



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério das Cidades

Exercício 2018

28 de agosto de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DAS CIDADES**

Unidade Examinada: **Ministério das Cidades**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900835**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação da gestão do Ministério das Cidades referente ao exercício de 2018.

O escopo da auditoria consistiu na avaliação da conformidade das peças, da governança da gestão, dos resultados e eficiência da gestão, da conformidade da gestão e do atendimento às recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU)

Os trabalhos foram realizados no período de 02/05/2019 a 02/08/2019, por meio de análise documental (Relatório de Gestão, solicitações de auditoria, manifestações do auditado, base legal e normativa dos programas/ações, plano de providências permanente, dentre outros), análise dos dados constantes das bases do Ministério e da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e entrevista com os gestores.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Esta ação de controle teve como objetivo apresentar os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual entregue pelo Ministério das Cidades (MCidades), referente ao exercício 2018.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Dentre os principais achados destacam-se a contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais no âmbito do PMCMV/FAR no valor de R\$ 1,43 bilhão; distorções relevantes nas informações do Relatório de Gestão; fragilidades na implementação do Programa de Integridade e da Política de Governança e Gestão de Riscos; pouca evolução no nível de governança de TI; superficialidade na atualização do planejamento estratégico; planos nacionais de saneamento, habitação e mobilidade urbana elaborados de forma desarticulada.

Visando agregar valor à gestão, foram emitidas recomendações acerca da necessidade de realização de plano de ação para o tratamento das contratações no âmbito do PMCMV/FAR; de definição de metodologia para orçamentação dos recursos necessários à execução do PMCMV, dando transparência às premissas adotadas pelo órgão; da apresentação de plano de ação para a revisão do PlanSab e PlanHab, e da elaboração do PlanMob, bem como a integração desses planos ao planejamento estratégico; da definição do Plano Anual de Fiscalização para acompanhamento da atuação da CAIXA como Mandatária da União.

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1	Situação dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV/FAR em dezembro de 2018	13
Quadro 2	Necessidade de solicitação de recursos financeiros para empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV/FAR em dezembro de 2018	13
Quadro 3	Valores do preço do ponto de função Java	22
Quadro 4	Empreendimentos da carteira PAC/OGU não iniciados há mais de 36 meses e paralisados há mais de 24 meses, no exercício 2018	33
Tabela 1	Gastos com o SACI	23
Tabela 2	Situação das Recomendações	38
Tabela 3	Evolução das Recomendações pelo Ano de Envio	39
Tabela 4	Recomendações Atendidas por Categoria	40
Gráfico 1	Situação das Recomendações	39

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CCT	Convenção Coletiva de Trabalho
CGD	Comitê de Governança Digital
CGDA	Comitê Gestor de Dados Abertos
CGMI	Coordenação-Geral de Modernização e Informática
CGPAC	Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CGRC	Comitê de Governança, Riscos e Controle
CG-SACI	Comitê Gestor do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos
CGTIC	Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação
CGU	Controladoria-Geral da União
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COBIT	Control Objectives for Information and Related Technology
ConCidades	Conselho das Cidades
CPS	Contrato de Prestação de Serviços
CSIC	Comitê de Segurança da Informação e Tecnologia
DN	Decisão Normativa
EGD	Estratégia de Governança Digital
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
IIRC	International Integrated Reporting Council
IN	Instrução Normativa
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCidades	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério da Economia
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCR	Programa Cartão Reforma

PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PGGR	Política de Governança e Gestão de Riscos
PI	Programa de Integridade
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PlanMob	Plano Nacional de Mobilidade Urbana
PlanSab	Plano Nacional de Saneamento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
POSIC	Política de Segurança da Informação e Comunicações
PPA	Plano Plurianual
PPP	Plano de Providências Permanente
RG	Relatório de Gestão
SACI	Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos
SDRU	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano
SE	Secretaria-Executiva
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEMOB	Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana
SETIC	Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal
SNDU	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SNS	Secretaria Nacional de Saneamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPOA	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UG	Unidade Gestora
UGI	Unidade de Gestão da Integridade
UPC	Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida gerando despesa de R\$ 1,43 bilhão sem orçamento disponível para sua execução	11
2. Desdobramentos das contratações irregulares no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida	12
3. Deficiências na gestão do Programa Minha Casa Minha Vida	14
4. Distorções relevantes no Relatório de Gestão do exercício 2018	15
5. Fragilidades na implementação do Programa de Integridade	17
6. As ações adotadas para implementação da Política de Governança e Gestão de Riscos não possibilitam o efetivo gerenciamento dos riscos e dos processos críticos do MCidades	19
7. O nível de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação no Ministério das Cidades não apresenta melhoria significativa no exercício 2018	20
8. Melhorias no processo de contratação de Fábrica de Software	22
9. Piora no desempenho do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI) e extinção do Comitê de Governança (CG-SACI)	23
10. Insuficiência de pessoas especialistas em Tecnologia da Informação	24
11. Atualização do Planejamento Estratégico do MCidades superficial e sem relação com os resultados das políticas desenvolvidas	25
12. O planejamento estratégico não está orientando as ações das unidades do MCidades e não está contribuindo com seus resultados	26
13. Programa Cartão Reforma foi cancelado e não teve transparência na divulgação das suas informações	28

