

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Transporte Mobilidade Urbana - Ministério das Cidades**

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201701091

UCI Executora: SFC/DI/CGMCID - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

---

## **Análise Gerencial**

Sr. Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201701091, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob) - Ministério das Cidades.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 08/05/2017 a 26/05/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



## 2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 27/10/2016, entre SFC/DI/CGMCID - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades e a SeinfraUrbana, foram efetuadas as seguintes análises:

### 2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Conforme os resultados quantitativos e qualitativos apresentados, verificou-se que o cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA e no Plano Estratégico, bem como a execução das ações orçamentárias, foi inadequado.

Quanto às metas estabelecidas no PPA 2016-2019, verificou-se que houve inexecução ou baixa execução destas, embora a Semob entenda que os valores alcançados foram adequados alegando que ao longo dos quatro anos de vigência do PPA os valores tendem a aumentar e que as metas ainda podem ser alcançadas.

Ainda sobre planejamento, cabe destacar que a Semob avançou em relação à elaboração de seu plano tático que foi desenvolvido até o mapa tático, contendo a visão, missão e valores da Semob, além dos objetivos estratégicos a serem perseguidos por ela. Entretanto, o plano tático ainda se encontra em elaboração, estando pendentes etapas como definição de iniciativas e projetos estratégicos.

Em relação à execução orçamentária, tem-se que houve inexecução ou baixa execução das ações do Ministério das Cidades previstas na LOA 2016 vinculadas ao Programa 2048. Esta situação também se observa de certa forma na baixa execução dos restos a pagar (RAPs) não processados referentes ao Programa 9989 do PPA 2008-2011 (7%), além de manter um saldo elevado de RAPs não processados referentes às ações 10SR, 10SS e 10ST, comparando-se com o valor inscrito em 1/1/2016 e com a dotação final de 2016 (113,75%).

Sobre a execução encontrada, a Semob apresentou como principais causas os prazos longos de execução dos empreendimentos, as estruturas técnicas insuficientes dos estados e municípios para elaboração de projetos e gestão da execução do empreendimento e a baixa qualidade dos projetos e estudos iniciais.

Conforme estas causas apontadas para a baixa execução orçamentária, percebe-se a necessidade de se ampliar a relevância e os esforços voltados para o aprimoramento das condições técnicas dos entes federativos e da qualidade dos projetos e estudos iniciais dos projetos apontados pela Semob.

### 2.2 Efetividade dos Resultados Operacionais

A avaliação dos indicadores preliminares de efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU está em fase de projeto piloto, com o seguinte cronograma de atividades de continuidade do projeto:

*Quadro 1 – Cronograma de Atividades para definição dos indicadores de efetividade da PNMU*

<b>Atividade</b>	<b>Data Inicial</b>	<b>Data de Conclusão</b>
Articulação com instituições para possível coleta de dados	01/06/2017	29/09/2017
Definição de plano de trabalho com instituições parceiras	02/09/2017	27/06/2018
Atualização de dados dos indicadores já apurados	03/07/2017	25/05/2018
Discussão de novos indicadores a serem incorporados ou excluídos do relatório	31/07/2017	30/03/2018



Atividade	Data Inicial	Data de Conclusão
Definição de metodologia dos indicadores de longo prazo	05/08/2017	27/04/2018
Coleta de dados dos indicadores não apurados	30/09/2017	01/06/2018
Publicação do Relatório de Indicadores 2017	11/11/2017	29/12/2017
Publicação do Relatório de Indicadores 2018	10/11/2018	28/12/2018

Fonte: Anexo ao Despacho nº 16/2017/GEIN/DEPLAN/Semob, de 16/06/2017

Segundo informações prestadas pela UPC, para fins de avaliação do impacto causado pelos empreendimentos de mobilidade urbana, a CAIXA está finalizando uma Nova Metodologia de Avaliação dos Programas do FGTS. Essa metodologia foi desenvolvida a partir da necessidade de o Conselho Curador do FGTS ter instrumento capaz de proporcionar um acompanhamento do desempenho dos programas lastreados com recursos do FGTS, dos impactos ocorridos nas condições de vida das famílias beneficiadas e das melhorias nas cidades onde são aplicados os recursos. Ainda, de acordo com a resposta do gestor *“a coleta de dados para avaliação dos programas ocorrerá nos processos de financiamentos, nas prefeituras municipais, imobiliárias locais, juntos aos beneficiários finais dos financiamentos, no empreendimento e no seu respectivo entorno. Em cada uma dessas fontes de coleta, vários instrumentos (questionários e fichas) serão aplicados por técnicos com o adequado perfil. Toda a operacionalização e a aplicação da metodologia serão conduzidas pelo Agente Operador do FGTS, para tanto, desenvolveu e vem aprimorando sistema informatizado capaz de realizar a guarda dos dados, processamento de cálculos e geração de relatórios das avaliações realizadas.”*

Além disso, a Semob está avaliando a possibilidade/viabilidade de realização de parcerias com instituições do setor para avaliação dos impactos causados pelos empreendimentos de mobilidade urbana.

Por todo o exposto, verifica-se que a avaliação/monitoramento da PNMU ainda é incipiente, tendo em vista que ainda está em fase de planejamento para definição dos indicadores de médio e longo prazo, conforme o cronograma de continuidade do projeto acima, cujo cumprimento ou não poderá ser verificado nas próximas avaliações de gestão.

### 2.3 Avaliação da Conformidade das Peças

O rol de responsáveis, o relatório de gestão (RG) e os relatórios e pareceres de órgãos ou instâncias que devem se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) não estão em conformidade com as normas e orientações. Após análises efetuadas pela equipe de auditoria, foram constatadas falhas formais no rol de responsáveis e no relatório de gestão, que foram corrigidas ou complementadas por este Órgão de Controle Interno (OCI), com base nas informações disponibilizadas pelo gestor.

No que se refere ao rol de responsáveis, foram inseridas e/ou corrigidas informações, tais como: endereço, CEP e e-mail pessoais dos responsáveis; e períodos de responsabilidade.

Quanto ao RG, algumas informações relevantes para a avaliação da gestão não constavam desse documento. As informações se referem aos itens 3.4.2.2 Análise Crítica dos Dados Resumidos; 3.4.3.1 OGU PAC E FIN - Obras Paralisadas; e 7.1.1 Visão Geral – Deliberações do TCU – Exercício 2016 do RG. No entanto, visando suprimir essa falha, foram solicitadas as informações faltantes para compor este Relatório de Auditoria, a fim de adequar a prestação de contas.



Conclui-se, portanto, que apesar de as peças não estarem em conformidade com as normas e orientações, as falhas identificadas foram sanadas e o Rol de Responsáveis foi homologado por este OCI no sistema e-contas do TCU.

## 2.4 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

O acompanhamento/ monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana pela Semob apresenta falhas e fragilidades que necessitam de aperfeiçoamento por parte da Secretaria, especialmente no que se refere ao acompanhamento da atuação da CAIXA. Apesar disso, e considerando o baixo quantitativo de técnicos para o monitoramento dos empreendimentos, o gestor tem adotado medidas visando à priorização de empreendimentos e à solução dos principais pontos críticos identificados pelo próprio gestor.

Nesta análise são abordados aspectos da supervisão sobre a CAIXA, a qual atua como Mandatária na gestão dos recursos do Orçamento Geral da União - OGU, seja em transferências voluntárias (Contrato de Repasse) ou obrigatórias (Termo de Compromisso do PAC), ou como Agente Financeiro, na gestão de recursos do FGTS. Esclarece-se que para a viabilização dos empreendimentos de mobilidade urbana são utilizadas distintas fontes de recursos, quais sejam, OGU (recursos não onerosos), FGTS e FAT (onerosos). Ainda nessa relação entre Ministério e Mandatária, verificou-se deficiência na classificação como obra atrasada no banco de dados da CAIXA.

Além disso, foram avaliados os controles internos da UPC com foco em Parcerias Públicas Privadas – PPP, quando são utilizados os recursos do OGU. Verificou-se que inexistente controle gerencial acerca do cumprimento dos prazos regulamentares para a prestação das contas (PCP - parcial e PCF - final); inexistente o acompanhamento quanto à qualidade das análises realizadas pela CAIXA no que tange às prestações de contas, aos projetos e aos orçamentos; inexistente rotina de acompanhamento para situações que podem ensejar TCE; existem deficiências quanto ao acompanhamento do desbloqueio de recursos pela CAIXA; e há insuficiência de pessoal para realizar o monitoramento dos empreendimentos.

No que concerne à priorização dos empreendimentos, o critério adotado pela Semob foi priorizar as obras que já possuíam Contrato de Financiamento ou Termo de Compromisso assinados. Nesse sentido, diversos empreendimentos selecionados nos eixos Pacto da Mobilidade e Extra Pauta do PAC, para os quais não houve formalização do Contrato de Financiamento ou do Termo de Compromisso, as seleções foram tornadas insubsistentes por meio das Portarias nº 632 e 633 do MCidades publicadas no DOU em dezembro de 2016. Na tabela a seguir está um resumo do quantitativo de empreendimentos e o respectivo montante de recursos que seriam empregados, conforme a fonte do recurso.

Tabela 1 – Empreendimentos tornados insubsistentes

Fonte do Recurso	Portaria	Quantidade	R\$
Financiamento	632, de 29/12/2016	43 empreendimentos selecionados e <b>não</b> contratados	10,5 bi
OGU	633, de 29/12/2016	92 empreendimentos selecionados e <b>não</b> contratados	8,9 bi
OGU	<i>Não informado</i>	10 empreendimentos selecionados e <b>contratados</b>	4,0 bi
		<b>145 insubsistentes</b>	<b>23,4 bi</b>

Fonte: Relatório de Gestão da Semob, exercício 2016.



As impropriedades e irregularidades de diversos empreendimentos se deve às falhas que estão relacionadas ao processo de planejamento dos empreendimentos (estudos preliminares, estudos de viabilidade e projetos), à baixa capacidade técnica dos entes beneficiários e à realidade orçamentária e financeira atual do país, entre outros motivos. Visando solucionar esses pontos críticos, o gestor informou que para as novas seleções, planeja-se selecionar empreendimentos que tenham projeto de engenharia licitável e previamente analisado pelo Agente Financeiro. Para as propostas que não tenham os estudos preliminares ou que não tenham os projetos, pretende-se apoiar os estudos e projetos. Para as obras paralisadas por falta de recursos para o aporte de contrapartida, a Semob tem atuado para viabilizar uma nova linha de financiamento para garantir parte dos recursos de contrapartida. No entanto, a avaliação dessa atuação só poderá ser efetuada posteriormente, tendo em vista que as medidas estão sendo adotadas no presente exercício.

No que se refere ao relacionamento com a CAIXA, verificou-se que a classificação como obra atrasada no banco de dados da CAIXA não reflete a real situação da obra, tornando-se uma informação relativamente sem utilidade para o MCidades. Tal situação dificulta o monitoramento realizado pela Semob.

Quanto aos sistemas informatizados a serem preenchidos pelos compromissários, na forma e periodicidade oportunamente estabelecidos pelo MCidades, para auxiliar no monitoramento dos empreendimentos, verificou-se que, apesar de haver previsão no MICE-PAC, não houve a sua implementação. Avalia-se que a sua implementação permitiria a coleta de informações diretamente dos compromissários e possibilitaria ao MCidades manter dados mais atualizados acerca da situação de cada empreendimento, o preenchimento de lacunas de informações e, ainda, bases para o cruzamento de dados entre compromissário e a mandatária. Apesar de o assunto ser afeto à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, a não implementação desses sistemas impacta diretamente o monitoramento realizado pelas Secretarias Finalísticas.

No que concerne ao ateste e pagamento do módulo "análise de viabilidade técnica" do Contrato de Prestação de Serviços – CPS nº 17/2012, o critério técnico para ateste e pagamento da tarifa CAIXA, a ser analisado pela Semob e outras Secretarias Finalísticas, é a publicação do Termo de Compromisso – TC no DOU. De acordo com a UPC, o modelo de cobrança de tarifa pela Mandatária, estabelecido no CPS, estabelece critérios de análise que permite tão somente a verificação da "ocorrência" ou "não ocorrência" do procedimento estabelecido no respectivo contrato (análise binária "Sim" ou "Não"). Não há, portanto, verificação da qualidade dos trabalhos realizados pela CAIXA. Uma das consequências é que há projetos com baixa qualidade e que são aprovados pela Mandatária. Por conseguinte, problemas podem ocorrer na execução dos empreendimentos, devido à baixa qualidade dos projetos. Fato este, inclusive já constatado pelo próprio gestor, ao elencar os pontos críticos na execução da Política Pública.

Na Semob não há mecanismos de supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas realizada pela CAIXA. Não há, portanto, nem verificação amostral com relação aos trabalhos realizados pela CAIXA, com finalidade de se confirmar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Como gestora da Política Pública, a Semob deveria ter mecanismos de controle para verificar essa situação para confrontar com as informações fornecidas pela CAIXA.

A Semob também não possui procedimentos instituídos visando o acompanhamento dos TC/CR com irregularidades passíveis de TCE. Todas as informações solicitadas por meio



de solicitações de auditoria e que se referem a TCE, foram questionadas diretamente à CAIXA, não estando disponíveis informações gerenciais na Semob.

Ainda, no que tange aos desbloqueios de recursos para apoiar empreendimentos de mobilidade urbana contratados na forma de PPP, verificou-se que a Portaria nº 262, de 07 de julho de 2013, que estabelece regras e procedimentos para propostas de mobilidade urbana selecionadas no âmbito do PAC que pretendam utilizar PPP, não há definição de rotinas de acompanhamento da atuação da CAIXA pela Semob quanto ao desbloqueio dos recursos. Inclusive não há outros normativos que preveem essa atuação.

Por fim, a capacidade operacional em termos de recursos humanos é incompatível com a carteira de empreendimentos. De acordo com a Secretaria, há uma necessidade de quase triplicar o número de técnicos para o adequado acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos.

Por todo o exposto, verifica-se que há diversas falhas e fragilidades no acompanhamento da atuação sobre a CAIXA e que podem comprometer os resultados e o atingimento dos objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Como gestora da Política Pública, a Semob deveria ter mecanismos de controle para verificar essas situações para confrontar com as informações fornecidas pela CAIXA, inclusive para verificar se a Mandatária, como Contratada, nos termos dos CPS nº 10/2012 e nº 17/2012, está cumprindo a contento com suas atribuições. Nesse sentido, não é suficiente que a Semob tão somente verifique a "ocorrência" ou "não ocorrência" do procedimento estabelecido no respectivo contrato. É necessário que a Semob, como área técnica do Mcidades, verifique a qualidade do serviço prestado pela Contratada, pois o MCidades é responsável por essa competência, haja vista existir um contrato amparado pela Lei nº 8.666/93.

## **2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Para a realização desta análise, foram aplicados os procedimentos deste OCI, e não foram identificados Acórdãos em que haja determinação expressa para o Controle Interno acompanhar.

## **2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

A Semob mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, entretanto não se mostraram eficientes. Verificou-se que das recomendações emitidas até 31/3/2017, 26 recomendações se encontravam em monitoramento, sendo que 21 destas receberam manifestação da unidade em 2017, todas em atraso, com média de 34 dias, e pedindo prorrogação de prazo. Das outras cinco, duas se encontravam pendentes, ou seja, com o prazo expirado e aguardando manifestação da unidade, e apenas 3 se encontravam no prazo para atendimento.

## **2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## **3. Conclusão**

Da avaliação da gestão da Semob quanto aos resultados quantitativos e qualitativos, verificou-se a inexecução e/ou baixa execução das metas estabelecidas no PPA 2016-2019. Ainda, com relação ao planejamento verificou-se que a Semob avançou em relação à elaboração de seu plano tático até o mapa tático, no entanto, ainda estão pendentes



etapas como definição de iniciativas e projetos estratégicos. Com relação à execução orçamentária, verificou-se inexecução e/ou baixa execução das ações previstas na LOA 2016 sob sua gestão. Como causas principais para a baixa execução, a Semob informou as seguintes: prazos longos de execução dos empreendimentos, as estruturas técnicas insuficientes dos estados e municípios para elaboração de projetos e gestão da execução do empreendimento e a baixa qualidade dos projetos e estudos iniciais. Nesse sentido, percebe-se a necessidade de se ampliar a relevância e os esforços voltados para o aprimoramento das condições técnicas dos entes federativos e da qualidade dos projetos e estudos iniciais dos projetos apoiados pela Semob.

No que se refere ao acompanhamento da atuação sobre a CAIXA, conclui-se que há diversas falhas e fragilidades que podem comprometer os resultados e o atingimento dos objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Dentre as impropriedades e fragilidades identificadas, pode-se citar: inexistência de controle gerencial acerca do cumprimento dos prazos regulamentares para a prestação das contas (PCP - parcial e PCF - final); inexistência de acompanhamento quanto à qualidade das análises realizadas pela CAIXA no que tange às prestações de contas, aos projetos e aos orçamentos; inexistência de rotina de acompanhamento para situações que podem ensejar TCE; deficiências quanto ao acompanhamento do desbloqueio de recursos pela CAIXA; e insuficiência de pessoal para realizar o monitoramento dos empreendimentos.

Como gestora da Política Pública, a Semob deveria ter mecanismos de controle para tratar os riscos apontados e para confrontar as informações fornecidas pela CAIXA, inclusive para verificar se a Mandatária, como Contratada, nos termos dos CPS nº 10/2012 e nº 17/2012, está cumprindo a contento com suas atribuições. Nesse sentido, não é suficiente que a Semob tão somente verifique a "ocorrência" ou "não ocorrência" do procedimento estabelecido no respectivo contrato. É necessário inclusive, verificar a qualidade do serviço prestado pela Contratada, pois o MCidades é responsável por essa competência, haja vista existir um contrato amparado pela Lei nº 8.666/93. Apesar de a Mandatária ter atribuições de acompanhar a execução físico-financeira dos instrumentos que concretizam a Política Pública, nos termos dos CPS e do MICE-PAC, a gestora responsável pela efetividade e resultados da PNMU é a Semob.

Por fim, em termos quantitativos, em vista da restrita capacidade operacional da UPC, verifica-se que há risco significativo para se efetivar o adequado acompanhamento e monitoramento da carteira existente de empreendimentos. Além disso, em termos qualitativos, o gestor também precisa incrementar a equipe com pessoal cada vez mais qualificado em áreas correlatas à mobilidade urbana. Isso porque além do acompanhamento e monitoramento da carteira existente, se faz necessário aperfeiçoar os critérios técnicos que fundamentarão futuras seleções de empreendimentos de modo a evitar ou reduzir a opção por projetos inadequados. E para aperfeiçoar tais critérios e efetivamente analisar futuras propostas numa seleção, necessita-se de maior e cada vez mais qualificado corpo técnico nas unidades internas da Semob.

Brasília/DF.