14. O ConCidades não teve atuação em 2018, em desacordo ao Estatuto das Cidades e às competências dadas pelo Decreto nº 5.790/2006	29
15. Planos nacionais de saneamento, habitação e mobilidade urbana elaborados de forma desarticulada	31
16. Gestão ineficiente da carteira de empreendimentos prioritários do Ministério das Cidades	32
17. Ineficiência no acompanhamento da atuação da CAIXA como Mandatária da União no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº 07/2018	34
18. Contratação de serviços terceirizados fundamentada em estudo de demanda inadequado	36
19. Baixa eficácia quanto ao atendimento das recomendações emitidas pela CGU e existência de recomendações pendentes de atendimento e que impactam significativamente a gestão	38
RECOMENDAÇÕES	42
CONCLUSÃO	43
ANEXOS	45
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	45
I.1 – Manifestação dos gestores do Ministério das Cidades no exercício 2018 em relação ao Achado nº 01	45
I.1.1 - Análise da equipe de auditoria	60
I.2 - Manifestação da Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Regional em relação ao Relatório Preliminar 201900835	62
I.2.1 - Análise da equipe de auditoria	70

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é apresentar os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Ministério das Cidades (MCidades), referente ao exercício 2018, que servirá de subsídio para o julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O MCidades tem como visão *“melhorar as cidades brasileiras, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis”*. Já a sua missão é *“promover o desenvolvimento urbano de forma integrada e articulada com os entes federados e a sociedade”*. Os temas sob sua responsabilidade são o saneamento básico, a habitação, a mobilidade urbana, o planejamento urbano e o trânsito.

O escopo da auditoria, definido juntamente com o TCU, consiste na avaliação dos seguintes temas e perspectivas:

1. Conformidade das peças
 - a. Avaliação do Relatório de Gestão e Rol de Responsáveis.
2. Governança da gestão:
 - a. Avaliação da implementação/estruturação do Programa de Integridade e da Política de Governança e Gestão de Riscos no MCidades;
 - b. Avaliação da evolução do processo de governança de Tecnologia da Informação (Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC, Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – Saci; e PowerBI).
3. Resultados e eficiência da gestão:
 - a. Atingimento dos objetivos estratégicos (atualização do Planejamento Estratégico 2018; ações desenvolvidas no âmbito do Programa Cartão Reforma; funcionamento do Conselho Nacional das Cidades; revisão dos Planos Nacionais de Habitação e Saneamento e elaboração do Plano de Mobilidade Urbana);
 - b. Avaliação da atuação do MCidades em relação à gestão da carteira de empreendimentos prioritários.
4. Conformidade da gestão:
 - a. Avaliação quanto ao atendimento às determinações e/ou recomendações emanadas pelo TCU;
 - b. Avaliação quanto ao tratamento e desdobramentos das recomendações da CGU;
 - c. Avaliação da atuação do MCidades em relação à atuação da Caixa Econômica Federal (CAIXA) como mandatária da União, no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº 07/2018;
 - d. Avaliação das contratações do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);

e. Avaliação da gestão de contratação e prestação de serviços terceirizados administrativos.

Os trabalhos de auditoria foram realizados por meio de análise documental (Relatório de Gestão, solicitações de auditoria, manifestações do auditado, base legal e normativa dos programas/ações, plano de providências permanente, dentre outros), análise dos dados constantes das bases do MCidades e da CAIXA, acesso a processos específicos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do MCidades e do MDR, e reuniões e entrevistas com os gestores e equipes técnicas do auditado, sendo os trabalhos de campo realizados no período de 09/05 a 23/07/2019.

Os exames e análises das informações foram realizados em estrita observância aos referenciais técnicos, instruções normativas e manuais que regem a atividade de auditoria aprovados pela CGU. Apesar de não ter havido restrições aos trabalhos de auditoria, em decorrência da transformação do Ministério das Cidades para o atual Ministério do Desenvolvimento Regional, ocorrida em 2 de janeiro de 2019, verificou-se dificuldades do gestor em organizar e apresentar algumas informações e evidências relacionadas aos resultados positivos e/ou negativos da gestão anterior.

Os achados principais são contratações irregulares de 17.404 unidades habitacionais no âmbito do PMCMV/FAR, distorções relevantes do Relatório de Gestão, fragilidades no planejamento estratégico, fragilidades na implementação do Programa de Integridade e na Política de Governança e Gestão de Riscos, baixa melhoria no nível de governança de TI, e a ineficiência do acompanhamento da atuação da CAIXA como Mandatária da União e da gestão da carteira de empreendimentos prioritários. Em relação à contratação de serviços terceirizados administrativos, foram identificadas falhas que, porém, não estão relacionadas a atos de gestão do exercício 2018. No entanto, como está ocorrendo em 2019 nova contratação para tais serviços, optou-se por registrar as avaliações e orientações ao gestor nesse relatório.

Conforme levantamento realizado no sítio eletrônico do Tribunal e informações do Relatório de Gestão, quanto ao cumprimento das determinações do TCU, não foi identificado acórdão expedido para que o órgão de controle interno federal Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) efetue acompanhamento das determinações emanadas ao Ministério das Cidades.