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



**1 CONTROLES DA GESTÃO**

**1.1 CONTROLES INTERNOS**

**1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

**1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Complementação de informações não inseridas no Relatório de Gestão.**

**Fato**

Nos itens do RG apresentados a seguir não constam as seguintes informações relevantes para avaliação da gestão:

3.4.2.2 Análise Crítica dos Dados Resumidos:

(a) Medidas adotadas para sanear as transferências na situação de prestação de contas inadimplente;

(b) Análise do comportamento das prestações de contas frente aos prazos regulamentares no decorrer dos últimos exercícios;

(c) Demonstração da evolução das análises das prestações de contas referentes às transferências nos últimos exercícios, comparando o universo a ser analisado com as análises efetivamente feitas e demonstrando a eficiência e eficácia dos procedimentos adotados, bem como a disponibilidade adequada de pessoal e de materiais para tanto; e

(d) Estruturas de controle definidas para o gerenciamento das transferências, informando, inclusive, a capacidade de fiscalização “in loco” da execução dos planos de trabalho contratados.

3.4.3.1 OGU PAC E FIN - Obras Paralisadas:

(a) as principais medidas adotadas para a retomada das obras; e

(b) não foi apresentado o tempo médio de paralisação das obras e os impactos dessa paralisação.

7.1.1 Visão Geral – Deliberações do TCU – Exercício 2016 do RG:

(a) quantidade de determinações e recomendações recebidas do TCU comparativamente à quantidade atendida pela UPC em cada uma das classificações.

Tal situação está em desacordo com as orientações do sistema e-contas, conforme disposto no art. 3º da DN nº 156 - TCU, de 30/11/2016.

Visando suprimir essa falha, foram solicitadas as informações faltantes para compor o Relatório de Auditoria da Gestão, a fim de adequar a prestação de contas. A seguir são apresentadas as respostas do gestor, bem como uma breve análise deste OCI, quando necessário.

3.4.2.2 Análise Crítica dos Dados Resumidos:



(a) Medidas adotadas para sanear as transferências na situação de prestação de contas inadimplente:

Em resposta à solicitação de auditoria, o gestor apresentou as medidas adotadas pela CAIXA para as transferências com prestação de contas inadimplentes, ou seja, na situação “a comprovar” e com prazo de vigência expirado (contas não prestadas). Dentre as justificativas foram informadas as seguintes medidas: esgotamento das medidas administrativas antes da instauração da TCE, tais como, notificação de Municípios, tratativas com o município para preparação dos documentos para a Prestação de Contas Final – PCF, encaminhamento de correspondência eletrônica solicitando posicionamento quanto ao atendimento de pendências para aprovação da PCF, entre outras medidas administrativas; e instauração de TCE.

(b) Análise do comportamento das prestações de contas frente aos prazos regulamentares no decorrer dos últimos exercícios; e (c) Demonstração da evolução das análises das prestações de contas referentes às transferências nos últimos exercícios, comparando o universo a ser analisado com as análises efetivamente feitas e demonstrando a eficiência e eficácia dos procedimentos adotados, bem como a disponibilidade adequada de pessoal e de materiais para tanto:

[...] Nas tabelas e gráficos a seguir apresentados, serão apresentadas informações consolidadas de dados disponibilizados nos relatórios de gestão dos exercícios de 2014, 2015 e 2016.

*Quadro 2 – Quantidade e montante repassado de contas prestadas e não prestadas*

		2014	2015	2016
Contas Prestadas	Quantidade	444	121	16
	Montante Repassado	150.598.213,28	32.210.861,26	19.088.877,46
Contas não prestadas	Quantidade	195	25	35
	Montante Repassado	306.121.733,43	8.832.106,69	19.751.644,39

Fonte: Anexo ao Despacho nº 16/2017/GEIN/DEPLAN/Semob, de 16/06/2017

*Quadro 3 – Quantidade e montante repassado de contas analisadas e não analisadas*

		2014	2015	2016
Contas Analisadas	Quantidade	363	73	14
	Montante Repassado	135.378.429,90	18.345.835,87	24.876.940,45
Contas não analisadas	Quantidade	98	62	3
	Montante Repassado	23.228.975,96	35.274.207,37	900.080,00

Fonte: Anexo ao Despacho nº 16/2017/GEIN/DEPLAN/Semob, de 16/06/2017

*Quadro 4 – Quantidade de dias de atraso na análise de contas*

	Até 30 dias	De 31 a 60 dias	De 61 a 90 dias	De 91 a 120 dias	Mais de 120 dias
2015	13	6	4	5	56
2016	0	0	0	0	0

Fonte: Anexo ao Despacho nº 16/2017/GEIN/DEPLAN/Semob, de 16/06/2017



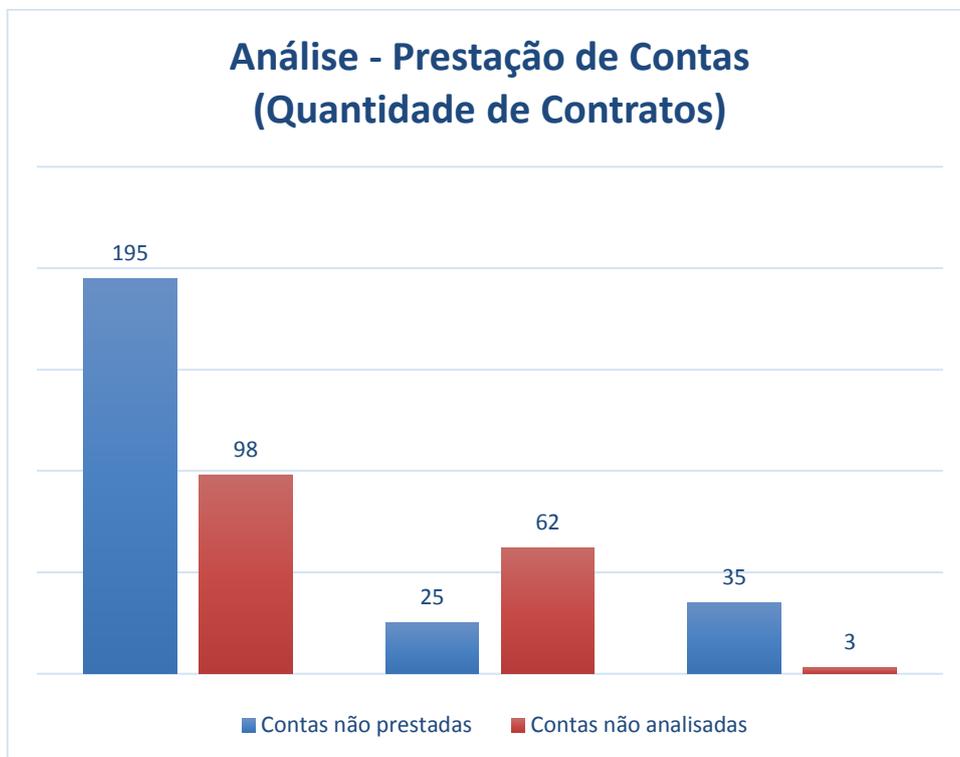


Gráfico 1 – Evolução da quantidade de contas não prestadas e não analisadas



Gráfico 2 – Evolução dos montantes repassados de contas não prestadas e não analisadas

Da análise dos dados apresentados verifica-se que tanto a quantidade de contratos quanto o montante repassado de contas não prestadas e não analisadas vêm caindo durante os últimos três anos.

Isso demonstra o esforço realizado pelo Ministério das Cidades e pela CAIXA para normatizar a rotina de prestação de contas.



Segundo informações da CAIXA foi realizada uma “força-tarefa” entre a Superintendência de Transferência de Recursos Públicos e a Superintendência de Administração Financeira com o objetivo de analisar e aprovar as prestações de contas em estoque, o que resultou em aprovação de aproximadamente 7 mil prestações de contas.

Por fim, quanto ao atraso na análise de contas, Quadro 4, verifica-se que de 2015 a 2016 houve a normalização total na análise das contas, sendo que em 2016 não houve registro de atrasos nas análises.

Da análise da resposta do gestor verificou-se a ausência de informação ao item (b) acima, porquanto não apresentou uma análise temporal dos últimos exercícios acerca do atendimento ou não dos prazos regulamentares para a prestação de contas. Essa falha formal por si só não prejudica a análise crítica da gestão das transferências, uma vez que, conforme informações do gestor, a CAIXA tem atuado no sentido de que as contas sejam prestadas e aprovadas.

(d) Estruturas de controle definidas para o gerenciamento das transferências, informando, inclusive, a capacidade de fiscalização “in loco” da execução dos planos de trabalho contratados.

[...] tem-se a dizer que o controle das transferências é realizado por meio do monitoramento dos contratos que tem fluxo de processos que envolvem a atuação conjunta de monitores, gerentes, diretores e Secretário, de maneira a conferir maior consistência aos posicionamentos adotados.

As questões que envolvem a Secretaria como um todo são analisadas e discutidas no âmbito de cada Departamento e, quando possível, transversalmente, em reuniões e/ou processos com manifestação das demais áreas. Também são realizadas, quando possível e necessário, reuniões com o fim de alinhar entendimentos, discutir questões internas e externas, disseminar informações e aprofundar o conhecimento técnico entre as áreas, o que se reflete sobre a prevenção dos riscos de que as ações não sejam realizadas como o esperado, por distorções na informação, desconhecimento, falta de adesão ou ausência de formação de posições consensuais.

A ampliação da participação das áreas tende a conferir maior qualidade aos resultados, funcionando também como mecanismo de controle dos posicionamentos adotados, em relação a cada caso particular.

Além disso, a Semob informa que contém um normativo interno operacional que descreve com maior nível de detalhamento as atividades e rotinas que os monitores devem realizar no acompanhamento dos empreendimentos da Semob. O documento é intitulado “Procedimento Operacional Padrão – POP”, documento este elaborado, mas ainda não formalizado. No POP está descrito fluxos de processos de contratação, os procedimentos de monitoramento de obras e os modelos de documentos.



Em complemento ao POP a Semob está se planejando para elaborar o seu “Manual de Monitoramento Remoto dos Empreendimentos”. Este Manual tem como foco o monitoramento realizado por meio do “Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimento – SACI”. Além de detalhar a rotina de monitoramento dos empreendimentos, este manual definirá os critérios e padrões técnicos de análise.

No conjunto, essas medidas contribuem para propiciar um ambiente de controle da UPC, com redução dos riscos de ocorrências de atos administrativos que comprometam o alcance dos objetivos e metas da Unidade, além de melhorarem a capacidade de prevenção e detecção de situações que impactem negativamente sobre sua gestão.

No que se refere à capacidade de fiscalização “in loco” da execução dos planos de trabalho contratados, esta competência, em regra, é da Mandatária. A Semob também realiza visitas técnicas às obras, a fim de dirimir eventuais dúvidas e para solução de intercorrências. Conforme entrevista com o gestor, as visitas são definidas de duas formas, sendo um cronograma geral definido no início do exercício e um cronograma por demanda, de acordo com a necessidade.

Por fim, outros aspectos relacionados à gestão das transferências são tratados em pontos específicos deste relatório.

#### 3.4.3.1 OGU PAC E FIN - Obras Paralisadas:

(a) as principais medidas adotadas para a retomada das obras:

De acordo com o gestor, para a retomada de obras paralisadas, foram adotadas providências, tais como, reuniões com o ente beneficiário, visitas “in loco”, reuniões GGI, videoconferências, entre outras.

(b) não foi apresentado o tempo médio de paralisação das obras e os impactos dessa paralisação.

“O tempo médio de paralisação é de 12 meses [...]”

Em termos de impacto não foram apontados efeitos para os orçamentos do empreendimento, por exemplo, se os recursos inicialmente previstos são suficientes para terminar o empreendimento, levando em consideração a desvalorização financeira. Não foram apontados impactos no cronograma das obras e para a PNMU.

#### 7.1.1 Visão Geral – Deliberações do TCU – Exercício 2016 do RG:

(a) quantidade de determinações e recomendações recebidas do TCU comparativamente à quantidade atendida pela UPC em cada uma das classificações.

Para este item, o gestor apresentou o quadro a seguir:

*Quadro 5 – Recomendações e determinações do TCU para a UPC*

	<b>Quantidade Exercício Anterior</b>	<b>Quantidade Exercício do</b>	<b>Quantidade Atendida</b>
Recomendações	4	2	1
Determinações	4	1	1

Fonte: Anexo ao Despacho nº 716/2017/Semob



O objetivo desta informação é complementar as informações que faltam no RG a fim de esclarecer a prestação de contas da UPC, bem como auxiliar a análise da gestão das transferências, cuja opinião está exposta em pontos específicos deste relatório.

### 1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

#### **Deficiência no atendimento e monitoramento das recomendações emitidas pela CGU.**

##### **Fato**

A CGU monitora as recomendações que emite aos órgãos sob sua jurisdição por meio do Sistema Monitor, um sistema *online* que permite o tratamento em conjunto das recomendações, visto que o gestor visualiza as recomendações e informa as providências adotadas, permitindo que a CGU analise o tratamento dado a cada uma.

Pela análise do Plano de Providências Permanente (PPP) da Semob, que apresenta a situação geral das recomendações existentes, com informações como as providências adotadas, prazos e posicionamento da CGU, verificou-se uma situação diferente da apresentada no relatório de gestão. Entretanto, dependendo do filtro aplicado na pesquisa e extração das informações do sistema, os dados serão de fato diferentes. Após questionada, a Semob informou que *“os dados apresentados referem-se a filtro no final do exercício (31/12/2016) de modo a extrair no sistema monitor a posição das recomendações.”*

Para a realização dos trabalhos de auditoria, gerou-se um PPP com um filtro diferente daquele apresentado no relatório de gestão. Considerando que esta auditoria tem como foco o exercício de 2016, excluíram-se as recomendações atendidas ou canceladas antes de 01/01/2016. Por outro lado, sendo o monitoramento uma atividade contínua, consideraram-se as recomendações emitidas até 31/03/2017, data limite para a disponibilização do relatório de gestão no Sistema e-Contas.

Extrai-se do relatório de gestão que:

No âmbito do Plano de Providências Permanente da SEMOB, em consulta feita em 30/12/2016 no Sistema Monitor, constatou a existência de 68 recomendações, sendo 46 atendidas e 22 em monitoramento. Destas últimas, três se referem a assuntos internos de gestão da Secretaria e 19 oriundas de achados de controle realizados em obras sob gestão da SEMOB.

Acrescenta-se que a Semob declarou no relatório de gestão que as recomendações em monitoramento *“estão sendo devidamente tratadas com base nos posicionamentos feitos pelo OCP”*.

Contudo, pela análise do PPP extraído conforme o filtro apresentado anteriormente, verificou-se a existência de 50 recomendações cuja situação se apresenta no quadro seguinte:



Quadro 1 – Situação das recomendações

Recomendações							
Ano de Envio	Quant. Total	Cancelada	Não Monitoradas	Atendidas	% Atendidas	Monitorando	% Monitorando
2013	8	-	-	5	63%	3	38%
2014	17	-	12	2	12%	3	18%
2015	11	-	2	2	18%	7	64%
2016	11	1	-	-	0%	10	91%
2017	3	-	-	-	0%	3	100%
Total	50	1	14	9		26	
	100%	2%	28%	18%		52%	

Fonte: Dados gerados com base na extração do Sistema Monitor.

Unidade Gestora: 560007 - Secretaria Nacional de Transporte Mobilidade Urbana - Ministério das Cidades

Exclui recomendações atendidas ou canceladas antes de 01/01/2016.

Exclui recomendações emitidas após 01/04/2017.

Observa-se que 26 recomendações se encontravam em monitoramento, sendo que 21 recomendações destas receberam manifestação da unidade em 2017, todas em atraso, com média de 34 dias, e pedindo prorrogação de prazo.

Quanto aos atrasos, tem-se a seguinte distribuição:

Quadro 2 – Atraso na manifestação

Atraso na Manifestação		
Prazo de Atendimento	Quant. Recomendações	Dias de Atraso
09/01/2017	7	66
24/01/2017	1	51
28/02/2017	13	16
	Média	34

Fonte: Sistema Monitor.

O envio destas 21 recomendações ocorreu conforme o quadro seguinte:

Quadro 3 – Data de envio das recomendações

Origem das Recomendações	
Data de Envio	Quant. Recomendações
03/07/2013	3
15/08/2014	2
25/04/2015	7
02/03/2016	2
13/07/2016	7

Fonte: Sistema Monitor.

Acrescenta-se que as outras 5 recomendações em monitoramento também aguardavam providências do gestor, sendo que 3 se encontravam no prazo para atendimento e 2 se encontravam pendentes (com o prazo expirado), sendo a recomendação nº 135755 (data



limite para se manifestar era 28/02/2017) e a recomendação nº 167068 (data limite para se manifestar era 09/01/2017).

Questionada sobre os motivos que levaram a não implementar as recomendações dentro do prazo estipulado, a Semob apresentou que *“a implantação da nova estrutura administrativa da SEMOB, que ocorreu no primeiro semestre, contribuiu para a alimentação intempestiva das informações no referido sistema”*. Acrescentou, ainda, que as providências adotadas até o momento da resposta haviam sido incluídas no Sistema Monitor.

Cabe ressaltar que a Semob destaca, no relatório de gestão, a importância das recomendações nos seguintes termos:

Destacam-se esforços realizados pela SEMOB e pela CGU na busca de equacionamentos de importantes empreendimentos em transporte público coletivo no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a exemplo do Veículo Leve sobre Trilhos da Área Central e Portuária do Rio de Janeiro. Além disso, há recomendações em monitoramento no Plano de Providências Permanente da SEMOB que permitirão a melhoria nos trabalhos desenvolvidos no contexto da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a implantação de sistema de indicadores.

Acrescenta ainda:

Quanto às recomendações atendidas no ano de 2016, destacam-se as melhorias proporcionadas no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), no qual a UPC e a equipe especializada do SIC no Ministério das Cidades aperfeiçoaram os mecanismos de atendimento das demandas oriundas da sociedade, envolvendo as etapas de recebimento, triagem e resposta ao cidadão, mediante registro eletrônico de demandas e responsáveis, com controle de prazos de resposta.

Com relação à sistemática de monitoramento das recomendações, a Semob apresentou que:

[..] o Gabinete da SEMOB, por meio da assessoria, recebe, tria e acompanha as demandas de órgãos de controle, promovendo diligências necessárias, além de subsidiar na formulação de respostas e propor medidas de controle interno e aperfeiçoamento da gestão.

Com o exposto, tem-se que a Semob teve dificuldades em cumprir os prazos e atender às recomendações emitidas pela CGU, bem como em manter atualizado o monitoramento das recomendações pelo Sistema Monitor.

## **Causa**

A estrutura criada e os procedimentos aplicados para o monitoramento das recomendações emitidas pela CGU foram inadequados causando a ineficácia do monitoramento, o que por sua vez, prejudicou o acompanhamento e atendimento de parte das recomendações.



## Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Despacho nº 1140, de 13/07/2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

As providências adotadas até o momento, já estão lançadas no Sistema Monitor (Processo No 80140.002487/2015-94 - Despacho No 863/2017/SEMOB SEI (0782324). A implantação da nova estrutura administrativa da SEMOB, que ocorreu no primeiro semestre, contribuiu para a alimentação intempestiva das informações no referido sistema.

### Análise do Controle Interno

Verifica-se, pela manifestação, que a Semob atualizou as informações referentes às recomendações e reforçou o que se apresentou no fato, declarando ser a implantação da nova estrutura administrativa uma das causas desta constatação.

### Recomendações:

Recomendação 1: Reavaliar os procedimentos de monitoramento e acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU bem como das providências adotadas para que sejam atendidas, considerando os riscos e priorizando o atendimento das falhas mais graves nos empreendimentos mais relevantes, de forma a mantê-las atualizadas por meio do Sistema Monitor e alcançar os resultados almejados.

## 2 GESTÃO OPERACIONAL

### 2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

### Informações sobre os programas, objetivos e ações orçamentárias.

#### Fato

A atuação da Secretaria de Mobilidade Urbana (Semob) insere-se no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 pelo **Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito**, especialmente sobre os Objetivos 0574 e 0584, os quais são apresentados a seguir, incluindo as respectivas metas:

**Objetivo 0574** - Apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária.

Metas 2016 – 2019

- **01QW** - Apoiar a implantação e/ou requalificação de 1.480 km de sistemas sobre pneus em 72 municípios.
- **01RS** - Apoiar a qualificação e pavimentação de 4.000 km de infraestrutura de mobilidade urbana, incluindo obras civis, priorizando medidas moderadoras de tráfego, equipamentos urbanos e sinalização,



mitigando os conflitos entre os diversos modos de transporte, com objetivo de promover a redução dos acidentes de trânsito.

- **01S3** - Apoiar a implantação de infraestrutura de transporte cicloviário.
- **01S4** - Apoiar a implantação de sistemas não motorizados: 8.000 km de calçadas.
- **03SX** - Apoiar a implantação e/ou requalificação de 320 km de sistemas sobre trilhos em 16 municípios.
- **0499** - Requalificar, reequipar, modernizar e atualizar tecnologicamente os sistemas metroferroviários existentes sob gestão do governo federal.

**Objetivo 0584** - Implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana promovendo o fortalecimento institucional do setor e o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial.

Metas 2016 – 2019

- **01S5** - Apoiar a elaboração e/ou revisão de Planos, Estudos, em especial os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), e Projetos de Mobilidade Urbana em pelo menos 42 municípios.
- **01TD** - Prestar assistência técnica a 1.500 municípios para elaboração de Planos de Mobilidade Urbana e implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, orientando sobre seus princípios, diretrizes e instrumentos (Lei. 12.587/12).
- **01TF** - Definir e implantar sistema de coleta, tratamento e análise de informações sobre mobilidade urbana.

As ações do Ministério das Cidades previstas na LOA 2016 vinculadas ao Programa 2048 foram:

Atividades

- **2D47** - Apoio a Medidas de Moderação de Tráfego.
- **2D49** - Apoio ao Desenvolvimento Institucional para a Gestão dos Sistemas de Mobilidade Urbana.

Projetos

- **10SR** - Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano. (1 localizador)
- **10SS** - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano. (12 localizadores)
- **10ST** - Apoio a Sistemas de Transporte Não-Motorizados. (15 localizadores)



A implementação destas ações se dá de forma descentralizada tendo a Caixa Econômica Federal (Caixa) como Mandatária da União nos contratos de repasses e termos de compromisso com recursos do Orçamento Geral da União (OGU); e como Agente Operador e Agente Financeiro nos contratos de financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Conforme se verifica no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), a implementação:

Inicia-se com a abertura do processo de seleção de projetos apresentados por Estados, Municípios e Distrito Federal, por meio de consulta prévia, ao Ministério das Cidades. A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana analisa os pleitos com base nas diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e de critérios publicados previamente na página do Ministério das Cidades na Internet. A transferência dos recursos se dá mediante contrato de repasse entre o proponente selecionado e a Mandatária da União. O proponente se encarrega de licitar e executar o projeto. A Mandatária da União faz o acompanhamento físico e financeiro da execução e liberação de recursos com a autorização do Ministério das Cidades.

No caso da ação 2D49, além desta implementação descentralizada, existe implementação direta da Semob para “publicações, textos, assistência técnica, cursos, seminários e encontros técnico”.

Considerando que se trata de um número reduzido de ações, as cinco ações do Ministério das Cidades previstas na LOA 2016 vinculadas ao Programa 2048 foram analisadas, visto que a execução delas é de responsabilidade da Semob.

### **2.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Descontinuidade no planejamento tático da Semob.**

##### **Fato**

Da análise do relatório de gestão, verificou-se que a Plano Tático da Semob foi desenvolvido até o Mapa Tático, contendo a Visão, Missão e Valores da Semob, além dos objetivos estratégicos a serem perseguidos por ela.

Entretanto, verificou-se que o processo de continuidade da elaboração do planejamento tático foi suspenso, devido à reestruturação organizacional do Ministério das Cidades e da Semob, ficando pendentes as seguintes etapas:

- a. Definição de iniciativas e projetos estratégicos.
- b. Indicadores estratégicos.
- c. Início dos ciclos de monitoramento e avaliação do plano tático com apoio da secretaria executiva do ministério.

Em relação a este ponto, foi encaminhada a SA nº 201701091/02 (SA de fatos) para conhecimento e manifestação da Unidade Examinada, que se manifestou informando que os trabalhos foram retomados, com recomposição do grupo de trabalho, o qual já se reuniu em 2017 para a continuidade dos trabalhos.

Considerando a manifestação apresentada optou-se por apresentar o ponto como uma informação do relatório.



### 2.1.1.3 INFORMAÇÃO

#### **Divergência de informações referentes à meta realizada da ação 10SS entre o espelho da ação extraído do SIOP e o quadro da ação presente no relatório de gestão.**

##### **Fato**

O espelho da ação 10SS extraído do SIOP apresenta que houve realização de meta referente a 2016 (2 projetos apoiados – concluídos) e referente aos RAPs (2 projetos apoiados – concluídos).

No "Quadro 03 – Ações de responsabilidade da UJ – OFSS – Ação 10SS" apresentado no relatório de gestão, a informação é de que a realização física se refere ao exercício de 2016, constando que não houve realização física de RAPs (realização de meta física).

As informações do relatório de gestão aparentam ter maior precisão, uma vez que se mantem a coerência entre o que se apresenta no Quadro 03 e as informações contidas na análise situacional da ação, que destaca:

As despesas das Ações do Programa 2048 foram empenhadas ao longo do exercício e a ação 10SS foi a única na qual ocorreu liquidação e pagamento, porém, no exercício de 2016, identifica-se dois contratos com entregas à população.

Do total de Contratos nos quais houve pagamento de RAPs no exercício de 2016, nenhum foi concluído em 100% de sua evolução.

### 2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

#### **Inexecução ou baixa execução das metas estabelecidas no PPA 2016-2019.**

##### **Fato**

Considerando que as metas do PPA devem ser alcançadas dentro do período de quatro anos, tem-se uma média anual de execução das metas quantitativas de 25%. Embora não se espere que haja uma realização linear da meta, a comparação com o valor médio permite ter uma avaliação geral do andamento de sua realização, uma vez que não se tem um detalhamento anual da realização das metas ao longo dos quatro anos do PPA.

A partir deste critério, encontram-se as seguintes conclusões:

- A.** Baixa execução da meta 01QW do objetivo 0574 (5,70%).

Conforme se extrai do PPA 2016-2019, a meta 01QW é "apoiar a implementação e/ou qualificação de 1.480 km de sistemas sobre pneus em 72 municípios".

Pela análise do relatório de gestão, verificou-se que foram executados 84,41 km de sistemas sobre pneus, representando uma realização da meta de 5,70%. Segundo consta do relatório de gestão, a baixa execução teve como causa o baixo desempenho dos entes federativos na execução das obras e o monitoramento insuficiente dos empreendimentos por parte da Semob, conforme se verifica no trecho seguinte:



Para que a meta seja atendida é imperiosa a necessidade de melhoria de desempenho dos entes federados na execução das obras. Neste sentido, pretende-se um monitoramento mais acurado dos empreendimentos, com vistas a identificar os gargalos e atuar auxiliando em soluções.

Acrescenta-se que há dúvidas quanto à manutenção da meta definida, conforme se verifica no relatório de gestão:

A previsão total da meta para o próximo ano e vindouros pode necessitar ser revista em virtude de que vários empreendimentos selecionados no Pacto pela Mobilidade que ainda não haviam assinados os respectivos termos de compromisso (OGU) e as operações de crédito (FIN) foram tornados insubsistentes por ato normativo do final do exercício.

**B. Baixa execução da meta 03SX do objetivo 0574 (14,09%).**

Foram executados 45,11 km de sistemas sobre trilhos.

Conforme se extrai do PPA 2016-2019, a meta 03SX é "apoiar a implantação e/ou requalificação de 320 km de sistemas sobre trilhos em 16 municípios".

Pela análise do relatório de gestão, verificou-se que foram executados 45,11 km de sistemas sobre trilhos, representando uma realização da meta de 14,09%.

Assim como exposto em relação à meta 01QW, a Semob declarou que "estão sendo acuradas as ações de monitoramento, com identificação dos gargalos", com o intuito de melhorar esta situação.

**C. Baixa execução da meta 01S5 do objetivo 0584 (7,14%).**

Conforme se extrai do PPA, a meta 03SX é "apoiar a elaboração e/ou revisão de Planos, Estudos, em especial os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), e Projetos de Mobilidade Urbana em pelo menos 42 municípios".

O alcance desta meta vai ao encontro do que estabelece os incisos I e II, art. 16., do Plano Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº12.587/2012):

Art. 16. São atribuições da União:

I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;

II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;

Pela análise do relatório de gestão, verificou-se que houve o apoio de projetos em 3 municípios, representando uma realização da meta de 7,14%.

Em relação à seleção de projetos a serem apoiados, o gestor pretende adotar a diretriz de somente selecionar obras de mobilidade que apresentem projetos de engenharia licitáveis, já previamente analisados pelo agente financeiro. Caso as propostas não contenham os



estudos necessários ou não tenham sido elaborados os projetos de engenharia, pretende-se apoiar estudos e projetos.

**D. Inexecução da meta 01TD do objetivo 0584 (0%).**

Conforme se extrai do PPA, a meta 03SX é "prestar assistência técnica a 1.500 municípios para elaboração de Planos de Mobilidade Urbana e implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, orientando sobre seus princípios, diretrizes e instrumentos (Lei. 12.587/12)".

A Lei nº 12.587/2012 determina a elaboração de Planos de Mobilidade Urbana por todos os municípios com população superior a 20 mil habitantes, expondo ainda que a União preste assistência técnica e capacitação continuada aos entes federados.

Pela análise do relatório de gestão, verificou-se que o programa de capacitação por parte da UPC se desdobra em quatro frentes: seminário de sensibilização; cursos de capacitação; oficinas e assistência técnica.

Entretanto, não houve realização significativa em nenhuma dessas frentes, expondo uma inexecução total da meta.

**Causa**

Conforme apresentado no relatório de gestão:

Para que a meta seja atendida é imperiosa a necessidade de melhoria de desempenho dos entes federados na execução das obras. Neste sentido, pretende-se um monitoramento mais acurado dos empreendimentos, com vistas a identificar os gargalos e atuar auxiliando em soluções.

Desta forma, apontam-se as seguintes causas:

- a) Baixo desempenho dos entes federativos na execução das obras.
- b) Deficiência no monitoramento dos empreendimentos por parte da Semob.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 887, de 01/06/2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

Com relação aos apontamentos sobre a execução baixa das metas informa-se que é ocasionado pela alteração do PPA 2016/2019 no qual as metas passaram a ser relativas a produtos entregues à sociedade, conforme consta no Relatório de Gestão da Secretaria. Considerando a experiência acumulada de outros PPAs, observa-se que ocorre inicialmente, quando se altera a meta, nos primeiros anos, desempenho inicial incipiente.

Quando se media de forma cumulativa os valores dos contratos de financiamento e dos termos de compromisso assinados no período, por exemplo, na meta de “investir R\$ 22,4 bi em mobilidade urbana nas cidades com população superior a 700 mil



habitantes e regiões metropolitanas” o primeiro ano apurado foi completamente zerado.

A partir do segundo ano iniciaram-se as contratações, que foram evoluindo, atingindo no final do período dos quatro anos do PPA o valor de R\$ 20,58 bilhões, ou seja, 91,8% de execução em 31/12/2015.

À época era considerado o somatório das contratações formalizadas, com valores de repasse e de empréstimo, de forma cumulativa de 2012 a 2015, incluindo OGU e FIN (FGTS e BNDES).

Assim, verifica-se como a carteira de projetos da Secretaria é recente, sendo que os avanços são gradativos, num primeiro momento ocorreram as contratações e foram avançando até o resultado final no qual tem-se o produto entregue à sociedade.

A apuração neste novo PPA inicia com as metas zeradas. Realizações anteriores que não tiveram nenhuma execução no exercício de 2016 não puderam ser computadas.

A implantação de empreendimentos de mobilidade urbana é complexa, conforme já foi dito no Relatório de Gestão.

Assim, apesar de não ter sido elevada a apuração das metas, já é positivo não estarem zeradas situação ocorrida no início da avaliação do PPA anterior, conforme relatado que no final teve um resultado superior a 90%.

Em nenhum momento do Relatório de Gestão fala-se em baixa execução. Até pela experiência de outros PPAs que a execução era zerada.

O resultado desejável é que a meta seja crescente. No atual cenário de dificuldades financeiras e orçamentárias pelo qual passa o país, ocorrendo crescimento do quantitativo da meta no segundo ano, já será positivo.

Está havendo articulação dos diferentes atores para implementação das metas, bem como adoção de medidas de gestão.

Assim, solicita-se que a CGU efetue a análise considerando um período de mais de um ano e não se fixe no marco inicial para classificar o desempenho como consta nos títulos dos subitens 2.1.2, A, B, C e D da análise apresentada, classificando a execução como baixa.

A adoção de verificação de variação por mais de um período seria salutar e a distribuição linear de 25% como meta anual nos quatro anos e isto ser fixado como meta a ser cumprida não se traduz como a melhor forma de avaliação.

Ao mesmo tempo que não se considera adequado, dada a complexidade de implantação de um sistema sobre trilho, por exemplo, afirmar que 14,09% de execução em um ano é baixa execução.

Contrapondo a análise apresentada, esta Secretaria vem reforçar que as obras de mobilidade urbana são de grande complexidade e o atingimento no primeiro ano de medição superior a 14% para a implantação de um sistema sobre trilhos não é baixo, logo considera-se a meta com andamento adequado.

É importante considerar, como já foi apontado no Relatório de Gestão, que a implantação de sistemas de mobilidade urbana



estruturantes é complexa, apresentando ciclos de execução (realização de estudos, projetos de engenharia, obras, testes operacionais).

Assim, entende-se que as metas estão se desenvolvendo com andamento regular para o primeiro ano do PPA, visto não estarem zeradas e todas as considerações feitas.

Considerou-se um avanço para a mobilidade urbana do país o resultado do PPA anterior com as contratações quantificadas das metas, visto que antes de 2012 os orçamentos do OGU e do FGTS não eram utilizados com execução zerada.

O fato da meta de capacitação e de prestar assistência técnica a 1500 municípios sobre o Plano, estar zerada, não significa que não será feita. Em virtude das dificuldades orçamentárias, a SEMOB, numa atitude pró-ativa, está apresentando propostas, tais como a recente inclusão da possibilidade de financiar Planos e Projetos no Pró-Transporte, programa de financiamento com recursos do FGTS.

## **Análise do Controle Interno**

Verifica-se que a manifestação da unidade tem como foco defender que a realização (ou não realização) das metas está adequada, visando a contrapor o que foi apresentado no item 2.1.1 por esta controladoria. Este foco se verifica nos seguintes destaques:

Contrapondo a análise apresentada, esta Secretaria vem reforçar que as obras de mobilidade urbana são de grande complexidade e o atingimento no primeiro ano de medição superior a 14% para a implantação de um sistema sobre trilhos não é baixo, logo considera-se a meta com andamento adequado.

[...]

Assim, entende-se que as metas estão se desenvolvendo com andamento regular para o primeiro ano do PPA, visto não estarem zeradas e todas as considerações feitas.

Entretanto, não foram apresentadas evidências que fundamentem as afirmações de que “14% para a implantação de um sistema sobre trilhos não é baixo” e que “as metas estão se desenvolvendo com andamento regular para o primeiro ano do PPA”. O que se observa é um conflito entre fato e causa, entre a situação e a justificativa. Na tentativa de contrapor o fato, houve uma exposição de motivos que acabam por reforçá-lo, conforme se vê nos destaques seguintes:

Considerando a experiência acumulada de outros PPAs, observa-se que **ocorre inicialmente**, quando se altera a meta, nos primeiros anos, **desempenho inicial incipiente**. (Original sem negrito)

A apuração neste novo PPA inicia com as metas zeradas. Realizações anteriores que não tiveram nenhuma execução no exercício de 2016 não puderam ser computadas.

Assim, **apesar de não ter sido elevada a apuração das metas**, já é positivo não estarem zeradas situação ocorrida no início da



avaliação do PPA anterior, conforme relatado que no final teve um resultado superior a 90%. (Original sem negrito)

Desta forma, embora ao se apresentarem justificativas como complexidade e realização crescente das metas gera-se a expectativa de um cenário futuro melhor, estas justificativas não excluem o fato, mas o evidenciam.

Por fim, na manifestação foi solicitado:

Assim, solicita-se que a CGU efetue a análise considerando um período de mais de um ano e não se fixe no marco inicial para classificar o desempenho como consta nos títulos dos subitens 2.1.2, A, B, C e D da análise apresentada, classificando a execução como baixa.

Cabe aqui apresentar que este trabalho sobre os resultados quantitativos e qualitativos da Semob é parte integrante da avaliação da gestão do exercício de 2016, tendo o seu escopo claramente limitado àquele exercício. Apesar disto, tem-se a consciência de que a meta deve ser alcançada ao longo dos quatro anos de vigência do PPA 2016-2019, conforme exposto na análise inicial do fato.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Definir e implementar medidas que aprimorem o monitoramento dos empreendimentos apoiados pela Semob, por exemplo, atuando junto à Secretaria-Executiva de forma a revisar/readequar as metas do PPA 2016-2019.

Recomendação 2: Identificar as causas do baixo desempenho dos entes federativos na execução das obras e propor medidas de apoio aos entes federativos, como por exemplo, a capacitação para auxiliar na fase da licitação, contratação, execução dos empreendimentos, inclusive com relação à elaboração de projetos.

#### **2.1.1.5 CONSTATAÇÃO**

**As informações do relatório de gestão sobre a ação 10SS do programa 2048 referem-se apenas ao localizador nacional, não apresentando a situação dos demais localizadores.**

#### **Fato**

Pela análise do relatório de gestão, verificou-se que o "Quadro 03 – Ações de responsabilidade da UJ – OFSS – Ação 10SS" traz a meta apenas do localizador nacional, sendo que esta foi a única que teve realização. Da mesma forma, o item "3.3.2.1.1 Análise Situacional Ações Constantes na LOA" não apresenta a situação dos demais localizadores da ação.

Conforme a Orientação do TCU para elaboração do conteúdo do item "Formas e instrumentos de monitoramento da execução dos resultados dos planos":

Não há sugestão de estrutura da informação para este item, assim, a UPC poderá adotar o formato que considerar mais adequado para o atendimento. Alerta-se, entretanto, para observar os



aspectos de clareza, concisão, completude, exatidão e objetividade das informações prestadas.

Desta forma, as informações apresentadas estão em desacordo com a orientação por não serem completas.