Especificamente sobre o tema de governança da gestão, registra-se que os exames efetuados sobre a contratação de PowerBI não indicaram apontamentos relevantes ao gestor federal. Para os demais itens relacionados a governança da gestão constam os registros em relatório.

Dentre os aspectos positivos identificados, destacam-se as melhorias no processo de contratação de Fábrica de Software adquiridas pelo atendimento das recomendações expedidas pela auditoria da CGU.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida gerando despesa de R\$ 1,43 bilhão sem orçamento disponível para sua execução

Entre os dias 24 e 31 de dezembro de 2018 foram contratadas de forma irregular, sem disponibilidade orçamentária, o total de 17.404 unidades habitacionais que representam R\$ 1.430.557.814,00, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Tais contratações, realizadas pela CAIXA - Agente Operador do PMCMV, decorreram da autorização do então Ministro das Cidades, em 24/12/2018, subsidiado por despachos da Secretária Nacional de Habitação e do Secretário Executivo, sem que houvesse a demonstração de que haveria orçamento disponível para a execução das obras decorrentes dos contratos firmados.

Em agosto de 2018, a SOF e a STN já haviam orientado que o Ministério não contratasse e nem selecionasse novos projetos do PMCMV que tivessem impacto orçamentário e financeiro em 2019, em função da restrição orçamentária. A proposta de lei orçamentária 2019 enviada pelo Ministério das Cidades ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão já evidenciava um déficit orçamentário para o programa no exercício 2019.

Apesar do cenário de restrição, foi realizado processo de seleção de empreendimentos do FAR, resultando na Portaria nº 596, de 26 de setembro de 2018, totalizando 25.219 unidades habitacionais, tendo sido registrado pela SNH novo alerta quanto à insuficiência de dotação orçamentária para fazer frente aos desembolsos projetados para 2019, caso essas contratações viessem a ser concretizadas.

Nos meses de outubro, novembro e dezembro a SNH adotou controles em função da indisponibilidade orçamentária, limitando as contratações do FAR a 10.000 unidades habitacionais, aumentando, posteriormente, para 11.000, suspendendo os desembolsos destinados aos empreendimentos contratados para os quais não havia sido efetivado o primeiro pagamento até o exercício de 2019, e solicitando que a CAIXA verificasse a viabilidade de encerrar, por descumprimento de cláusulas contratuais, as operações selecionadas em certames anteriores que ainda não tivessem tido desembolso.

Tal limitação foi mantida até 24/12/2018 quando houve a autorização do Ministro para a retomada das contratações dos empreendimentos selecionados na retromencionada portaria, além dos projetos para o PAC vinculado, áreas de riscos e calamidades. A CAIXA, no papel de Gestor Operacional do programa, formalizou à SNH, no mesmo dia, que mesmo sem essas novas contratações, já haveria déficit estimado em R\$ 1,6 bilhão para o PMCMV em 2019, sendo R\$ 1,3 bilhão referente ao FAR, e que, de forma prudencial, os aspectos orçamentários para a retomada de novas contratações deveriam ser revistos. Registra-se que a situação orçamentária do programa foi piorada pelo fato de que a LOA 2019, aprovada em 19/12/2018, anterior ao ato do Ministro,

teve redução de R\$ 407.226.860 do recurso destinado às ações orçamentárias do PMCMV.

A orientação para que as contratações fossem realizadas foi sustentada pelo Ministro das Cidades, informando à CAIXA que caberia ao Ministério, na condição de gestor da aplicação dos recursos vinculados ao PMCMV, adotar medidas necessárias à cobertura orçamentária, o que resultou na contratação de 17.404 unidades habitacionais, sendo 5.310 daquelas selecionadas pela Portaria nº 596/2018 e 12.094 para famílias provenientes de área de risco, calamidade ou obras vinculadas ao PAC, todas no âmbito do FAR, totalizando R\$ 1.430.557.814. Desse total de unidades habitacionais, apenas as 2.874 decorrentes de emergência ou de calamidade pública possuem beneficiários identificados, o que corresponde a 16,5% das unidades habitacionais contratadas em dezembro de 2018.

O ato do gestor que autorizou as contratações não conta com subsídios técnicos e/ou jurídicos que demonstrem que a situação orçamentária do PMCMV tivesse se modificado favoravelmente e propiciasse a retomada das contratações, e contraria o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que não apresentou os elementos necessários para o aumento da despesa, resultando em uma despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, conforme o art. 15 da supramencionada Lei. Ainda contraria o inciso VII do art. 50 da Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9784/1999), visto que os pareceres anteriores apontavam a indisponibilidade orçamentária para novas contratações.

Aponta-se, ainda, que não há registro da participação no processo orçamentário do PMCMV da Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração, configurando omissão em relação às suas atribuições normativas.

Pelo exposto, conclui-se que as contratações na faixa 1 do PMCMV, na modalidade FAR, no exercício 2018, ocasionadas pela autorização do Ministro das Cidades, não observaram a disponibilidade orçamentária, o que resultou em contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais, gerando uma despesa irregular de R\$ 1,43 bilhão.