### **Causa**

A Semob optou por apresentar apenas as informações referentes ao localizador nacional, entendendo ser o de maior relevância e se baseando no fato de não haver exigência de detalhamento dos demais localizadores.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 887, de 01/06/2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

Os dados detalhados apresentados no Relatório de Gestão da SEMOB, como em anos anteriores, são referentes somente à Ação 10SS com localizador nacional que concentra os investimentos mais relevantes, priorizados como PAC, identificados na LOA, com código 3 no que se refere a Resultado Primário (RP), cuja descrição deste tipo de despesa é “primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e abrangida pelo PAC”.

Como a execução da Secretaria é descentralizada, não é executada diretamente, os valores dos investimentos ficam no localizador nacional. As despesas com localizadores específicos são inserções de emendas parlamentares na LOA. Até o momento não houve exigência de detalhamento no Relatório de Gestão da Secretaria. Neste sentido verifica-se que cada vez mais o TCU orienta, nas suas normas específicas para elaboração do Relatório, que as demonstrações sejam macro, mais do ponto de vista gerencial e não com excessivos detalhamentos.

### **Análise do Controle Interno**

Verifica-se, pela manifestação, que o relatório de gestão apenas apresentou, de fato, informações sobre o localizador nacional.

Observa-se que, embora o localizador nacional seja o de maior relevância para a unidade (inclusive quanto à materialidade: R\$ 472.928.278,00 enquanto os demais localizadores somam R\$ 271.859.081,00 considerando a dotação atual), os demais localizadores também compõem a ação e possuem grande peso quando se considera a meta física, sendo que o localizador nacional possuía a meta de apoiar 38 projetos, enquanto as metas dos demais somavam 241 projetos apoiados (meta reprogramada).

Acrescenta-se que as informações apresentadas no relatório de gestão devem ser completas ainda que a forma de apresentação ou mesmo o detalhamento fiquem a cargo da conveniência da unidade, conforme visto na orientação do TCU para elaboração do



conteúdo do item “Formas e instrumentos de monitoramento da execução dos resultados dos planos”.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Acompanhar a situação das emendas parlamentares de forma apresentar informações, ainda que consolidada, da execução e efetividade das ações a que estão vinculadas.

## **2.1.1.6 CONSTATAÇÃO**

### **Baixa relevância atribuída à ação 10SR, o que se reflete na meta LOA da ação (1 projeto apoiado).**

#### **Fato**

Como critério para verificar a relevância atribuída à ação 10SR, levou-se em consideração os valores da dotação da ação 10SS do programa 2048 e a sua meta, uma vez que as ações podem ser consideradas complementares, sendo que a 10SR contempla a elaboração de projetos básicos ou executivos de sistemas de transporte público coletivo urbano e de Planos de Mobilidade Urbana, enquanto a 10SS apoio a implantação e requalificação de infraestrutura de sistemas de transporte público coletivo urbano de passageiros.

A dotação final da ação 10SS e sua meta são R\$ 549.545.476,00 e 279 (considerando todos os localizadores da ação). Por outro lado, o valor da dotação orçamentária para a ação 10SR na LOA 2016 foi de apenas R\$ 192.408,00, sendo que a dotação final ficou em R\$ 153.927,00, aproximadamente 0,03% da ação 10SS. Em relação à meta, esta foi estipulada como sendo um projeto apoiado.

Cabe destacar que, no item "3.3.2.1.1 Análise Situacional Ações Constantes na LOA" do relatório de gestão, quanto à situação da ação 10SS, informou-se que concorre para a não conclusão dos empreendimentos:

[...] o fato desta ação ser implementada de forma descentralizada, por meio de transferência de recursos a estados e municípios, que nem sempre possuem estruturas técnicas suficientes para fazer frente às tarefas de elaboração dos projetos, obtenção de licenças, licitação das obras e serviços, aporte de contrapartidas e gestão da execução das intervenções.

Desta forma, a ação 10SR teria o potencial de amenizar os problemas apontados, visto que o foco da ação é o apoio à elaboração de planos e projetos de mobilidade urbana, visando a obter projetos de maior qualidade alinhados:

[...] com os princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana - Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, e da Política Nacional sobre Mudança do Clima - Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, visando fomentar o planejamento da mobilidade urbana compatibilizado com a proteção do sistema climático.

Este potencial agrega ainda mais importância à ação 10SR, o que torna a baixa relevância atribuída à ação ainda mais agravante.



## Causa

Segundo informado pela Semob, os limites orçamentários impostos durante a elaboração da proposta orçamentária estariam sendo insuficientes para que se desse a devida relevância à ação.

Contudo, não foram apresentadas evidências (por exemplo, ofícios, atas de reuniões, mensagens eletrônicas) acerca dos esforços empreendidos junto a área de orçamento do Ministério das Cidades, nem em relação a outros órgãos atuantes na definição do orçamento acerca da necessidade de ampliação dos recursos para apoiar a elaboração de projetos.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Despacho nº 887, de 01/06/2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

[...] no que se refere ao subitem 2.3.2, caso o texto do Relatório de Gestão não tenha dado a devida relevância às ações 10SR, 10ST, 2D47 e 2D49, informa-se que estas ações expressam na LOA a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei 12.587. Há coerência entre a estrutura orçamentária com as atribuições da Lei.

O Quadro a seguir faz a vinculação destas ações com a Lei:

Ação do Programa 2048	Vinculação com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) - Lei 12.587/12
Ação 10SR - Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Sistemas Integrados de Transporte Coletivo Urbano - Nacional	Qto às diretrizes da PNMU - Art. 6º;
	Qto às atribuições da União - Art.16, Inciso IV.
	Qto aos planos de mobilidade urbana – Art. 24.
Ação 10ST - Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados - Nacional	Qto às diretrizes da PNMU - Art. 6º, Inciso II;
	Qto aos instrumentos de gestão - Art. 23, Inciso IV
	Qto aos planos de mobilidade urbana – Art. 24, Inciso V.
Ação 2D47 - Apoio à Implantação de Medidas de Moderação de Tráfego - Nacional	Qto aos princípios da PNMU – Art. 5º, Inciso VI;
	Qto aos direitos dos usuários - Art. 14, Inciso IV;
	Qto aos objetivos da PNMU - Art. 7º, Inciso III.
Ação 2D49 - Apoio ao Desenvolvimento Institucional para a gestão dos Sistemas de Mobilidade Urbana - Nacional	Qto aos princípios da PNMU – Art. 5º, Inciso II, IV, V e
	Qto às atribuições da União - Art. 16, Incisos I, II e III.

Em função dos referenciais monetários fixados no PLOA, atualmente as citadas ações não estão recebendo valores que permitam a execução de chamamento público em nível nacional. No PLOA 2018, para todas estas ações, a SEMOB teve referencial fixado em R\$ 10.198.830,92.

Considerando o número de municípios superando 5 mil e custo unitário para elaboração de projetos/planos e o custo por quilômetro para implantação de infraestrutura de transporte não motorizado, fica inviabilizado edital nacional com estes escassos recursos. Também, no atual cenário restritivo que o país passa, fica inviabilizada qualquer ação de solicitação de ampliação.

Após a apresentação do relatório preliminar, houve uma segunda manifestação acerca do fato, por intermédio do Despacho nº 1322, de 22/08/2017:



Nessa constatação a CGU utilizou como critério para verificar a relevância atribuída à ação 10SR a comparação com os valores da dotação da ação 10SS.

Segundo a CGU “a dotação final da ação 10SS e sua meta são R\$ 549.545.476,00 e 279 (considerando todos os localizadores da ação). Por outro lado, o valor da dotação orçamentária para a ação 10SR na LOA 2016 foi de apenas R\$ 192.408,00, sendo que a dotação final ficou em R\$ 153.927,00, aproximadamente 0,03% da ação 10SS. Em relação à meta, esta foi estipulada como sendo um projeto apoiado”.

A constatação a que chegou a CGU (Baixa relevância atribuída à ação 10SR, o que se reflete na meta LOA da ação - 1 projeto apoiado) dá a impressão que a SEMOB dá baixa relevância à política da ação 10SR que é a elaboração de estudos, projetos básicos ou executivos de sistemas de transporte público coletivo urbano e de Planos de Mobilidade Urbana. Isso não é razoável como será demonstrado a seguir.

Primeiramente, a SEMOB considera que o critério utilizado para avaliação não é adequado. Não parece razoável comparar a ação 10SS, que lastreia todos os empreendimentos em execução do PAC com recursos do Orçamento Geral da União, com a ação 10SR, que apesar de ser muito importante, é uma ação que não é PAC e possui orçamentário discricionário. Sabe-se que ações com essas características são muito contingenciadas e não possuem a mesma priorização pelo governo como as ações do PAC, como é o caso da ação 10SS.

A SEMOB considera a elaboração de estudos e projetos de suma importância no processo de planejamento das ações de mobilidade urbana, tanto que permite que estudos e projetos sejam executados por meio da ação 10SS para aproveitar da sua situação de ser PAC. Tanto que é assim, que por essa via estão sendo apoiados 23 projetos que somam R\$ 237,78 milhões.

Situação do Contrato	Contrato	OGU (R\$)	Investimento (R\$)	Pago (R\$)
Contratado	19	217.420.120,95	221.337.345,83	88.678.429,11
Em contratação	4	20.362.666,00	20.362.666,00	0,00
<b>Totais</b>	<b>23</b>	<b>237.782.786,95</b>	<b>241.700.011,83</b>	<b>88.678.429,11</b>

Fonte: SACI

Programa	Contrato	OGU (R\$)	Investimento (R\$)	Pago (R\$)
<b>PACTO DA MOBILIDADE</b>	14	125.704.719,97	126.133.774,13	13.082.655,26
<b>MOBILIDADE GRANDES CIDADES</b>	9	112.078.066,98	115.566.237,70	75.595.773,85
<b>Totais</b>	<b>23</b>	<b>237.782.786,95</b>	<b>241.700.011,83</b>	<b>88.678.429,11</b>

Fonte: SACI

Outro ponto a ser destacado é que dos 23 projetos apoiados, 14 foram selecionados no âmbito do Pacto da Mobilidade, última seleção realizada com recursos do OGU. Nessa seleção, é bom frisar que foi considerada a situação dos projetos na seleção, sendo que aqueles que não apresentaram projetos foram selecionados para elaboração dos respectivos estudos para posterior pleito das obras.



Isso demonstra a importância dada pela Secretaria à elaboração de estudos e projetos no processo de planejamento das ações de mobilidade urbana. Nesse sentido, outra ação a ser destacada foi a alteração normativa realizada no Programa PRÓ-TRANSPORTE, programa de investimentos com recursos do FGTS, que criou novas modalidades de financiamento, dentre elas a possibilidade de financiamento de estudos técnicos e projetos de engenharia independente das obras, planos de mobilidade urbana, o desenvolvimento institucional, entre outras alterações.

Por fim, destaca-se a alteração do fluxo e condicionantes do processo de seleção de novos projetos, já inseridos no processo seletivo em andamento – Avançar Cidades Mobilidade Urbana, em que estabelece, entre outras coisas, um fluxo contínuo de seleção e que a aprovação do projeto de engenharia se dê anteriormente à assinatura do contrato de financiamento.

### **Análise do Controle Interno**

Pela manifestação da unidade, tem-se um reforço do fato, demonstrando a necessidade de se ampliar a relevância dada à ação 10SR, uma vez que se afirmou que a ação 10SR não recebeu “valores que permitam a execução de chamamento público em nível nacional”, inviabilizando edital nacional com as dotações recebidas.

Por outro lado, salienta-se que não foram apresentadas evidências acerca dos esforços empreendidos pelo Dereg ou pela Semob junto a Subsecretaria de Planejamento, Administração e Orçamento do Ministério das Cidades.

Nesse sentido, importa destacar que no período em exame e nos termos do Inciso VI, art. 18, Decreto nº 4665/2003, compete ao Dereg “formular, [...], a proposta anual de orçamento da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana e monitorar sua execução”. Por oportuno, nos termos do Inciso I, art. 15, Decreto nº 4665/2003; combinado com Inciso I, art. 27 do mesmo Decreto, ao Secretário da Semob, compete “formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional da Mobilidade Urbana, bem como os instrumentos necessários à sua implementação”.

Acrescenta-se que também não foram apresentadas evidências acerca dos esforços empreendidos pela Semob junto a outros órgãos atuantes, como SOF/MPDG, na definição do orçamento da ação 10SR, com vistas a promover a ampliação dos recursos para apoiar a elaboração de projetos.

Cabe ressaltar que a Semob expôs que apoiou a elaboração de projetos de empreendimentos PAC por meio da ação 10SS, o que está previsto no detalhamento de implementação da ação verificado por meio do espelho da ação constante do SIOP. Entretanto, a Semob demonstra estar ciente de que problemas relacionados à baixa qualidade de planejamento e projeto dos empreendimentos é algo recorrente com inevitável impacto na execução e no alcance dos resultados esperados com a sua implementação.

Assim, o apoio a planos e projetos extrapola a disponibilização de recursos para a sua elaboração, sendo importante encontrar medidas que levem ao aprimoramento da qualidade daqueles.



### **Recomendações:**

Recomendação 1: Criar um programa de trabalho voltado para o apoio aos entes federativos com o objetivo de aprimorar o planejamento e a elaboração de projetos voltados para a mobilidade urbana, realizando em seu planejamento uma previsão orçamentária para a implantação do programa, de forma a subsidiar a elaboração das propostas orçamentárias.

#### **2.1.1.7 CONSTATAÇÃO**

### **Inexecução ou baixa execução das ações do Ministério das Cidades previstas na LOA 2016 vinculadas ao Programa 2048.**

#### **Fato**

As informações sobre as ações do Ministério das Cidades previstas na LOA 2016 vinculadas ao Programa 2048 se encontram resumidas no quadro apresentado como Anexo I deste documento.

#### **A. Inexecução orçamentária da ação 10SR (0%).**

Conforme se verifica na LOA 2016, a ação 10SR do programa 2048 é para "Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano". Pelo espelho da ação extraído do SIOP, esta ação:

Contempla a elaboração de projetos básicos e/ou executivos de sistemas de transporte público coletivo urbano e de Planos de Mobilidade Urbana, de acordo com os princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana - Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, e da Política Nacional sobre Mudança do Clima - Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, visando fomentar o planejamento da mobilidade urbana compatibilizado com a proteção do sistema climático.

Verifica-se no espelho da ação extraído do SIOP que o valor da dotação final da ação foi de R\$ 153.927,00 e que a execução orçamentária foi de 0%, ou seja, total inexecução da ação.

Ressalva-se que o relatório de gestão apresenta que: "*houve execução orçamentária das ações 10SS, 10SR e 10ST*". Entretanto, em relação à ação 10SR, o que houve foi execução de RAPs de R\$ 46.466,18, que corresponde a apenas 1,13% dos RAPs não processados inscritos em 1/1/2016.

Extraí-se do relatório de gestão que "*[...] em decorrência da escassez de recursos, dotação inicial de R\$ 200.000,00 reduzida para R\$ 153.927,00, e da grande demanda por recursos para a elaboração de planos e projetos de mobilidade urbana, houve dificuldade em efetuar seleção pública em caráter nacional*".

Quando se compara a dotação de 2016 da ação 10SR com a dotação da ação 10SS, que podemos considerar como ações complementares, verifica-se de fato que houve escassez de recurso para a ação. Fica ainda mais evidente quando se compara com o valor de RAPs não processado da ação 10SR inscrito em 1/1/2016, que foi de R\$ 4.096.911,00. Tamanha discrepância de valores poderia inclusive tornar razoável o que a princípio parece



incoerente: o fato de justificar que não houve gastos na ação porque os recursos eram poucos. Entretanto, torna-se mais difícil sustentar esta causa, quando se leva em consideração a situação dos RAPs não processados que teve execução de apenas 1,13%, mesmo com um valor inscrito no início de 2016 de aproximadamente R\$ 4 milhões.

**B. Inexecução orçamentária da ação 10ST (0%).**

Conforme se verifica na LOA 2016, a ação 10ST do programa 2048 é para "Apoio a Sistemas de Transporte Não-Motorizados". Pelo espelho da ação extraído do SIOP, o valor da dotação final da ação foi de R\$ 16.797.356,00 e a execução orçamentária foi de 0%, ou seja, total inexecução da ação.

Ressalva-se que o relatório de gestão apresenta que: "*houve execução orçamentária das ações 10SS, 10SR e 10ST*". Entretanto, em relação à ação 10SR, o que houve foi execução de RAPs de R\$ 2.889.081,00, que corresponde a 17,20% dos RAPs não processados inscritos em 1/1/2016.

**C. Inexecução orçamentária da ação 2D47 (0%).**

Conforme se verifica na LOA 2016, a ação 2D47 do programa 2048 é para "*Apoio a Medidas de Moderação de Tráfego*". Pelo espelho da ação extraído do SIOP, o valor da dotação final da ação foi de R\$ 76.964,00 e a execução orçamentária foi de 0%, ou seja, total inexecução da ação.

**D. Inexecução orçamentária da ação 2D49 (0%).**

Conforme se verifica na LOA 2016, a ação 2D49 do programa 2048 é para "Apoio ao Desenvolvimento Institucional para a Gestão dos Sistemas de Mobilidade Urbana". Pelo espelho da ação extraído do SIOP, o valor da dotação final da ação foi de R\$ 400.000,00 e a execução orçamentária foi de 0%, ou seja, total inexecução da ação.

Acrescenta-se que a inexecução total da ação inviabiliza o cálculo dos indicadores de eficiência e eficácia LOA, uma vez que levariam a ineficiência e ineficácia ao limite.

**E. Baixa execução orçamentária da ação 10SS (40% da dotação final foi liquidada).**

O valor liquidado e pago da ação 10SS do programa 2048 foi de R\$ 219.590.780,00.

Conforme se verifica na LOA 2016, a ação 10SS do programa 2048 é para "Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano". Pelo espelho da ação extraído do SIOP, o objetivo é:

Apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária.

O valor da dotação final da ação é de R\$ 549.545.476,00, conforme se verifica no espelho da ação extraído do SIOP, sendo que a execução orçamentária foi de 39,96%, valor considerado baixo, uma vez que a expectativa é de que se execute a dotação orçamentária em sua totalidade.

Acrescenta-se que foi declarado no relatório de gestão que:

Os empreendimentos desta ação possuem fases preparatórias longas em função da complexidade dos empreendimentos e os



prazos de execução chegam a 48 meses. Por este motivo ainda não se tem empreendimentos concluídos.

Concorre para isto, o fato desta ação ser implementada de forma descentralizada, por meio de transferência de recursos a estados e municípios, que nem sempre possuem estruturas técnicas suficientes para fazer frente às tarefas de elaboração dos projetos, obtenção de licenças, licitação das obras e serviços, aporte de contrapartidas e gestão da execução das intervenções.

Tanto o despreparo técnico dos estados e municípios quanto o prazo longo de execução dos empreendimentos reforçam a necessidade de se atribuir um peso ainda maior à fase de planejamento dos empreendimentos, de forma a impactar não só na execução os investimentos, por meio do aprimoramento de suas origens (qualidade dos projetos e seleção dos empreendimentos), mas também no planejamento em si mesmo, definindo metas e elaborando orçamentos que sejam mais realistas e adequados à capacidade de execução e ao andamento dos empreendimentos.

### **Causa**

Apontam-se como principais causas:

- a) Estruturas técnicas insuficientes dos estados e municípios para elaboração de projetos e gestão da execução do empreendimento.
- b) Baixa qualidade dos projetos e estudos iniciais selecionados pela Semob e aprovados pela Mandatária.
- c) Dotações insuficientes em algumas ações para a atuação em caráter nacional.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 1322, de 22/08/2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

A princípio a SEMOB salienta que respondeu os achados questionados na Solicitação de Auditoria nº 201701091/02 por meio do Despacho nº 887/2017/SEMOB (SEI 0790958), a qual a presente constatação foi levantada.

Naquela oportunidade a SEMOB se manifestou na seguinte linha: “Em função dos referenciais monetários fixados no PLOA, atualmente as citadas ações não estão recebendo valores que permitam a execução de chamamento público em nível nacional. No PLOA 2018, para todas estas ações, a SEMOB teve referencial fixado em R\$ 10.198.830,92.

Considerando o número de municípios superando 5 mil e custo unitário para elaboração de projetos/planos e o custo por quilômetro para implantação de infraestrutura de transporte não motorizado, fica inviabilizado edital nacional com estes escassos recursos. Também, no atual cenário restritivo que o país passa, fica inviabilizada qualquer ação de solicitação de ampliação”.

Nesta oportunidade a SEMOB gostaria de apresentar fatos novos para justificar a baixa/inexecução orçamentária em algumas ações de sua responsabilidade.



Primeiramente, a unidade solicita revisão pela CGU dos critérios adotados para avaliar a execução orçamentária da SEMOB. Ao avaliar as ações sob a responsabilidade da unidade a CGU levou em conta as emendas parlamentares incluídas na LOA. Sabe-se que a execução orçamentária de algumas emendas possuem rito próprio (orçamento impositivo) e outras não estão na governabilidade da SEMOB a decisão de sua execução.

As ações sob a responsabilidade da SEMOB são aquelas que possuem localizador nacional (final 0001), cujos valores serão apresentados a seguir:

Ação Governo	PT	DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	CREDITO DISPONIVEL	CREDITO INDISPONIVEL	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)
10SR	15453204810SR0001	192.408,00	153.927,00	0,00	153.927,00	
10SS	15453204810SS0001	472.604.020,00	425.420.146,00	627.617,33	0,00	424.792.528,67
10ST	15451204810ST0001	442.408,00	220.408,00	0,00	220.408,00	
2D47	1545120482D470001	96.204,00	76.964,00	0,00	76.964,00	
2D49	1545320482D490001	500.000,00	400.000,00	300.000,00	100.000,00	0,00

Fonte: Tesouro Gerencial - extração realizada em 18/08/2017

A tabela possui dados extraídos do Tesouro Gerencial (SIAFI). Nela pode-se perceber que as ações 10SR, 10ST e 2D47 foram totalmente contingenciadas no exercício de 2016, inviabilizando dessa forma a execução orçamentária das ações.

Na ação 10SS pode-se verificar que 99,85% da dotação foi empenhada indicando quase a sua totalidade de execução. Desta forma, apresentamos justificativas plausíveis que denotam uma alta execução orçamentária da ação 10SS e a inviabilidade de execução das ações 10SR, 10ST e 2D47 devido ao contingenciamento de recursos do Governo Federal.

A seguir apresenta-se uma tabela com dados semelhantes aos apresentados no Relatório de Auditoria Preliminar, que incluem as emendas parlamentares:

Ação Governo		PT	DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	CREDITO DISPONIVEL	CREDITO INDISPONIVEL	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)
10SR	Nacional	15453204810SR0001	192.408,00	153.927,00	0,00	153.927,00	
10SS	Nacional	15453204810SS0001	472.604.020,00	425.420.146,00	627.617,33	0,00	424.792.528,67
10SS	Emenda Parlamentar		123.975.330,00	124.125.330,00	74.767.662,00	29.251.668,00	20.106.000,00
		Subtotal	596.579.350,00	549.545.476,00	75.395.279,33	29.251.668,00	444.898.528,67
10ST	Nacional	15451204810ST0001	442.408,00	220.408,00	0,00	220.408,00	
10ST	Emenda Parlamentar		16.576.948,00	16.576.948,00	11.943.251,44	1.744.615,00	2.889.081,56
		Subtotal	17.019.356,00	16.797.356,00	11.943.251,44	1.965.023,00	2.889.081,56
2D47	Nacional	1545120482D470001	96.204,00	76.964,00	0,00	76.964,00	
2D49	Nacional	1545320482D490001	500.000,00	400.000,00	300.000,00	100.000,00	0,00

Fonte: Tesouro Gerencial - extração realizada em 18/08/2017 (Adaptado pela SEMOB)

Quanto à ação 2D49, apesar de não constar o seu contingenciamento via SIAFI, constatamos que ela também foi contingenciada internamente pela SPOA/MCIDADES, conforme tabela a seguir (planilha de controle interno da SPOA/CGOF enviada por e-mail à SEMOB).



Unidade	Funcional	Ação	PLQA	LOA	LIMITE ATÉ DEZEMBRO Decreto 8.784 (B)	EMPENHADO ATÉ 20/12/2016 (C)	SALDO A EMPENHAR (ATÉ DEZEMBRO) (E = B - C)
SECRETARIA NACIONAL DO TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA			1.000.000	981.020	33.380	13.000	20.380
SEMOB	10.56101.15.453.2048.10SR		200.000	192.408		-	
SEMOB	10.56101.15.451.2048.10ST		200.000	192.408		-	
SEMOB	10.56101.15.451.2048.2D47		100.000	96.204		-	
SEMOB	10.56101.15.453.2048.2D49		500.000	500.000	33.380	13.000	

## Análise do Controle Interno

Verifica-se, pela manifestação, que a Semob entende que houve “*alta execução orçamentária da ação 10SS e a inviabilidade de execução das ações 10SR, 10ST e 2D47*”. Para esta afirmação, a Semob desconsidera a inexecução das ações que tiveram contingenciamento e exclui da sua responsabilidade os localizadores não nacionais da ação.

Entretanto, tal consideração não é válida, uma vez que o contingenciamento de algumas ações, ainda que seja parte da causa da baixa execução ou inexecução, não excluem o fato. Da mesma forma, a responsabilidade de execução das ações tratadas nesta constatação é da Semob, independentemente do localizador da ação, conforme se verifica no espelho da ação 10SS (Unidade Orçamentária 56101), uma vez que apresenta como unidade responsável a Semob, conceito definido pelo Manual Técnico de Orçamento – MTO 2016 como:

### 5.5.2.4.9. Unidade Responsável

Unidade administrativa, entidade, inclusive empresa estatal ou parceiro (Estado, Distrito Federal, Município, ou setor privado), responsável pela execução da ação orçamentária.

## Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os procedimentos de avaliação do planejamento físico e financeiros dos empreendimentos de mobilidade urbana a serem apoiados.

## 2.1.1.8 CONSTATAÇÃO

**Elevado saldo de restos a pagar não processados das ações 10SR, 10SS e 10ST, comparando-se com o valor inscrito em 1/1/2016 e com a dotação final de 2016 (113,75%).**

### Fato

As informações sobre restos a pagar não processados das ações do Ministério das Cidades previstas na LOA 2016 vinculadas ao Programa 2048 se encontram resumidas no quadro apresentado como Anexo II deste documento.

Conforme se verifica pelos espelhos das ações extraídos do SIOP, a soma das dotações finais das três ações em 2016 foi de R\$ 566.496.759,00 e o valor inscrito em restos a pagar não processados em 1/1/2016 foi de R\$ 1.674.063.305,00.

Já a soma dos saldos de restos a pagar não processados das ações 10SS, 10SR e 10ST em 2016 foi de R\$ 821.589.636,82, sendo:



- Saldo da ação 10SS de R\$ 811.329.460,00.
- Saldo da ação 10SR de R\$ 4.050.444,82.
- Saldo da ação 10ST de R\$ 6.209.732,00.

Assim, tem-se que o saldo de RAPs não processados em 2016 corresponde a 144,91% da dotação final das três ações em conjunto, ou seja, o valor que deixou de ser executado dos RAPs não processados equivale a 144,91% da dotação que as três ações receberam em 2016.

Considerando o valor inicial dos RAPs das três ações em 2016, a execução foi de 50,92%, resultando em um saldo de 49,08%.

## **Causa**

As principais causas do saldo elevado de RAPs são em grande parte coincidentes com aquelas que levaram a baixa execução orçamentária, sendo:

- a) Estruturas técnicas insuficientes dos estados e municípios para elaboração de projetos e gestão da execução do empreendimento.
- b) Baixa qualidade dos projetos e estudos iniciais.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 887, de 01/06/2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

Os dados detalhados apresentados no Relatório de Gestão da SEMOB, como em anos anteriores, são referentes somente à Ação 10SS com localizador nacional que concentra os investimentos mais relevantes, priorizados como PAC, identificados na LOA, com código 3 no que se refere a Resultado Primário (RP), cuja descrição deste tipo de despesa é “primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e abrangida pelo PAC”.

Como a execução da Secretaria é descentralizada, não é executada diretamente, os valores dos investimentos ficam no localizador nacional. As despesas com localizadores específicos são inserções de emendas parlamentares na LOA. Até o momento não houve exigência de detalhamento no Relatório de Gestão da Secretaria. Neste sentido verifica-se que cada vez mais o TCU orienta, nas suas normas específicas para elaboração do Relatório, que as demonstrações sejam macro, mais do ponto de vista gerencial e não com excessivos detalhamentos.

## **Análise do Controle Interno**

Verifica-se, pela manifestação, que o relatório de gestão apenas apresentou, de fato, informações sobre o localizador nacional.

Observa-se que, embora o localizador nacional seja o de maior relevância para a unidade (inclusive quanto à materialidade: R\$ 472.928.278,00 enquanto os demais localizadores somam R\$ 271.859.081,00 considerando a dotação atual), os demais localizadores também compõem a ação e possuem grande peso quando se considera a meta física, sendo



que o localizador nacional possuía a meta de apoiar 38 projetos, enquanto as metas dos demais somavam 241 projetos apoiados (meta reprogramada).

Acrescenta-se que as informações apresentadas no relatório de gestão devem ser completas ainda que a forma de apresentação ou mesmo o detalhamento fiquem a cargo da conveniência da unidade, conforme visto na orientação do TCU para elaboração do conteúdo do item “Formas e instrumentos de monitoramento da execução dos resultados dos planos”.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar uma avaliação da situação dos empreendimentos que contenham restos a pagar, identificando as providências que podem ser implementadas de forma a reduzir o saldo existente.

### **2.1.1.9 CONSTATAÇÃO**

#### **Baixa execução dos restos a pagar (RAPs) não processados referentes ao Programa 9989 do PPA 2008-2011 (7%).**

##### **Fato**

As Informações sobre RAPs não processados das ações do Ministério das Cidades não previstas na LOA 2016 vinculadas ao Programa 9989 se encontram resumidas no quadro apresentado como Anexo III deste documento.

Conforme se verifica no relatório de gestão, a soma dos valores inscritos em 1/1/2016 de restos a pagar não processados das ações 7L51, 10ST, 10SS e 0590 foi de R\$ 24.493.485,33, sendo:

- Valor inscrito da ação 7L51 de R\$ 3.741.051,60.
- Valor inscrito da ação 10ST de R\$ 5.966.789,91.
- Valor inscrito da ação 10SS de R\$ 7.184.727,83.
- Valor inscrito da ação 0590 de R\$ 7.600.915,99.

A soma dos valores liquidados de RAPs não processados das ações 7L51, 10ST, 10SS e 0590 do programa 9989 em 2016 foi de R\$ 1.646.465,63, sendo:

- Valor liquidado da ação 7L51 de R\$ 62.482,68.
- Valor liquidado da ação 10ST de R\$ 620.877,76.
- Valor liquidado da ação 10SS de R\$ 915.636,55.
- Valor liquidado da ação 0590 de R\$ 47.468,64.

Conclui-se que houve apenas 7% de execução dos RAPs não processados em 2016 quanto às ações 7L51, 10ST, 10SS e 0590 do Programa 9989. Destaca-se que este programa fazia parte do PPA 2008-2011 e que a última dotação que recebeu foi pela LOA 2011. Assim, são valores que se perduram há pelo menos seis anos.

##### **Causa**

As principais causas do saldo elevado de RAPs são em grande parte coincidentes com aquelas que levaram a baixa execução orçamentária, sendo:

a) Estruturas técnicas insuficientes dos estados e municípios para elaboração de projetos e gestão da execução do empreendimento.



b) Baixa qualidade dos projetos e estudos iniciais.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 1322, de 22/08/2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

A SEMOB se posiciona no sentido de que os achados foram respondidos na Solicitação de Auditoria nº 201701091/02 por meio do Despacho nº 887/2017/SEMOB (SEI 0790958), a qual a presente constatação foi levantada. Portanto, a Secretaria considera que houve manifestação dessa unidade quanto aos pontos levantados, ao contrário do posicionamento da CGU que considerou que não houve manifestação da unidade.

Naquela oportunidade a SEMOB se manifestou na seguinte linha: “Como já exposto anteriormente, a execução descentralizada, os problemas enfrentados pelos tomadores, seja pela baixa qualidade dos projetos, ou pelas dificuldades enfrentadas para a execução física, tais como: licenciamentos, questões patrimoniais, deslocamentos involuntários, etc, contribuem para uma execução abaixo do planejado”.

Acrescenta-se e reafirma-se ainda o que foi declarado no relatório de gestão:

“Os empreendimentos desta ação possuem fases preparatórias longas em função da complexidade dos empreendimentos e os prazos de execução chegam a 48 meses. Por este motivo ainda não se tem empreendimentos concluídos.

Concorre para isto, o fato desta ação ser implementada de forma descentralizada, por meio de transferência de recursos a estados e municípios, que nem sempre possuem estruturas técnicas suficientes para fazer frente às tarefas de elaboração de projetos, obtenção de licenças, licitação das obras e serviços, aporte de contrapartidas e gestão da execução das intervenções”.

### **Análise do Controle Interno**

Verifica-se, pela manifestação, que há um reforço do que se apresenta no fato contatado, uma vez que a Semob entende apresentar justificativas “*para uma execução abaixo do planejado*”, expondo diversos problemas identificados em relação aos empreendimentos.

Acrescenta-se que a constatação se refere ao Programa 9998 do PPA 2008 – 2011, assim, são RAPs que se perduram desde 2007, conforme se verifica no relatório de gestão. Desta forma, não se pode justificar a baixa execução com a complexidade dos empreendimentos, pois ainda que estes sejam complexos e possuam execução prolongada, tal condição deve ser considerada em seu planejamento, bem como na programação orçamentária, de forma a ter um andamento coerente com o planejado.



### 2.1.1.10 CONSTATAÇÃO

**Baixos índices de eficiência e de eficácia LOA da ação 10SS, sendo 7,89% e 4,07% respectivamente.**

#### **Fato**

As informações sobre os indicadores de eficiência e eficácia LOA da ação 10SS, Programa 9989, se encontram resumidas no quadro apresentado como Anexo IV deste documento.

Segundo o Roteiro do Processo Orçamentário – Orientador do Acompanhamento Orçamentário elaborado pela SOF: *"Esses indicadores serão gerados automaticamente pelo sistema. Na maioria das situações, os gestores devem buscar obter valores maiores que 100% para esses indicadores"*.

Ressalta-se que o cálculo dos indicadores é feito de forma ponderada, pois devem ser considerados os diversos localizadores da ação, seguindo a orientação do Orientador do Acompanhamento Orçamentário.

O indicador de eficiência LOA referente à ação 10SS foi de 7,89%, o que significa que o valor programado (dotação final) relativo a cada unidade de meta estipulada correspondeu apenas a 7,89% do valor liquidado (efetivamente gasto) relativo a cada meta realizada. Tal fato demonstra que houve uma imensa desproporcionalidade entre o que foi planejado e o que foi executado.

Cabe destacar que, segundo o relatório de gestão, a meta física realizada considerou apenas os empreendimentos concluídos (2 projetos apoiados), mas que outros 20 foram apoiados, embora não concluídos. Caso esses empreendimentos fossem considerados como meta realizada, teríamos os seguintes valores: eficiência LOA de 44,88% e eficácia LOA de 44,82%, valores ainda baixos.

Conforme se observa no relatório de gestão, foi exposto que:

Esta Ação teve a dotação inicial de R\$ 804.041.750,00, reduzida para R\$ 549.545.476,00 no final do exercício, montantes inferiores a 2015, quando a dotação final foi superior a R\$ 2 bilhões. O empenho global nesta Ação foi de R\$ 444.898.528,67, incluindo os empreendimentos do PAC, inseridos no Localizador Nacional, acrescido dos valores dos Localizadores Específicos (emendas) e da tarifa CAIXA. Em 2015 o empenho desta ação foi superior a R\$ 1 bilhão. Assim, verifica-se que a partir de 2015 está ocorrendo redução gradativa nos valores de dotação e empenho.

Tal situação agrava o fato de ter havido baixa execução orçamentária e física, demonstrando uma grande necessidade de se ajustarem o andamento dos projetos e empreendimentos existentes, antes de buscar novos investimentos.

Quanto ao alcance das metas, o resultando também foi bem abaixo do esperado, uma vez que o indicador de eficácia LOA foi de 4,07%, que representa quanto da meta física planejada foi realizada.

Acrescenta-se que, em relação às demais ações, o fato de ter havido uma total inexecução inviabiliza o cálculo dos indicadores de eficiência e eficácia LOA, uma vez que os levaria ao limite.



## **Causa**

As principais causas identificadas dos baixos índices são:

- a) Baixa execução orçamentária e física da ação.
- b) A metodologia de definição e apuração da meta física, uma vez que ela é definida em projetos apoiados e leva em consideração apenas as entregas à sociedade, o que geralmente ocorre em períodos que extrapolam o exercício de um ano.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 887, de 01/06/2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

Como já exposto anteriormente, a execução descentralizada, os problemas enfrentados pelos tomadores, seja pela baixa qualidade dos projetos, ou pelas dificuldades enfrentadas para a execução física, tais como: licenciamentos, questões patrimoniais, deslocamentos involuntários, etc, contribuem para uma execução abaixo do planejado.

## **Análise do Controle Interno**

Pela manifestação da unidade, tem-se um reforço dos fatos, uma vez que foram apresentados fatores que “contribuem para uma execução abaixo do planejado”.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Reavalie a metodologia de definição e apuração das metas físicas das ações orçamentárias, de forma a refletirem com maior coerência os resultados alcançados com a execução orçamentária.

## **3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

### **3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO**

#### **3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

##### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**

### **Gestão da carteira de empreendimentos de mobilidade urbana.**

#### **Fato**

Trata-se da gestão dos empreendimentos de mobilidade urbana no que se refere à priorização dos empreendimentos, aos principais pontos críticos identificados pelo gestor e às soluções que estão sendo adotadas e planejadas para os pontos críticos.

No que concerne à priorização dos empreendimentos, o critério adotado pela Semob foi priorizar as obras que já possuíam Contrato de Financiamento ou Termo de Compromisso assinados. Nesse sentido, diversos empreendimentos selecionados nos eixos Pacto da Mobilidade e Extra Pauta do PAC, para os quais não houve formalização do Contrato de Financiamento ou do Termo de Compromisso, as seleções foram tornadas insubsistentes por meio das Portarias nº 632 e 633 do MCidades publicadas no DOU em dezembro de



2016. Na tabela a seguir está um resumo do quantitativo de empreendimentos e o respectivo montante de recursos que seriam empregados, conforme a fonte do recurso.