2. Desdobramentos das contratações irregulares no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida

As consequências das contratações irregulares no âmbito do PMCMV/FAR, realizadas no exercício 2018, estão sendo administradas em 2019 pelo MDR, sucessor do MCidades.

Em função da indisponibilidade orçamentária, em janeiro/2019 o MDR solicitou à CAIXA, na qualidade de agente operador do FAR, a suspensão da execução dos contratos das 17.404 unidades habitacionais (68 empreendimentos) e de 2 equipamentos públicos. Nesse momento, o custo de cancelamento dos contratos seria de R\$ 29 milhões, em função da multa contratual de 2% sobre o valor do empreendimento, visto que havia 15 empreendimentos iniciados, porém com percentual de obra entre 0 e 0,01.

Em fevereiro/2019, foi emitido Parecer Jurídico avaliando que, como o ato é ilegal, o MDR deveria considerar a rescisão contratual amigável para os empreendimentos não iniciados, e que fosse feita a avaliação de cada empreendimento já iniciado, a fim de

ponderar sobre a rescisão ou eventual prosseguimento do pacto. No entanto, as recomendações consignadas no Parecer não foram adotadas.

A despeito de não haver orçamento disponível e de ter uma ordem de suspensão da execução dos contratos não cumprida por parte da CAIXA, sem evidência de motivação para não implementação dessa suspensão, no caso de uma decisão pela rescisão, o custo com esses contratos irregulares cresceu desde janeiro/2019. Em junho/2019 o valor solicitado para pagamento da execução de 28 empreendimentos alcançou R\$ 31 milhões, conforme quadro abaixo. Registra-se que nenhum dos empreendimentos em andamento tem beneficiário indicado.

Quadro 1 – Situação dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV/FAR em dezembro de 2018

Execução	Empreendimentos (Un.)	Valor solicitado e não pago (R\$)	Valor total contratado (R\$)
Não iniciados	42	-	787.238.389,39
Até 5%	18	14.963.335,16	531.353.835,76
Entre 5,01 e 10%	5	6.666.693,54	65.115.838,59
Acima de 10,01%	5	9.544.443,00	51.574.075,34
Total	70	31.174.471,70	1.435.282.139,08

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados fornecidos pela CAIXA - data-base junho/2019.

Observa-se que desde as contratações segue regularmente com periodicidade mensal a execução de despesa inicialmente não prevista no orçamento público, como ilustrado no quadro a seguir que trata da necessidade de recursos financeiros apresentados pela CAIXA ao MDR. Frise-se que essas despesas não seguem o rito da despesa pública, implicando em contínuo descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que em dezembro de 2018 já estava confirmado o déficit de cerca de R\$ 1,6 bilhão para o PMCMV, excetuadas as contratações ora questionadas.

Quadro 2 – Necessidade de solicitação de recursos financeiros para empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV/FAR em dezembro de 2018

Valor total solicitado (R\$)	jan/19	fev/19	mar/19	abr/19	mai/19	jun/19
31.174.471,70	2.382.498,50	12.726.073,96	4.382.644,42	6.930.252,85	4.396.067,54	356.934,43

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados fornecidos pela CAIXA- data-base junho/2019.

O MDR está avaliando as possíveis soluções para a contratação irregular das 17.404 unidades habitacionais do PMCMV/FAR. A SNH apresentou análise restrita às questões técnicas, não abordando as opções indicadas pela área jurídica, concluindo pelo possível saneamento dos atos praticados e pela manutenção das contratações. Já a Secretaria Executiva, apresentou as ações adotadas na busca pelo orçamento, como o pedido de suplementação orçamentária, e da melhor decisão em favor do interesse público, considerando-se o levantamento de todas as informações com as partes interessadas, o cálculo de prejuízos de rescisões contratuais e a mensuração de danos de ordem social, além da economicidade dos atos a serem praticados.

Registra-se, portanto, que ao delinear as possíveis soluções é necessário que o MDR considere também a possível adoção do caminho indicado no Parecer Jurídico, ou seja, o cancelamento de contratos.

Por todo o exposto, avalia-se que as contratações são irregulares e, portanto, o expediente por meio do qual o então Ministro das Cidades autorizou tal despesa trata-se de ato nulo, conforme os arts. 15 e 16 da LRF, cabendo a Administração a anulação seus próprios atos, de acordo com o art. 53 da Lei 9.784/1999, respeitados os direitos adquiridos. Cabe ao MDR, nas figuras do Secretário Nacional de Habitação e do Secretário Executivo, pelas atribuições inerentes aos cargos, adotar as providências necessárias ao saneamento da falha apontada.

3. Deficiências na gestão do Programa Minha Casa Minha Vida

Devido à ausência (i) de metodologia formalizada para estimar os desembolsos para os empreendimentos contratados, (ii) de revisão das metas de contratação ao longo do exercício e (iii) de um sistema de freios e contrapesos entre a geração e a autorização para execução da despesa, ocorreram deficiências na gestão orçamentária e financeira do PMCMV/FAR que colaboraram com a geração do déficit orçamentário na execução do programa, impactando negativamente o atingimento dos objetivos da política nacional de habitação.

A falta de metodologia formalizada e comum entre a SNH/MCIDADES e a SDI/MPDG propiciou uma divergência na estimativa de projeções de desembolso. A SDI, responsável pelos investimentos em infraestrutura, e a SNH, responsável por formular e implementar a política habitacional, utilizam parâmetros próprios para essas estimativas, o que, em 2018, à época da elaboração do projeto de lei orçamentária 2019, implicou em uma divergência a menor de R\$ R\$ 1,5 bilhão no FAR, entre os valores projetados pela primeira em relação aos da segunda. A inexistência de metodologia comum entre a área de planejamento e a finalística resulta em incerteza na execução orçamentária.

A SNH utiliza um Simulador, que é uma planilha eletrônica com parâmetros diferenciados para as obras contratadas até 2016, com projeção de desempenho semelhante aos últimos anos, e para as obras contratadas em 2017 e 2018, onde a estimativa baseia-se no desempenho verificado nos primeiros meses das operações. O desempenho considerado pela SNH é fundamentado nos valores informados pela CAIXA no papel de gestor operacional do programa.

Ao final do exercício 2018, as projeções da área finalística mostraram-se mais aderentes ao desempenho das obras. No entanto, ressalta-se que a área finalística não considera a possibilidade de contingenciamento do orçamento, o que é um risco elevado para a gestão dos empreendimentos. Outro fator de risco é que a metodologia não deixa clara as premissas utilizadas para a solicitação de recursos para as contratações já realizadas e para as novas contratações, impactando negativamente a transparência do orçamento.

Quanto à meta de contratação estabelecida pelo Comitê de Acompanhamento do PMCMV (CAPMCMV), composto pelo MPDG, que o coordenava, pela Casa Civil e pelos ministérios das Cidades e da Fazenda, verificou-se um descompasso com o orçamento

disponível. Foi estabelecida a contratação de 130 mil unidades habitacionais na faixa 1 do PMCMV, sendo a mesma mantida a despeito da restrição fiscal e orçamentária ocorridas ao longo do exercício. Mesmo sendo demandado pela SNH quanto à revisão da meta, não houve pronunciamento do Comitê, fazendo com que a área finalística ficasse vinculada a uma meta estabelecida em descompasso com o orçamento disponível. No entanto, observa-se que a meta estabelecida somente poderia ser cumprida caso houvesse disponibilidade orçamentária, fato que não poderia ser ignorado pela SNH. Registra-se que houve a extinção do Comitê, mas a gestão do programa continua compartilhada entre o MDR e o ME, conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.784/2019, já que as atribuições do órgão colegiado foram transferidas ao órgão responsável, ME, que sucedeu ao MPDG.

Por fim, a inexistência de um sistema de freios e contrapesos na geração e na execução da despesa do PMCMV, também colaborou com as deficiências da gestão, visto que expõe a riscos de serem realizados atos de gestão que desrespeitem a legislação orçamentária e financeira. Dentro da SNH é feita a seleção dos empreendimentos; a autorização para contratação dos empreendimentos do PAC vinculados, riscos e calamidade, que não passam por seleção; bem como os empenhos para os pagamentos decorrentes da execução dos empreendimentos.

A CONJUR manifesta-se apenas quanto à legalidade da minuta de portaria de seleção dos empreendimentos feita pela SNH. A Secretaria-Executiva manifesta-se após a CONJUR, não fazendo menção às questões orçamentárias do programa. Já para as contratações do PAC vinculado, riscos e calamidades não há manifestação de nenhuma dessas instâncias. Especialmente a SPOA não se manifesta em nenhum momento do processo.

A condição identificada está em desacordo com o Anexo I do Decreto nº 8.927/2016, que regulamenta a estrutura do Ministério das Cidades, especialmente o art. 9º, I, que prevê que compete à SNH formular e propor, acompanhar e avaliar os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação.

O déficit identificado no programa e a ocorrência de contratações irregulares, como as ocorridas em dezembro de 2018, poderiam ter seu risco mitigado caso houvesse formalização da metodologia de projeção dos desembolsos, em função da transparência das premissas utilizadas, da atualização da meta de contratação de acordo com a realidade orçamentária e fiscal e da participação de agentes externos à SNH no fluxo da geração de despesas do PMCMV.

Conclui-se que a gestão do PMCMV/FAR possui oportunidades de melhorias naquilo que se refere à padronização da metodologia utilizada para projetar os desembolsos; à revisão periódica das metas em função da disponibilidade orçamentária; à garantia do funcionamento de um sistema de freios e contrapesos, estabelecendo a segregação de funções entre as secretarias que geram e as que autorizam as despesas; à participação da SPOA e da CONJUR quando da autorização para contratações, com a finalidade de verificar a disponibilidade orçamentária e a legalidade dos atos praticados.

4. Distorções relevantes no Relatório de Gestão do exercício 2018

Devido à incipiência do processo de gerenciamento de riscos no âmbito do MCidades, ocorreu de o Relatório de Gestão (RG) apresentar distorções relevantes nos valores contratados no PMCMV e nas obrigações assumidas para o exercício 2019, além de não apresentar informações relevantes da gestão do exercício 2018.