Tabela 2 – Empreendimentos tornados insubsistentes

Fonte do Recurso	Portaria	Quantidade	R\$
Financiamento	632, de 29/12/2016	43 empreendimentos selecionados e <b>não</b> contratados	10,5 bi
OGU	633, de 29/12/2016	92 empreendimentos selecionados e <b>não</b> contratados	8,9 bi
OGU	<i>Não informado</i>	10 empreendimentos selecionados e <b>contratados</b>	4,0 bi
		<b>145 insubsistentes</b>	<b>23,4 bi</b>

Fonte: Relatório de Gestão da Semob, exercício 2016.

De acordo com o gestor, a justificativa para a insubsistência foi que “[...] a maioria dos empreendimentos tinham sido selecionados há mais de dois anos e não haviam sido contratados, principalmente por deficiência de projetos, entende-se que estes estavam mais longe de atingir o objetivo para o qual foram selecionados[...]”.

Com relação aos principais pontos críticos que fazem com que as obras atrasem ou paralisem, o gestor apontou os seguintes pontos críticos:

Obras complexas, sendo implantadas no espaço urbano consolidado que, em geral, causam significativo impacto ambiental e/ou de vizinhança ocasionando diversas situações inesperadas que precisam de solução, seja por causa do meio ambiente, seja por causa dos deslocamentos involuntários - desapropriações ou remoção de famílias, ou por questões relacionadas com o patrimônio histórico;

Realidade orçamentária e financeira da União e dos Governos Estaduais e Municipais, determinada pela atual conjuntura econômica do país. Muitas obras diminuíram seu ritmo de execução por necessidade de adequação ao fluxo financeiro e ou pelas incertezas do cenário econômico;

Falta de capacidade técnica e institucional dos estados e municípios brasileiros aliados à deficiência de planejamento na execução de obras de grande porte;

Falta de recursos para aporte de contrapartida dos Municípios/Estados;

Falta de capital de giro das empresas executoras – não conseguem suportar demora no repasse de recursos;

Demora entre a seleção e a efetiva execução – orçamento passa a ser insuficiente;

Pedidos de reequilíbrio de contrato pelas empreiteiras. Estados e Municípios têm dificuldade em aportar a diferença;

Cronograma acordado com empreiteira – serviços de menor valor para o fim da obra gera abandono pelas empresas;



Má execução dos serviços pelas empreiteiras – dificuldade no encerramento dos contratos;

Coordenação do cronograma com recursos de outras fontes para a execução de obras complementares;

Baixa qualidade dos projetos e estudos iniciais;

Elevada demanda de alteração de metas;

Irregularidades do tomador relativas às questões trabalhistas e tributárias que ensejam no bloqueio dos recursos a serem repassados;

Intervenções que constam como "paralisadas", mas que tiveram seu objeto principal finalizado e o tomador objetiva utilizar seu saldo contratual;

Falta de informação sobre interferências (rede de esgoto, telefonia, adutoras, etc);

Falta de unidade entre os órgãos envolvidos com o empreendimento e de um interlocutor único para o empreendimento; e

Judicialização de licitações.

Da resposta do gestor, verifica-se que várias falhas estão relacionadas ao processo de planejamento dos empreendimentos (estudos preliminares, estudos de viabilidade e projetos), à baixa capacidade técnica dos entes beneficiários e à realidade orçamentária e financeira atual do país.

Sendo assim, o gestor foi questionado sobre as medidas que estão sendo adotadas e/ou planejadas para solucionar esses pontos críticos, cuja resposta está apresentada a seguir:

Considerando o alto nível de complexidade das obras de mobilidade urbana por serem implantadas no espaço urbano consolidado, planeja-se, para as novas seleções que serão realizadas, adotar a diretriz de selecionar obras de mobilidade somente com a apresentação de projeto de engenharia licitável já previamente analisado pelo Agente Financeiro. No processo seletivo, para o caso de propostas em que não tenham sido realizados os estudos necessários ou que não tenham sido elaborados os projetos de engenharia, planeja-se apoiar estes estudos e projetos.

Considerando a grande quantidade de obras paralisadas por falta de recursos para o aporte da contrapartida, informamos que a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana – SEMOB têm buscado esforços para viabilizar uma nova linha de financiamento para garantir parte dos recursos de contrapartida e de contrapartida adicional para os Estados e Municípios.

Considerando a realidade orçamentária e financeira da União, determinada pela atual conjuntura econômica do país, informamos que a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana – SEMOB, têm feito a gestão da sua carteira com relação às



homologações das SPA's e às Autorizações de Início de Objeto – AIO, de forma a garantir os recursos orçamentários e financeiros previsto nos cronogramas dos empreendimentos que estão em andamento e/ou autorizados a iniciar e considerando as previsões de disponibilidade orçamentária e financeira para a SEMOB/MCidades.

Considerando a demora entre a seleção e a efetiva execução e que ocasiona a insuficiência do orçamento previsto e a necessidade de contrapartida adicional, informamos que para as novas seleções que utilizam recursos de financiamento, planeja-se selecionar empreendimentos somente após a conclusão da análise de risco de crédito e do projeto de engenharia pelo Agente Financeiro. Restará, após a seleção e antes da contratação, somente a análise de capacidade e endividamento pela Secretaria do Tesouro Nacional. Com isso espera-se reduzir de forma significativa o tempo de contratação do empreendimento.

Ainda no que se refere à adoção de medidas pelo gestor, para a retomada de obras paralisadas, foram adotadas providências, tais como, reuniões com o ente beneficiário, visitas “in loco”, reuniões GGI, videoconferências, entre outras, em que pese a UPC ainda não ter atendido à recomendação 1.7.1.3 do Acórdão Nº 5062/2016 – 1ª Câmara, “in verbis”:

1.7.1.3. realize levantamento atualizado sobre as obras custeadas com recursos repassados pela SNTMU/MCid e que se encontrem atrasadas/paralisadas, detalhando, por meio de relatório circunstanciado, as medidas adotadas para retomada das obras paralisadas, incluindo vigilância e proteção, previsão de prazo e responsáveis, nos termos da Decisão Normativa TCU 127/2013

Pelo exposto, verifica-se que o gestor está atuando no sentido de solucionar alguns dos pontos críticos apontados, com medidas que estão sendo planejadas e implantadas no presente exercício. Ademais, verifica-se a necessidade de atendimento à recomendação exposta acima, para aprimoramento da gestão das obras com problemas na execução. Sendo assim, não é possível realizar avaliação das medidas adotadas pelo gestor neste relatório, devendo-se aguardar os próximos exercícios e seleções a serem realizadas pela Semob.

### **3.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Capacidade operacional da Semob para monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana.**

##### **Fato**

No RG da Semob, não há uma análise crítica acerca da suficiência de pessoal que realiza o monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana. Apesar desse assunto não estar explicitamente no escopo da avaliação da gestão da UPC, é relevante abordá-lo, tendo em vista que impacta diretamente o monitoramento realizado pela Semob.

De acordo com o RG, o monitoramento é realizado pelos servidores da Demob, analistas e especialistas de infraestrutura, que monitoram os empreendimentos por unidade da



federação (UF). Por conseguinte, cada monitor é responsável por todos os empreendimentos de uma ou mais UF. O objetivo é que o monitor tenha conhecimento do conjunto de empreendimentos selecionados num estado da federação, permitindo uma visão geral do impacto dos empreendimentos de mobilidade urbana da região.

Com a finalidade de avaliar a capacidade operacional da UPC frente às demandas da Secretaria, solicitou-se a opinião do gestor acerca da suficiência de pessoal. Em resposta, o gestor informou o seguinte:

[...] Atualmente, o Demob, responsável pelo acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos de mobilidade e pavimentação, é composto por 11 analistas de infraestrutura e 1 especialista em infraestrutura. São 1.251 empreendimentos ativos que correspondem a um total de R\$ 64,1 bilhões de reais em investimento. Portanto, em média, cada técnico é responsável por monitorar 104 empreendimentos que correspondem, em média, a R\$ 5,34 bilhões de reais em investimento.[...]

[...] Na condição atual, no Demob, considerando toda a disponibilidade dos técnicos para a atividade de acompanhamento e monitoramento, tem-se que cada empreendimento, em média, conta com 23 minutos de dedicação por semana. A experiência prática tem demonstrado que esse tempo está muito aquém das necessidades para um acompanhamento adequado. Estima-se que a necessidade de tempo por empreendimento seja de, pelo menos, 60 minutos por semana. Isso equivale a quase triplicar o número de técnicos no Departamento.

Ademais, o gestor informou que já foi solicitado à CGRH do MCidades que selecione servidores públicos estáveis das áreas de engenharia e arquitetura interessados em desempenhar atividades voltadas às competências da Semob.

Por fim, o gestor conclui que o incremento do quantitativo de técnicos (analistas e especialistas de infraestrutura) é imprescindível para o cumprimento efetivo das atribuições legais e constitucionais da Semob.

De fato, em termos quantitativos, em vista da restrita capacidade operacional da UPC, verifica-se que há risco significativo para se efetivar o adequado acompanhamento e monitoramento da carteira existente de empreendimentos. Além disso, em termos qualitativos, o gestor também precisa incrementar a equipe com pessoal cada vez mais qualificado em áreas correlatas à mobilidade urbana.

Isso porque além do acompanhamento e monitoramento da carteira existente, se faz necessário aperfeiçoar os critérios técnicos que fundamentarão futuras seleções de empreendimentos de modo a evitar ou reduzir a opção por projetos inadequados. E para aperfeiçoar tais critérios e efetivamente analisar futuras propostas numa seleção, necessita-se de maior e cada vez mais qualificado corpo técnico nas unidades internas da Semob.

Ademais, o mencionado risco quanto ao adequado acompanhamento e monitoramento da carteira existente é elevado à medida em que, por hipótese, são selecionados novos projetos e não há aumento da força de trabalho.



### 3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

**A classificação como obra atrasada no banco de dados da CAIXA não reflete a real situação da obra.**

#### **Fato**

A UPC afirmou que a classificação como "atrasada" no banco de dados da CAIXA é frágil, pois: (a) algumas vezes os cronogramas de execução física da obra, anexos aos contratos, não possuem a aderência necessária ao prazo médio de obras segundo sua tipologia e complexidade; (b) por outro lado, a possibilidade de atualização dos cronogramas geram distorções no monitoramento, pois, depois da atualização, a obra pode passar de uma situação de atrasada para normal só pelo fato de a repactuação do prazo e não por uma readequação efetiva da obra; (c) como a reprogramação do contrato gera custo para sua efetivação os proponentes evitam realizá-las e nos casos de cronogramas super ou sub estimados essa situação se arrasta de forma prolongada causando distorções no monitoramento, ou seja, uma obra quando subestimada pode estar constando como atrasada quando na verdade pode estar normal quando comparada com o prazo médio de realização daquele tipo de obra, ou no caso contrário, uma obra superestimada pode estar normal quando no entanto ela está atrasada; (d) o campo situação de obra só é atualizado pela CAIXA quando ela realiza a aferição da execução física da obra em campo, e isso varia em função do modelo de aferição definido para o termo de compromisso, conforme disciplina o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do MCidades – MICE-PAC. No caso da opção de aferição por parcelas, por exemplo, a mandatária somente realiza a aferição da execução em determinados marcos, (40%, 60%, 80%, 100%). Tal sistemática de aferição, por si só, já prejudica a classificação real do andamento da obra. Por fim, informou que não há uma rotina específica de monitoramento para as obras atrasadas, cujo acompanhamento se dá no mesmo contexto que as demais, ou seja, por meio de Gabinete de Gestão Integrada -GGI, contato com os Municípios/Estados, cruzamento de informações disponibilizadas pelos envolvidos e visitas "in loco".

Verifica-se que a classificação como obra atrasada no banco de dados da CAIXA não reflete a real situação da obra, tornando-se uma informação relativamente sem utilidade para o MCidades. A própria UPC reconhece que há cronogramas de execução que não refletem a realidade, e que mesmo assim, são aprovados pela Mandatária. Tal fato prejudica o monitoramento realizado pela Semob. No entanto, ainda que o banco de dados não permita esse acompanhamento gerencial, é importante que a Semob adote uma metodologia para definir o grau de atraso da obra, a fim de avaliar o impacto desse atraso para o empreendimento e para a execução da Política Pública, bem como para supervisionar os trabalhos realizados pela mandatária, por meio de cruzamento de dados, a fim de exigir ações mais pontuais e assertivas.

#### **Causa**

Aprovação de projetos e respectivos cronogramas que não refletem a realidade dos empreendimentos. Para os Termos de Compromisso (PAC), as informações prestadas pela CAIXA nem sempre estão atualizadas, pois dependem do modelo de aferição adotado pela Mandatária.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 16/2017/GEIN/DEPLAN/Semob, de 16 de junho de 2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:



A Semob durante a auditoria de contas explicou os motivos que fazem com que a classificação como obra atrasada no banco de dados da CAIXA não reflita a real situação da obra. Para equacionar a questão essa unidade está estudando outras metodologias que possibilite mensurar o grau de atraso das obras.

### **Análise do Controle Interno**

Na manifestação da UPC acerca do fato não houve apresentação de novos elementos que elidisse a constatação. A própria UPC informa que está adotando medidas para possibilitar a mensuração do grau de atraso das obras.

De fato, com base no grau de atraso da obra, é possível um acompanhamento mais focado no sentido de empreender mais esforços para que a obra possa ser concluída dentro do prazo previsto, bem como permite uma supervisão mais acurada da Mandatária pela UPC.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Definir uma metodologia, com base nas informações prestadas pela CAIXA, pelos entes beneficiários dos recursos e em outros dados disponíveis, que permita aferir o grau de atraso de uma obra, por meio de indicadores adequados e consistentes, a fim de promover o acompanhamento sistemático das obras atrasadas pela Semob.

#### **3.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

**O MCidades não implementou os sistemas informatizados a serem preenchidos pelos compromissários, conforme previsto no item 17.3 do MICE-PAC.**

#### **Fato**

Apesar de haver previsão no MICE-PAC de implementação de sistemas informatizados a serem preenchidos pelos compromissários, na forma e periodicidade oportunamente estabelecidos pelo MCidades, não houve a implementação dessa rotina, porquanto nem o Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos - SACI nem outro sistema permitem essa funcionalidade.

Tal fato está em desacordo com o item 17.3 do MICE-PAC (Portaria nº 164 do MCidades, de 12/04/2013).

Avalia-se que a existência de sistema informatizado como previsto no MICE-PAC permitiria a coleta de informações diretamente dos compromissários e possibilitaria ao MCidades manter dados mais atualizados acerca da situação de cada empreendimento, o preenchimento de lacunas de informações e, ainda, bases para o cruzamento de dados entre compromissário e a mandatária. Com base em tais informações, seria possível reduzir ligações telefônicas para coleta de dados ordinários e desenvolver um acompanhamento sistemático da atuação da CAIXA pela Semob e pelas demais Secretarias Finalísticas. Além de permitir um tratamento mais gerencial das informações.



## **Causa**

Ausência de implementação do sistema previsto na Portaria nº 164, de 12/04/2013 (MICE-PAC)

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 16/2017/GEIN/DEPLAN/Semob, de 16 de junho de 2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

Conforme respondido na SA nº 201701091/01, toda e qualquer melhoria nos sistemas informatizados do Ministério das Cidades é realizada por coordenação da Secretaria Executiva.

A Semob considera importante esta possibilidade prevista no item 17.3 do MICE-PAC e sempre quando é solicitada se dispõe para estar em contato com a Secretaria Executiva para sugestões de melhorias e aperfeiçoamentos nos sistemas informatizados do Ministério das Cidades.

No entanto, considera-se que essa recomendação não poderá ser imputada a esta Secretaria.

### **Análise do Controle Interno**

Na manifestação da UPC acerca do fato não houve apresentação de novos elementos que elidisse a constatação. A própria UPC reconhece a importância da previsão contida no item 17.3 do MICE-PAC.

Apesar de a implementação dos sistemas informatizados previstos no MICE-PAC ser competência da SE/MCidades, a ausência de sua implementação impacta diretamente a atuação da Semob no acompanhamento dos empreendimentos, bem como no papel de supervisão da CAIXA. Nesse sentido, a fim de melhorar o desempenho de sua atuação, bem como das políticas públicas sob sua alçada, é possível que a Semob apresente subsídios à SE/MCidades para fins de definição da viabilidade na implementação dos sistemas informatizados previstos no item 17.3 do MICE-PAC.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar estudo sobre as informações necessárias que podem ser fornecidas pelos compromissários que permitam um acompanhamento mais fidedigno das obras custeadas com recursos orçamentários e com recursos onerosos e propor à Secretaria Executiva do MCidades, para avaliação da viabilidade de implementação dos sistemas previstos no item 17.3 do MICE-PAC.



### 3.1.1.5 CONSTATAÇÃO

**A Semob não realiza análise qualitativa acerca da análise efetuada pela CAIXA referente aos projetos e orçamentos dos empreendimentos apoiados pelo MCidades para fins de ateste e pagamento da tarifa CAIXA.**

#### **Fato**

Para fins de ateste e pagamento do módulo "análise de viabilidade técnica" do Contrato de Prestação de Serviços – CPS nº 17/2012, o critério técnico para ateste e pagamento da tarifa CAIXA, a ser analisado pela Semob, é a publicação do Termo de Compromisso – TC no DOU. No que se refere à CR, não há avaliação pela Secretaria Finalística (área técnica) sendo aprovada diretamente pela SPOA/SE (área financeira). De acordo com a UPC, o modelo de cobrança de tarifa pela Mandatária, estabelecido no CPS, estabelece critérios de análise que permite tão somente a verificação da "ocorrência" ou "não ocorrência" do procedimento estabelecido no respectivo contrato (análise binária "Sim" ou "Não").

Tal condição está em desacordo com o inciso I, art. 15, Decreto nº 4665/2003 substituído pelo Decreto nº 8927/2016 que preveem que compete à Semob acompanhar a Política Nacional da Mobilidade Urbana e os instrumentos necessários à sua implementação; bem como o CPS nº 17/2012, cláusula II - obrigação das partes, I, g, a qual prevê que compete a Secretaria Finalística acompanhar e avaliar a execução e os resultados do Programa, promovendo os ajustes que se façam necessários; na medida em que projetos mal elaborados e/ou com baixa qualidade, podem impactar significativamente a execução do Programa e, em última instância, a efetividade da PNMU.

Do exposto acima e da análise da Portaria nº 22/2016/SPOA-SE/MCidades, verifica-se que o critério técnico para ateste da "análise de viabilidade técnica" é a publicação do TC no DOU. Nesse ateste, não há verificação da qualidade dos trabalhos realizados pela CAIXA. Ademais, em entrevista com Analistas de Infraestrutura, foi informado que não há uma análise crítica quanto ao projeto/orçamento aprovado pela CAIXA. Ainda, verificou-se que não há no CPS nº 17/2012 e na Portaria nº 22/2016/SPOA, critérios objetivos para verificação da qualidade da "análise de viabilidade técnica". Conclui-se, portanto, que não há análise qualitativa com relação ao trabalho executado pela Mandatária para fins de ateste e pagamento da tarifa CAIXA.