Da avaliação das peças apresentadas pelo gestor, em relação ao Rol de Responsáveis foi constatado que o período de responsabilidade de 6 integrantes não era condizente ao efetivamente realizado, e a inserção de e-mails institucionais de 4 dirigentes, em desacordo com as orientações do sistema e-Contas, que informa que devem ser apresentadas as informações pessoais desses membros. Os ajustes necessários foram realizados pela CGU ainda no âmbito da auditoria.

O principal problema apresentado no RG são as distorções relevantes no âmbito do PMCMV/FAR. O RG aponta o alcance de 109% de meta de contratação alcançada no âmbito da ação 00AF, referente ao FAR. No entanto, como já apresentado neste relatório, foram realizadas contratações irregulares, que totalizam R\$ 1,43 bilhão, visto que não havia disponibilidade orçamentária para que elas ocorressem. O RG em nenhum momento aborda o problema orçamentário decorrente de tais contratações, que fez com que em fevereiro de 2019 fosse solicitada suplementação orçamentária ao Ministério da Economia para fazer frente a tais contratações. Considerando a execução orçamentária do Ministério em 2018, onde as despesas totais autorizadas totalizam R\$ 8,72 bilhões, sendo as despesas pagas no âmbito do FAR, R\$ 2,63 bilhões, observa-se distorção relevante. Ainda, o RG informa a contratação de 20.510 unidades habitacionais relativos ao PAC vinculado, áreas de risco ou insalubres, quantitativo inferior ao realmente realizado, 23.966, fazendo com que o limite de 20% estabelecido para tais contratações anuais, conforme a Portaria MCidades nº 114/2018, fosse extrapolado para 32%, sem, no entanto, haver a transparência de tal registro no RG. Registra-se que 12.094 dessas unidades habitacionais se enquadram na situação de inexistência de orçamento para a execução em 2019.

Em relação à formulação do Relatório de Gestão na forma de Relatório Integrado, não foi apresentado no capítulo “outras informações relevantes” o resumo do processo de determinação de temas relevantes, a avaliação de sua importância e a redução a temas materiais, conforme as “Orientações gerais para a elaboração dos relatórios de gestão de 2018” emitidas pelo TCU. A materialidade é uma das inovações trazidas pela Decisão Normativa nº 170/2018 do TCU.

Ainda, a mensagem do Dirigente Máximo não aborda os desafios e perspectivas, o que é relevante, já que o MCidades foi transformado juntamente com o Ministério da Integração Nacional em Ministério do Desenvolvimento Regional, trazendo impactos significativos em seu funcionamento.

Foram identificadas fragilidades nas informações sobre a revisão promovida no planejamento estratégico do Ministério e quanto ao atingimento de metas e objetivos das secretarias finalísticas, tratados em pontos específicos deste Relatório.

Ainda, o RG aborda superficialmente a implementação do Programa de Integridade (PI) e da Política de Governança e Gestão de Riscos (PGGR). Quanto ao primeiro, foi informado que a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) gerencia e monitora o programa, no entanto não menciona a Portaria nº 694/2018, que aprovou a implementação do Programa, nem tampouco outras ações desenvolvidas no âmbito do

PI. Já em relação ao segundo, não foram abordados os riscos específicos do MCidades, nem tampouco a atuação do Comitê de Governança, Riscos e Controle. Resumiu-se a informar sobre a Portaria nº 277/2018 que trata da PGGR, sem abordar o tema. Há pontos específicos no Relatório sobre o PI e a PGGR.

Tal situação está em desacordo com o item 5 do documento “Orientações gerais para a elaboração dos relatórios de gestão de 2018”, extraído do sistema e-contas do TCU, que prevê a necessidade de determinação da materialidade das informações que compõem o RG, com a inclusão do resumo do processo de determinação de materialidade e a descrição dos limites do relato e de como o limite foi determinado. Ainda, está em desacordo com o Anexo III da DN TCU nº 170/2018 que consigna a necessidade de que as informações do RG tenham confiabilidade e completude, devendo o RG ser isento de erros significativos.

Dentre as causas identificadas para a situação encontrada estão a incipiência do processo de gerenciamento de riscos no âmbito do MCidades e o fato de o Relato Integrado ser um processo inovador no âmbito da Administração Pública. No que se refere à primeira causa, verifica-se que no processo de identificação, avaliação e priorização de temas relevantes, para fins de redução a temas materiais e que devem compor o RG, há necessidade de identificação e avaliação de eventos (riscos e oportunidades) que possam afetar a capacidade da organização em gerar valor. Como se verifica no capítulo “Iniciativas de Promoção da Governança e Integridade”, não há menção à identificação de riscos que impeçam o alcance dos objetivos estratégicos, bem como pode ser verificado nos testes aplicados pela CGU. Quanto à segunda causa, é a primeira vez que é exigida das Unidades Prestadoras de Contas a apresentação de breve descrição de como a Unidade define a materialidade e a posterior redução a temas materiais, conforme a Estrutura Internacional para Relato Integrado do Conselho Internacional para Relato Integrado (International Integrated Reporting Council – IIRC).