#### **Causa**

Edição tardia de Portaria com critério técnico para ateste da "análise de viabilidade técnica" e que não contempla avaliação da qualidade da análise exercida pela contratada (CAIXA). Ausência de critérios definidos pela Semob para verificação da qualidade dos produtos aprovados pela CAIXA. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Regulação e Gestão – DREG, ao qual compete, segundo o Art. 8, inciso I, do Anexo VII da Portaria nº 227, de 04 de julho de 2003, que trata do Regimento Interno do MCidades, *“apoiar a formulação das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, seu acompanhamento e avaliação, bem como o desenvolvimento dos instrumentos necessários à sua implementação”*. Tal falha também compete ao Secretário Nacional de Mobilidade Urbana, ao qual compete, segundo o Art. 5, inciso V, do Anexo VII da mesma Portaria, *“formular, propor, acompanhar e avaliar os programas e ações dos Planos Plurianuais, no que concerne à mobilidade urbana”*.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 16/2017/GEIN/DEPLAN/Semob, de 16 de junho de 2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

Primeiramente, cabe enfatizar que a análise técnica dos projetos e orçamentos, bem como da análise das prestações de contas, são de responsabilidade da CAIXA, entidade contratada pelo Ministério das Cidades para operacionalização dos repasses de recursos do Orçamento Geral da União.

O Ministério das Cidades mantém esse vínculo contratual com a CAIXA por não ter capacidade operacional de técnicos no número necessário para realizar as atividades de operacionalização dos programas e ações.

Desta forma, devido à escassez de recursos humanos o Ministério das Cidades delega as atividades operacionais à CAIXA. A Semob, considerando o seu número limitado de recursos humanos, foca as suas atividades na realização do monitoramento dos contratos fazendo uma gestão gerencial dos programas e ações de sua responsabilidade.

Por outro lado, não há previsão contratual explícita da possibilidade de utilização de análise qualitativa para fins de ateste e pagamento da tarifa CAIXA.

Para melhorar nesse quesito, desde o ano passado, o Ministério das Cidades juntamente com o Ministério do Planejamento e a CAIXA estão rediscutindo o modelo contratual para operacionalização dos repasses de recursos do Orçamento Geral da União, onde pretende-se inovar na precificação dos custos das atividades realizadas pela CAIXA, bem como na utilização de outras formas de mensuração dessas atividades.

### **Análise do Controle Interno**

Na manifestação da UPC acerca do fato não houve apresentação de novos elementos que elidissem a constatação. A própria UPC afirmou que não realiza a análise qualitativa dos produtos entregues pela CAIXA.

De fato, conforme o MICE-PAC e os CPS nº 10/2012 e nº 17/2012, sabe-se que é competência da CAIXA a análise técnica dos projetos, dos orçamentos e das prestações de contas. No entanto, de acordo com o próprio MICE-PAC, item 2.2, alínea “e”, compete à Secretaria Finalística, no caso à Semob, o acompanhamento e avaliação da execução dos empreendimentos de mobilidade urbana, bem como da PNMU.

A própria UPC reconhece como ponto crítico à implementação dos empreendimentos a baixa qualidade dos projetos e estudos iniciais. Nesse sentido, como gestora da PNMU, e considerando que há risco significativo na aprovação dos projetos pela CAIXA, porquanto há aprovação de projetos com baixa qualidade e com estudos iniciais deficitários, a Semob não pode se olvidar de realizar, mesmo que de forma amostral, conforme critérios de materialidade, relevância, risco ou outros critérios definidos pela Semob, a verificação da qualidade da análise técnica dos projetos e orçamentos realizados



pela CAIXA, ainda que não haja previsão contratual explícita para análise qualitativa. Tal situação pode ser avaliada mesmo considerando a baixa capacidade operacional da Secretaria.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar, amostralmente, conforme critérios de materialidade, relevância, risco ou outros critérios definidos pela Semob, a verificação da qualidade da análise técnica dos projetos e orçamentos realizados pela CAIXA.

Recomendação 2: Propor revisão dos critérios técnicos da Portaria nº 22/2016/SPOA para fins de pagamento da tarifa CAIXA, a fim de que a Secretaria Finalística realize análise qualitativa dos produtos entregues pela CAIXA.

### **3.1.1.6 CONSTATAÇÃO**

**A Semob não possui rotinas de acompanhamento da atuação da CAIXA no que se refere ao desbloqueio de recursos para apoiar empreendimentos de mobilidade urbana contratados na forma de PPP.**

#### **Fato**

Na Portaria nº 262, de 07/07/2013, que estabelece regras e procedimentos para propostas de mobilidade urbana selecionadas no âmbito do PAC que pretendam utilizar PPP, não há definição de rotinas de acompanhamento da atuação da CAIXA pela Semob quanto ao desbloqueio dos recursos. Inclusive não há outros normativos que preveem essa atuação.

Tal situação está em desacordo com o inciso I, art. 15, Decreto nº 4665/2003 substituído pelo Decreto nº 8927/2016 que preveem que compete à Semob acompanhar a Política Nacional da Mobilidade Urbana e os instrumentos necessários à sua implementação; bem como o CPS nº 17/2012, cláusula II - obrigação das partes, I, g, a qual prevê que compete a Secretaria Finalística acompanhar e avaliar a execução e os resultados do Programa, promovendo os ajustes que se façam necessários; na medida em que a CAIXA pode realizar desbloqueio sem que todas as condições estejam atendidas. Tal fato prejudica a supervisão sobre a Mandatária.

Pelo exposto, conclui-se que na Semob não há procedimento para acompanhamento dos desbloqueios realizados pela CAIXA no âmbito dos empreendimentos contratados sob a forma de PPP.

#### **Causa**

Ausência de previsão em normativos de atribuição da Semob para fins de acompanhamento do desbloqueio. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Regulação e Gestão – Dereg, ao qual compete, segundo o Art. 8, inciso I, do Anexo VII da Portaria nº 227, de 04 de julho de 2003, que trata do Regimento Interno do MCidades, *“apoiar a formulação das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, seu acompanhamento e avaliação, bem como o desenvolvimento dos instrumentos necessários à sua implementação”*. Tal falha também compete ao Secretário Nacional de Mobilidade Urbana, ao qual compete, segundo o Art. 5, inciso V, do Anexo VII da mesma Portaria, *“formular, propor, acompanhar e avaliar os programas e ações dos Planos Plurianuais, no que concerne à mobilidade urbana”*.



## Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Despacho nº 1140/2017/Semob, de 13 de julho de 2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

Segundo a Portaria nº 262, os repasses são realizados após a conclusão dos marcos físico-financeiros definidos no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira – EVTE e no Termo de Compromisso. Para o desbloqueio dos recursos em favor do ente federado beneficiado, a mandatária da União promove aferição da efetiva conclusão dos marcos definidos no contrato que integram o Termo de Compromisso. A aferição ocorre (sic) após a apresentação de documento comprobatório do ente federado que ateste a conclusão do marco, utilizando, para tanto, o previsto no contrato de PPP.

Não há definição de rotinas de acompanhamento da atuação da CAIXA na Portaria nº 262. O Manual de instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inserido no PAC estabelece que incumbe ao órgão a descentralização dos créditos orçamentários e financeiros à mandatária, além do monitoramento, acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados. Desse modo, não compete à Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana realizar verificações condicionais à efetivação do repasse. A atuação dos técnicos, portanto, corresponde à avaliação contínua dos empreendimentos em implantação.

O desbloqueio de recursos se dá após o envio de solicitação de operação financeira pelo agente mandatário à conta do Termo de Compromisso por meio de planilha eletrônica [...].

### Análise do Controle Interno

A manifestação da UPC demonstra que há deficiências no acompanhamento dos desbloqueios de recursos no âmbito dos empreendimentos de mobilidade urbana contratados na forma de PPP, na medida em que não verifica a atuação da Mandatária. Tal fato representa um risco, pois não há uma avaliação de conformidade acerca da atuação da CAIXA.

Por oportuno, menciona-se o exemplo da fiscalização do empreendimento contratado como PPP denominado VLT Carioca fiscalizado pela CGU no exercício de 2016 (item 1.1.1.14 - Redução do Escopo do Empreendimento sem a Correspondente Redução do Valor Contratado, que consta do Relatório 201505064). Dos exames, verificou-se que houve uma redução do escopo da obra correspondente à diminuição da extensão total do traçado sem que, até o momento da inspeção realizada, tivesse havido uma repactuação do contrato de Parceria Público-Privada e uma redução dos valores contratuais a ser em repassados ao consórcio vencedor, referente à implantação da infraestrutura do empreendimento. Tal apontamento reforça a importância de que o Ministério das Cidades estabeleça mecanismos de acompanhamento das atividades da Mandatária

Esclarece-se que não é factível que a Semob acompanhe todos os desbloqueios de todos os instrumentos de repasse de recursos. No entanto, ao contrário do que é afirmado pela



UPC, para fins de acompanhamento e avaliação da execução da Política Pública e dos instrumentos necessários a sua implementação, é importante que a Secretaria realize verificações condicionais à efetivação do repasse, mesmo que amostralmente, conforme critérios a serem definidos pela própria Semob.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Incluir cláusula no normativo que substituirá a Portaria nº 262 previsão de acompanhamento de desbloqueios realizados pela CAIXA, ainda que de forma amostral, com base em critérios a serem definidos pela própria Secretaria.

### **3.1.1.7 CONSTATAÇÃO**

#### **A Semob não realiza supervisão sobre a CAIXA acerca da qualidade do trabalho de análise das prestações de contas.**

##### **Fato**

Na Semob não há mecanismos de supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas realizada pela CAIXA. A Semob apenas verifica a existência de pendências no SIAFI para fins de pagamento da tarifa CAIXA.

Tal situação está em desacordo com o inciso I, art. 15, Decreto nº 4665/2003 (Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades) substituído pelo Decreto nº 8927/2016 que preveem que compete à Semob acompanhar a Política Nacional da Mobilidade Urbana e os instrumentos necessários à sua implementação; bem como o CPS nº 17/2012, cláusula II - obrigação das partes, I, g, a qual prevê que compete a Secretaria Finalística acompanhar e avaliar a execução e os resultados do Programa, promovendo os ajustes que se façam necessários; na medida em que podem ocorrer situações que podem comprometer a economicidade e/ou viabilidade dos empreendimentos. Inclusive, no item que trata do RG, verificou-se ausência de informações quanto à análise crítica acerca da evolução do exame das prestações de contas, o qual é realizado pela CAIXA mas deve ser supervisionado pela Semob.

Conclui-se, portanto, que existe falha no acompanhamento efetivo da CAIXA no que refere ao acompanhamento da análise da prestação de contas realizada pela CAIXA.

##### **Causa**

Ausência de implementação de controles internos da gestão visando acompanhar qualitativamente a análise da prestação de contas realizada pela CAIXA. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Regulação e Gestão – DERE, ao qual compete, segundo o Art. 8, inciso I, do Anexo VII da Portaria nº 227, de 04 de julho de 2003, que trata do Regimento Interno do MCidades, “*apoiar a formulação das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, seu acompanhamento e avaliação, bem como o desenvolvimento dos instrumentos necessários à sua implementação*”. Tal falha também compete ao Secretário Nacional de Mobilidade Urbana, ao qual compete, segundo o Art. 5, inciso V, do Anexo VII da mesma Portaria, “*formular, propor, acompanhar e avaliar os programas e ações dos Planos Plurianuais, no que concerne à mobilidade urbana*”.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 16/2017/GEIN/DEPLAN/Semob, de 16 de junho de 2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

Primeiramente, cabe enfatizar que a análise técnica dos projetos e orçamentos, bem como da análise das prestações de contas, são de responsabilidade da CAIXA, entidade contratada pelo Ministério das Cidades para operacionalização dos repasses de recursos do Orçamento Geral da União.

O Ministério das Cidades mantém esse vínculo contratual com a CAIXA por não ter capacidade operacional de técnicos no número necessário para realizar as atividades de operacionalização dos programas e ações.

Desta forma, devido à escassez de recursos humanos o Ministério das Cidades delega as atividades operacionais à CAIXA. A Semob, considerando o seu número limitado de recursos humanos, foca as suas atividades na realização do monitoramento dos contratos fazendo uma gestão gerencial dos programas e ações de sua responsabilidade.

Por outro lado, não há previsão contratual explícita da possibilidade de utilização de análise qualitativa para fins de ateste e pagamento da tarifa CAIXA.

Para melhorar nesse quesito, desde o ano passado, o Ministério das Cidades juntamente com o Ministério do Planejamento e a CAIXA estão rediscutindo o modelo contratual para operacionalização dos repasses de recursos do Orçamento Geral da União, onde pretende-se inovar na precificação dos custos das atividades realizadas pela CAIXA, bem como na utilização de outras formas de mensuração dessas atividades.

## **Análise do Controle Interno**

Na manifestação da UPC acerca do fato não houve apresentação de novos elementos que elidissem a constatação.

De fato, conforme o MICE-PAC e os CPS nº 10/2012 e nº 17/2012, sabe-se que é competência da CAIXA a análise técnica dos projetos, dos orçamentos e das prestações de contas. No entanto, de acordo com o próprio MICE-PAC, item 2.2, alínea “e”, compete à Secretaria Finalística, no caso à Semob, o acompanhamento e avaliação da execução dos empreendimentos de mobilidade urbana, bem como da PNMU.

Como gestora da PNMU é importante que a Semob realize, mesmo que de forma amostral, conforme critérios de materialidade, relevância, risco ou outros critérios definidos pela Semob, a qualidade da análise das prestações de contas realizada pela CAIXA, a fim de contribuir para a regularidade das transferências. Tal fato ainda permite a supervisão da CAIXA, na medida em que é possível verificar as medidas que estão sendo adotadas pela CAIXA para que os entes beneficiários prestem as contas conforme os prazos regulamentares, bem como os prazos para análise das prestações de contas pela mandatária.



### **Recomendações:**

Recomendação 1: Implementar controles internos administrativos visando acompanhar, amostralmente, conforme critérios de materialidade, relevância, risco ou outros critérios definidos pela Semob, a qualidade da análise das prestações de contas realizada pela CAIXA, a fim de contribuir para a regularidade das transferências.

Recomendação 2: Implementar controles internos administrativos visando acompanhar os prazos para prestação de contas dos convenientes/ compromissários, se estão conforme os prazos regulamentares e se a CAIXA está adotando medidas a fim de que os entes beneficiários estejam cumprindo os prazos; os prazos para análise das prestações de contas pela CAIXA, a fim de contribuir para a regularidade das transferências.

### **3.1.1.8 CONSTATAÇÃO**

**A Semob não possui rotina de acompanhamento de situações que possam ensejar abertura de TCE.**

#### **Fato**

Na Semob não há procedimentos instituídos visando o acompanhamento dos TC/CR com irregularidades passíveis de TCE (planilha de controles de processos de TCE, irregularidades e prazos, sistemas computacionais de controle de TCE).

Tal situação está em desacordo com o inciso I, art. 15, Decreto nº 4665/2003 substituído pelo Decreto nº 8927/2016 que preveem que compete à Semob acompanhar a Política Nacional da Mobilidade Urbana e os instrumentos necessários à sua implementação; bem como o CPS nº 17/2012, cláusula II - obrigação das partes, I, g, a qual prevê que compete a Secretaria Finalística acompanhar e avaliar a execução e os resultados do Programa, promovendo os ajustes que se façam necessários; na medida em que podem ocorrer situações que podem comprometer a economicidade e/ou viabilidade dos empreendimentos.

Verificou-se que a Semob não possui controle com a finalidade de acompanhar irregularidades passíveis de instauração de TCE, prejudicando a supervisão sobre a CAIXA, porquanto é competência desta a instauração de TCE, quando for o caso. Todas as informações solicitadas por meio de solicitações de auditoria e que se referem a TCE, foram questionadas diretamente à CAIXA, não estando disponíveis informações gerenciais na Semob. Inclusive, no item que trata do RG, verificou-se ausência de informações quanto às estruturas de controle definidas para o gerenciamento das transferências, as quais também não foram apresentadas a este OCI, em resposta à SA.

#### **Causa**

Ausência de implementação de controles internos da gestão visando acompanhar situações passíveis de instauração de TCE. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Regulação e Gestão – Dereg, ao qual compete, segundo o Art. 8, inciso I, do Anexo VII da Portaria nº 227, de 04 de julho de 2003, que trata do Regimento Interno do MCidades, “*apoiar a formulação das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, seu acompanhamento e avaliação, bem como o desenvolvimento dos instrumentos necessários à sua implementação*”. Tal falha também compete ao



Secretário Nacional de Mobilidade Urbana, ao qual compete, segundo o Art. 5, inciso V, do Anexo VII da mesma Portaria, “*formular, propor, acompanhar e avaliar os programas e ações dos Planos Plurianuais, no que concerne à mobilidade urbana*”.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 16/2017/GEIN/DEPLAN/Semob, de 16 de junho de 2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

A Semob, por meio de banco de dados fornecidos pela CAIXA, obtém informações da situação da prestação de contas dos contratos concluídos e daqueles cujos prazos de vigência expiraram.

No entanto, quando há necessidade de informações mais detalhadas sobre a situação das prestações de contas de contratos específicos, a Semob recorre à CAIXA para obtenção dessas informações.

Isso não quer dizer que a Semob não possua os dados gerenciais das prestações de contas dos contratos. Essa Unidade tem capacidade de realizar o levantamento gerencial das situações que possam ensejar a abertura de TCE’s e entende que há espaço para aperfeiçoamento e implementação de melhores rotinas para acompanhamento dessas situações.

### **Análise do Controle Interno**

O banco de dados da CAIXA não dispõe de informações acerca de irregularidades passíveis de instauração de TCE que não seja o controle de prazos, como dano ao erário, por exemplo. Ademais, verificou-se que a UPC não possui controles internos para fins de verificação do cumprimento dos prazos regulamentares para prestação das contas e respectivas análises pela CAIXA. Tal fato foi objeto de ponto específico deste relatório.

Ademais, apenas solicitar informações à mandatária não garante a veracidade dessas informações, devendo a UPC possuir instrumentos para cotejamento das informações fornecidas pela CAIXA com outras obtidas diretamente ou indiretamente pela Secretaria, para fins de fortalecimento da supervisão sobre a CAIXA.

No que se refere à não disponibilização de informações gerenciais na Semob, esclarece-se que apesar de estar disponíveis dados fornecidos pela CAIXA, não foram apresentados elementos que comprovassem que a UPC trate sistematicamente esses dados. As justificativas sobre a não instauração de TCE para algumas transferências tiveram que ser solicitadas à CAIXA, não estando disponíveis na Secretaria.

Por fim, a própria UPC reconhece que há espaço de aperfeiçoamento e implementação de melhores rotinas. De fato, é recomendável implementar controles administrativos visando acompanhar situações dos TC e CR que possam ensejar dano ao erário, tais como, planilhas de controles de processos, de irregularidades, prazos para prestação de contas, sistemas computacionais, entre outros.



### **Recomendações:**

Recomendação 1: Implementar controles administrativos visando acompanhar situações dos TC e CR que possam ensejar dano ao erário, tais como, planilhas de controles de processos, de irregularidades, prazos para prestação de contas, sistemas computacionais.