Como consequências, tem-se a não apresentação da avaliação de temas relevantes, a não apresentação de temas priorizados em virtude do risco e a apresentação de informações com distorções relevantes, impactando na confiabilidade, completude e transparência da prestação de contas, visto que a ausência de informações e informações incompatíveis, como é o caso do PMCMV/FAR, não permite que a sociedade conheça as motivações que fundamentem as avaliações e priorizações dos temas que compõem o RG, bem como seja privada de informações fidedignas.

Conclui-se que o Relatório de Gestão do exercício 2018 do Ministério das Cidades possui distorções relevantes em relação às contratações no âmbito do PMCMV/FAR e que há ausência de informações significativas para propiciar a transparência de sua prestação de contas.

5. Fragilidades na implementação do Programa de Integridade

O Programa de Integridade do MCidades foi estabelecido por meio da Portaria nº 694, de 28 de novembro de 2018, e estabeleceu medidas institucionais para viabilizar a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. No entanto, não houve execução e monitoramento do plano, nem foram demonstradas ações para sua divulgação, o que prejudica o atingimento de um maior número de colaboradores, bem como não dá cumprimento aos princípios da transparência ativa.

O Plano de Integridade apresentou um conteúdo condizente com o que determinam o Decreto nº 9.203/2017 e a Portaria CGU nº 1089/2018. A Unidade de Gestão da Integridade (UGI) exerceu suas atribuições de forma a implantar o Programa de Integridade. A função de UGI foi atribuída à AECl, fazendo com que o requisito de constituição de unidade responsável, segundo o Guia de Integridade Pública, com lugar de destaque dentro da estrutura e com autonomia para reportar-se diretamente ao dirigente máximo, fosse atendido.

Quanto ao procedimento de implantação do Programa de Integridade, o MDR apenas encaminhou as portarias relacionadas ao tema, sem apresentar informações do procedimento de implantação em si.

Adicionalmente, foram publicadas Portarias que tratam do Código de Conduta Ética; da Comissão de Ética, sobre conflito de interesses e exercício de atividade privada; e do tratamento de denúncias no âmbito do Ministério das Cidades. Entretanto, não houve relato sobre a atuação da UGI, o que inviabiliza a vinculação entre a criação de tais instrumentos e a atuação direta da mesma.

Entretanto, embora o plano de integridade tenha sido elaborado, o ministério não apresentou informações que demonstrassem a sua execução efetiva no exercício de 2018. Das medidas propostas para tratamento dos riscos à integridade, apenas duas ligadas a normatizações (sobre conflito de interesse e nepotismo) foram declaradas como concluídas, estando as demais como “em andamento” no exercício de 2019. Ressalva-se que a aprovação do plano ocorreu em novembro de 2018, ou seja, já no final do exercício, dificultando a execução do plano naquele ano.

Quanto ao monitoramento do plano de integridade em 2018, o MDR informou que este não ocorreu devido às alterações na estrutura do ministério.

Já em relação à promoção da transparência ativa e do acesso à informação, preconizados pela Portaria CGU nº 1089/2018, não foram obtidas informações que demonstrassem a publicação das ações do Programa de Integridade por parte do ministério, inclusive no Diário Oficial da União. No entanto, em pesquisa na internet, é possível encontrar o plano de integridade¹.

Dentre as possíveis causas para a situação encontrada, de ausência de execução e monitoramento, além da não divulgação do plano, está a aprovação do plano já no penúltimo mês do exercício 2018 e a reorganização administrativa promovida pela Medida Provisória nº 870/2019 (convertida na Lei nº 13.844/2019), o que não possibilitou tempo hábil ao MCidades para a consecução das atividades previstas. Tal situação está em desacordo com os princípios estabelecidos no art. 6º, I da Portaria CGU nº 1.089/2018.

Destaca-se que o Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade, elaborado pela CGU, apresenta uma orientação de que a comunicação do programa de integridade deverá se dar por meio de campanhas de comunicação, a serem desenvolvidas pela área de comunicação social do órgão e com eventual parceria de outras áreas, com vistas a promover a cultura de integridade.

¹ <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Plano-de-Integridade-do-Ministerio-das-Cidades.pdf>

Dessa forma, conclui-se que o Programa de Integridade do MCidades foi constituído no exercício 2018, porém as ações desenvolvidas para sua implementação foram incipientes. Considerando a reorganização administrativa e o acompanhamento do Programa de Integridade já realizado pela CGU, conforme regulamentado na Portaria nº 54/2019, não será emitida recomendação específica.

6. As ações adotadas para implementação da Política de Governança e Gestão de Riscos não possibilitam o efetivo gerenciamento dos riscos e dos processos críticos do MCidades

Devido à atuação insuficiente do Comitê de Governança, Riscos e Controles, não foram mapeados os riscos e não foi estabelecido gerenciamento dos processos críticos no âmbito do MCidades, fazendo com que a Política de Governança e Gestão de Riscos (PGGR) não colaborasse efetivamente com o atingimento dos objetivos estratégicos da unidade.

Da análise das atas de reunião do Comitê e das manifestações do gestor, verificou-se que não foram adotadas as diretrizes voltadas para o mapeamento de riscos e gerenciamento de processos críticos, conforme o art. 3º da Portaria MCidades nº 277/2018, que deveriam ser utilizadas no apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico.