### **3.1.1.9 CONSTATAÇÃO**

#### **Fragilidades nos controles internos na gestão de transferências com foco em PPP.**

##### **Fato**

Os controles das transferências utilizados em empreendimentos de mobilidade urbana contratados sob a forma de PPP são os mesmos dos demais empreendimentos. Verificou-se que inexistente controle gerencial acerca do cumprimento dos prazos regulamentares para a prestação das contas (PCP e PCF); inexistente o acompanhamento quanto à qualidade da análise da prestação de contas realizada pela CAIXA; inexistente rotina de acompanhamento para situações que podem ensejar TCE; existem deficiências quanto ao acompanhamento do desbloqueio de recursos pela CAIXA; e há insuficiência de pessoal para realizar o monitoramento dos empreendimentos. Tais falhas são abordadas em pontos específicos deste relatório.

Ainda, o gestor afirmou que o principal ponto crítico associado à viabilização dos empreendimentos de PPP é a carência normativa da Portaria nº 262/2013 e na adaptação dos entes envolvidos: gestor da aplicação (Municipalidades), agente mandatário (CAIXA) e tomadores (estados e municípios).

Tal situação está em desacordo com o inciso I, art. 15, Decreto nº 4665/2003, substituído pelo Decreto nº 8927/2016 que prevêem que compete à Semob acompanhar a Política Nacional da Mobilidade Urbana e os instrumentos necessários à sua implementação; CPS nº 17/2012, cláusula II - obrigação das partes, I, g, a qual prevê que compete a Secretaria Finalística acompanhar e avaliar a execução e os resultados do Programa, promovendo os ajustes que se façam necessários; na medida em que as falhas apontadas indicam fragilidades do acompanhamento da atuação da CAIXA.

Pelo exposto, conclui-se que há diversas falhas nos controles internos administrativos que comprometem a supervisão da CAIXA pela Semob, bem como pode comprometer, em última análise, a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

##### **Causa**

Ausência de implementação de controles internos na gestão de transferências, bem como insuficiência de pessoal no monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Regulação e Gestão – Dereg, ao qual compete, segundo o Art. 8, inciso I, do Anexo VII da Portaria nº 227, de 04 de julho de 2003, que trata do Regimento Interno do MCidades, “*apoiar a formulação das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, seu acompanhamento e avaliação, bem como o desenvolvimento dos instrumentos necessários à sua implementação*”. Tal falha também compete ao Secretário Nacional de Mobilidade Urbana, ao qual compete, segundo o Art. 5, inciso V, do Anexo VII da mesma Portaria, “*formular, propor, acompanhar e avaliar os programas e ações dos Planos Plurianuais, no que concerne à mobilidade urbana*”.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Despacho nº 1140/2017/Semob, de 13 de julho de 2017, a UPC se manifestou acerca do fato nos seguintes termos:

Os empreendimentos de mobilidade urbana apoiados pelo Ministério das Cidades, cuja forma de contratação é a Parceria Público-Privada, constituem-se tema nova à Semob. Desse modo, o principal ponto crítico associado a sua viabilização consiste na carência normativa da Portaria nº 262/2013 e na adaptação dos entes envolvidos: gestor da aplicação (MCidades), agente mandatário (CAIXA) e tomadores (estados e municípios).

A Semob tem buscado, a partir de reuniões junto à Casa Civil, Ministério do Planejamento e CAIXA, revisar a Portaria nº 262 de modo a tornar mais operacional e efetiva a aplicação de recursos de OGU em ações de mobilidade viabilizadas por meio de PPP. [...]

### **Análise do Controle Interno**

Apesar de o tema ser inovador para a Semob, verificou-se que diversas fragilidades nos controles internos da Secretaria são comuns a outros tipos de contratação, e alguns já foram apontados no último relatório de auditoria de gestão da CGU, gestão 2013.

A implementação de controles é importante, pois além de permitir o acompanhamento dos instrumentos responsáveis pela consecução da Política Nacional de Mobilidade Urbana, são pontos de controle responsáveis por acompanhar a atuação da Mandatária.

De outro lado, verifica-se que a UPC tem atuado no sentido de aperfeiçoar a Portaria nº 262/2013 levando em consideração contribuições de órgãos parceiros.

Por fim, como abordado em ponto específico deste relatório, a capacidade operacional da Semob é crítica. Nesse sentido, é importante o reforço de recursos humanos para que a Secretaria possa executar de melhor suas atribuições.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Apresentar o estudo de capacidade operacional da Semob, em função do passivo dos empreendimentos e das demais demandas, incluindo a previsibilidade no cumprimentos de metas e prazos, à Secretaria Executiva do MCidades, a fim de apresentá-lo ao MP visando à realização de concurso público ou a cessão de servidores de outros órgãos para recompor o quadro efetivo da Semob.



# Anexo 1 - Anexo I

Programa/Ação	Unidade Orçamentária	Unidade Responsável	Informações Financeiras						Metas Físicas				
			Dotação Atual (R\$) (a)	Valor Empenhado (R\$) (b)	% (b/a)	Valor Liquidado (R\$) (c)	% (c/a)	Valor Pago (R\$) (d)	% (d/a)	LOA (e)	Reprogramada (f)	Realizada (g)	Produto
<b>Ações do Programa 2048</b>													
2048.10SR	56101 - Mcd - Adm. Direta	Semob	133.927,00	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	1	1	0	Projeto apoiado
2048.10SS	56101 - Mcd - Adm. Direta	Semob	549.545.476,00	444.898.528,00	80,96%	219.590.780,00	39,96%	219.590.780,00	39,96%	282	279	2	Projeto apoiado
2048.10ST	56101 - Mcd - Adm. Direta	Semob	16.797.356,00	2.889.081,00	17,20%	-	0,00%	-	0,00%	39	19	0	Projeto apoiado
2048.2D47	56101 - Mcd - Adm. Direta	Semob	76.964,00	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	1	1	0	Projeto apoiado
2048.2D49	56101 - Mcd - Adm. Direta	Semob	400.000,00	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	1	1	0	Projeto apoiado
<b>Totais</b>			<b>566.973.723,00</b>	<b>447.787.609,00</b>		<b>219.590.780,00</b>		<b>219.590.780,00</b>					

Obs.:  
 Dados extraídos dos espelhos das ações gerados pelo SIOF.  
 Localizadores sem informações de meta nos espelhos do SIOF: 0031; 0041; 1894; 1897; 1912  
 Dotações em reais e metas em unidades de projetos apoiados.



## Anexo 2 - Anexo II

Programa/Ação	Unidade Orçamentária	Unidade Responsável	Informações Financeiras				Metas Físicas	
			Valor em 1/1/2016 (R\$) (a)	Valor Liquidado (R\$) (b)	% (b/a)	Saldo (a) - (b)	Realizada	Produto
2048.10SR	56101 - Mcid - Adm. Direta	Semob	R\$ 4.096.911,00	R\$ 46.466,18	1,13%	R\$ 4.050.444,82	0	Projeto apoiado
2048.10SS	56101 - Mcid - Adm. Direta	Semob	R\$ 1.662.948.672,00	R\$ 851.619.212,00	51,21%	R\$ 811.329.460,00	2	Projeto apoiado
2048.10ST	56101 - Mcid - Adm. Direta	Semob	R\$ 7.017.722,00	R\$ 807.990,00	11,51%	R\$ 6.209.732,00	0	Projeto apoiado
2048.2D47	56101 - Mcid - Adm. Direta	Semob	R\$ -	R\$ -	-	R\$ -	0	Projeto apoiado
2048.2D49	56101 - Mcid - Adm. Direta	Semob	R\$ -	R\$ -	-	R\$ -	0	Projeto apoiado
<b>Totais</b>			R\$ 1.674.063.305,00	R\$ 852.473.668,18	50,92%	R\$ 821.589.636,82	49,08%	

Saldo/Dotação Atual 144,91%

Obs.:  
 Dados extraídos dos espelhos das ações gerados pelo SIOF.  
 Localizadores sem informações de meta nos espelhos do SIOF: 0031; 0041; 1894; 1897; 1912  
 Dotações em reais e metas em unidades de projetos apoiados.



## Anexo 3 - Anexo III

Ações do Programa 9989 (PPA 2008-2011)	Programa/Ação	Unidade Orçamentária	Unidade Responsável	Informações Financeiras			Metas Físicas	
				Valor em 1/1/2016 (R\$) (a)	Valor Liquidado (R\$) (b)	% (b/a)	Realizada	Produto
	9989.7151	56101 - Mcd - Adm. Direta		R\$ 3.741.051,60	R\$ 62.482,68	2%	0	Projeto apoiado
	9989.10ST	56101 - Mcd - Adm. Direta		R\$ 5.966.789,91	R\$ 620.877,76	10%	2	Projeto apoiado
	9989.10SS	56101 - Mcd - Adm. Direta		R\$ 7.184.727,83	R\$ 915.636,55	13%	0	Projeto apoiado
	9989.0590	56101 - Mcd - Adm. Direta		R\$ 7.600.915,99	R\$ 47.468,64	1%	0	Projeto apoiado
			<b>Totais</b>	R\$ 24.493.485,33	R\$ 1.646.465,63	7%		

Obs.:  
 Dados extraídos do Relatório de Gestão.  
 Dotações em reais e metas em unidades de projetos apoiados.



## Anexo 4 - Anexo IV

Cálculo do Indicador ação 10SS								
Localizador	Dotação Atual (a)	Meta LOA (b)	Dotação Liquidada (c)	Meta Realizada (d)	EFLOA [(a)/(b)] / [(c)/(d)]	Ponderação	ECLOA (d)/(b)	Ponderação
0001	425.420.146,00	38	219.590.780,24	2	10,20%	43377887,87	5,26%	22390534
0033	3.000.000	15	0	0	-	-	0,00%	0
0402	8.211.211,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
1695	12.644.481,00	2	0	0	-	-	0,00%	0
1795	9.353.704,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
3296	3.000.000,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
3345	700.000,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
3928	41.762.397,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
4732	256.000,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
5527	500.000,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
7064	10.852.043,00	20	0	0	-	-	0,00%	0
7082	33.845.494,00	200	0	0	-	-	0,00%	0
<b>Totais</b>	<b>549.545.476,00</b>	<b>282</b>	<b>219.590.780,24</b>	<b>2</b>		<b>43377887,87</b>		<b>22390534</b>
<b>Indicador da ação</b>					<b>EFLOA</b>	<b>7,89%</b>	<b>ECLOA</b>	<b>4,07%</b>

Cálculos efetuados conforme o Orientador do Acompanhamento Orçamentário.  
Dotações em reais e metas em unidades de projetos apoiados.

Cálculo do Indicador ação 10SS - Considerando projetos não concluídos (*)								
Localizador	Dotação Atual (a)	Meta LOA (b)	Dotação Empenhada (**) (c)	Meta Realizada (d)	EFLOA [(a)/(b)] / [(c)/(d)]	Ponderação	ECLOA (d)/(b)	Ponderação
0001	425.420.146,00	38	424.792.528,67	22	57,98%	246659768,3	57,89%	246295874
0033	3.000.000	15	0	0	-	-	0,00%	0
0402	8.211.211,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
1695	12.644.481,00	2	0	0	-	-	0,00%	0
1795	9.353.704,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
3296	3.000.000,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
3345	700.000,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
3928	41.762.397,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
4732	256.000,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
5527	500.000,00	1	0	0	-	-	0,00%	0
7064	10.852.043,00	20	0	0	-	-	0,00%	0
7082	33.845.494,00	200	0	0	-	-	0,00%	0
<b>Totais</b>	<b>549.545.476,00</b>	<b>282</b>	<b>424.792.528,67</b>	<b>22</b>		<b>246659768,3</b>		<b>246295874</b>
<b>Indicador da ação</b>					<b>EFLOA</b>	<b>44,88%</b>	<b>ECLOA</b>	<b>44,82%</b>

(\*) Simulação que considera mais 20 empreendimentos que foram apoiados pelo localizador nacional, mas que não foram concluídos.  
(\*\*) Para esta simulação, foi considerado o valor empenhado, uma vez que apenas em 6 houve liquidação.  
Cálculos efetuados conforme o Orientador do Acompanhamento Orçamentário.  
Dotações em reais e metas em unidades de projetos apoiados.



# Certificado de Auditoria

## Anual de Contas



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201701091

**Unidade(s) Auditada(s):** Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana - Ministério das Cidades

**Ministério Supervisor:** MINISTÉRIO DAS CIDADES

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 30/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no(s) Relatório(s) de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da(s) unidade(s) auditada(s).

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- A classificação como obra atrasada no banco de dados da CAIXA não reflete a real situação da obra (item 3.1.1.3)

- O MCidades não implementou os sistemas informatizados a serem preenchidos pelos compromissários, conforme previsto no item 17.3 do MICE-PAC (item 3.1.1.4)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

– Baixa relevância atribuída à ação 10SR, o que se reflete na meta LOA da ação (1 projeto apoiado). (item 2.1.1.6)

– A Semob não realiza análise qualitativa acerca da análise efetuada pela CAIXA referente aos projetos e orçamentos dos empreendimentos apoiados pelo MCidades para fins de ateste e pagamento da tarifa CAIXA. (item 3.1.1.5)

– A Semob não possui rotinas de acompanhamento da atuação da CAIXA no que se refere ao desbloqueio de recursos para apoiar empreendimentos de mobilidade urbana contratados na forma de PPP. (item 3.1.1.6)

– A Semob não realiza supervisão sobre a CAIXA acerca da qualidade do trabalho de análise das prestações de contas. (item 3.1.1.7)

– A Semob não possui rotina de acompanhamento de situações que possam ensejar abertura de TCE. (item 3.1.1.8)

6. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.825.438-**	Secretário Nacional de Mobilidade Urbana	<b>Regular com Ressalva</b>	Itens 2.1.1.6, 3.1.1.5, 3.1.1.6, 3.1.1.7 e 3.1.1.8 do Relatório de Auditoria nº 201701091
***.319.278-**	Diretor do Departamento de Regulação e Gestão	<b>Regular com Ressalva</b>	Itens 2.1.1.6, 3.1.1.5, 3.1.1.6, 3.1.1.7 e 3.1.1.8 do Relatório de Auditoria nº 201701091
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

7. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Brasília (DF), 29 de agosto de 2017.

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201701091

**Unidade Auditada:** Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana - Ministério das Cidades

**Ministério Supervisor:** MINISTÉRIO DAS CIDADES

**Município/UF:** Brasília (DF)

**Exercício:** 2016

**Autoridade Supervisora:** Bruno Araújo

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016, da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana - Semob, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No que se refere aos avanços mais marcantes da gestão avaliada, verificou-se que a Semob realizou o levantamento preliminar dos indicadores que viabilizarão a avaliação e o monitoramento da efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Ademais, a Secretaria possui um cronograma de atividades de continuidade do projeto com a previsão de encerramento no segundo semestre de 2018, porquanto a definição da metodologia para levantamento dos indicadores de longo prazo é mais complexa.

O escopo principal da auditoria realizada na Semob, refere-se à gestão da carteira de empreendimentos de mobilidade urbana e o monitoramento da Secretaria para solucionar problemas de execução, abordando a supervisão sobre a CAIXA, já que esta é responsável pelo acompanhamento da execução dos empreendimentos. Verificou-se que a supervisão sobre a CAIXA apresenta diversas falhas que podem impactar direta ou indiretamente a execução dos empreendimentos. As principais constatações quanto a este aspecto são: a Semob não realiza análise qualitativa acerca da análise efetuada pela CAIXA referente aos projetos e orçamentos dos empreendimentos apoiados pelo MCidades para fins de ateste e pagamento da tarifa CAIXA; a Semob não possui rotinas de acompanhamento da atuação da CAIXA no que se refere ao desbloqueio de recursos para apoiar empreendimentos de mobilidade urbana contratados na forma de PPP; a Semob não realiza supervisão sobre a CAIXA acerca da qualidade do trabalho de análise das prestações de contas; e a Semob não possui rotina de acompanhamento de situações que possam ensejar abertura de TCE. Ainda, verificou-se baixa relevância atribuída à ação 10SR, a qual visa apoiar a elaboração de planos e projetos de Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano.

Acrescenta-se que a própria gestão da Semob reconhece que as impropriedades e irregularidades de diversos empreendimentos se deve às falhas que estão relacionadas ao processo de planejamento dos empreendimentos (estudos preliminares, estudos de viabilidade e projetos), à baixa capacidade técnica dos entes beneficiários e à realidade orçamentária e financeira atual do país, entre outros motivos. Visando solucionar esses pontos críticos, o gestor informou que para as novas seleções, planeja-se aperfeiçoar a seleção de empreendimentos incluindo a análise prévia de projeto de engenharia pelo Agente Financeiro. Para as propostas que não tenham os estudos preliminares ou que não tenham os projetos, pretende-se apoiar os estudos e projetos. De fato, apesar de não ser objeto de avaliação e certificação do exercício de 2016, houve a publicação da IN nº 27/2017, que reformula o Programa Pró-Transporte, e que possui modalidades de financiamento relacionadas ao apoio a planos, estudos e projetos de mobilidade urbana.

No que concerne às principais causas identificadas, elas se referem às falhas no papel de supervisão sobre a CAIXA, quais sejam: ausência de critérios definidos pela Semob para verificação da qualidade dos produtos aprovados pela CAIXA; ausência de previsão em normativos de atribuição da Semob para fins de acompanhamento do desbloqueio pela CAIXA; ausência de implementação de controles internos da gestão visando acompanhar qualitativamente a análise da prestação de contas realizada pela CAIXA; e ausência de implementação de controles internos da gestão visando acompanhar situações passíveis de instauração de TCE. As principais recomendações visando mitigar os riscos significativos identificados são: (a) realizar, amostralmente, conforme critérios de materialidade, relevância, risco ou outros critérios definidos pela Semob, a verificação da qualidade da análise técnica dos projetos e orçamentos realizados pela CAIXA; (b) incluir cláusula no normativo que substituirá a Portaria nº 262 previsão de acompanhamento de desbloqueios realizados pela CAIXA, ainda que de forma amostral, com base em critérios a serem definidos pela própria Secretaria; (c) implementar controles internos administrativos visando acompanhar, amostralmente, conforme critérios de materialidade, relevância, risco ou outros critérios definidos pela Semob, a qualidade da análise das prestações de contas realizada pela CAIXA, a fim de contribuir para a regularidade das transferências; (d) e implementar controles administrativos visando acompanhar situações das transferências concedidas que possam ensejar dano ao erário, tais como, planilhas de controles de processos, de irregularidades, prazos para prestação de contas, sistemas computacionais.

Por fim, é relevante mencionar a restrita capacidade operacional da Semob, porquanto verificou-se que há risco significativo para se efetivar o adequado acompanhamento e monitoramento da carteira existente de empreendimentos. Além disso, em termos qualitativos, o gestor também precisa incrementar a equipe com pessoal cada vez mais qualificado em áreas correlatas à mobilidade urbana. Isso porque além do acompanhamento e monitoramento da carteira existente, se faz necessário aperfeiçoar os critérios técnicos que fundamentarão futuras seleções de empreendimentos de modo a evitar ou reduzir a opção por projetos inadequados. E para aperfeiçoar tais critérios e efetivamente analisar futuras propostas numa seleção, necessita-se de maior e cada vez mais qualificado corpo técnico nas unidades internas da Semob. Ademais, o mencionado risco quanto ao adequado acompanhamento e monitoramento da carteira existente é elevado à

medida que são selecionados novos projetos e não há aumento da força de trabalho nem maior desenvolvimento das ferramentas de tecnologia de informação atualmente a disposição da Semob para monitorar os investimentos.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, de agosto de 2017.