Da atuação do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), destacam-se as ações voltadas para atender a diretrizes de governança, a exemplo da priorização das demandas de tecnologia da informação, do tratamento das obras paralisadas, aperfeiçoamento de Manuais de contratação, a instituição do Regimento Interno do CGRC e das Unidades Setoriais de Governança e Gestão de Riscos. Entretanto, estas ações ainda se demonstram incipientes, não alcançando as diretrizes de forma mais abrangente. Já as ações ligadas à gestão de riscos se demonstram insuficientes, ou praticamente inexistentes.

Acrescenta-se que não houve a elaboração e publicação do Método de Governança e Gestão de Riscos, que deverá prever de que forma e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos, conforme preconizado no art. 13, §1º da PGGR, reforçando a insuficiência das ações do Comitê e de sua Secretaria Executiva.

As atas de reunião do CGRC não foram publicadas, em que pese tal publicação ser preconizada na Política (art. 8º, §3º) e ter sido aprovada na 5ª reunião do Comitê, o que prejudica a transparência das decisões tomadas e a indução da cultura de gestão de riscos.

Dentre as causas possíveis para a situação identificada está a atuação insuficiente do Comitê que tem a responsabilidade de conduzir a PGGR, o que está em desacordo com o definido na Portaria nº 277/2018.

Como consequência, tem-se que os resultados da implementação da PGGR não foram avaliados com a finalidade de verificar se as ações adotadas contribuíram para o alcance dos objetivos do MCidades. A última reunião do Comitê, realizada em 06/12/2018, teve

como pauta a transição de governo e o balanço da atuação do CGRC, porém não foi elaborada ata do encontro.

Desta forma, a atuação do comitê apresentou lacunas em pontos essenciais da PGGR, com destaque para a inexecução de ações voltadas para a gestão de riscos, como: estabelecimento de níveis de exposição a riscos; estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais aos riscos; e mapeamento de riscos, prejudicando a implementação da Política e a possibilidade de aumentar o atingimento dos objetivos estratégicos do MCidades.

7. O nível de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação no Ministério das Cidades não apresenta melhoria significativa no exercício 2018

A governança da tecnologia da informação e comunicação do Ministério das Cidades, no exercício 2018, não apresentou melhoria significativa, devido principalmente à não priorização de suas atividades por parte da alta administração.

O processo de Governança de TIC vem sendo avaliado pelo TCU, por meio do iGovTI e iGestTI, e pela CGU, por meio de acompanhamento das recomendações emitidas no âmbito da Auditoria Anual de Contas do exercício 2012. De forma geral, foi apontado que a situação da TI do ministério era crítica; apresentava nível apenas básico de governança, classificando-se em 399 entre 498 organizações avaliadas pelo TCU; e necessitava, urgentemente, do envolvimento da alta direção do órgão no sentido de concentrar esforços para corrigir os problemas apontados, o que não foi realizado no último exercício.

Observou-se que, em 2018, os processos do COBIT não foram implantados; o PDTIC apresentou fragilidades no monitoramento e avaliação de sua execução; o Comitê de Segurança da Informação e Comunicação (CSIC) não atuou, e o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC) teve atuação incipiente no tocante a Governança de TIC.

Apesar da SE desde 2013 ter inserido em seu planejamento ações para a implantação dos processos COBIT, não houve a materialização das atividades previstas.

O Plano Diretor de Tecnologia e Comunicação (PDTIC), principal mecanismo para acompanhar e direcionar a atuação da área de TIC, a despeito de ter sido elaborado em conformidade com o Plano Estratégico Institucional (PEI 2014-2018) do ministério e ter incorporado os objetivos e iniciativas da Estratégia de Governança Digital (EGD), apresentou fragilidades no acompanhamento, visto que o monitoramento e a avaliação não proporcionaram informações suficientes para que o gestor verificasse o progresso das ações e se os indicadores estavam evoluindo conforme o planejado, tampouco são produzidos relatórios para esse acompanhamento. Outra falha do Plano é a categorização equivocada de projetos – não iniciado, iniciado, paralisado e finalizado. Dentre os projetos finalizados, que representam 40% na execução do PDTIC, foi inserido o Sistema Cartão Reforma, dando a entender que foi concluído com êxito, no entanto, foi um projeto malsucedido, que acabou por prejudicar a execução da política habitacional. Ainda, não houve a implantação de um método formalizado de

gerenciamento de projetos, que havia sido acordado com a SETIC do então Ministério do Planejamento, prevista para acontecer até dezembro de 2017.

Já a falta de atuação do CSIC fez com que a Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC) não fosse atualizada em 2018, o que era necessário, visto que a mesma não havia sido atualizada desde sua criação, bem como não foi instituída equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes, dentre outras atividades sob sua responsabilidade. A atuação do CGTIC também é insuficiente, visto que não houve discussões sobre as ações necessárias para aumentar o nível de governança de TIC no órgão. Os órgãos colegiados devem atuar na indução de ações para o atingimento dos objetivos estratégicos do Ministério, sendo necessário que suas atribuições, papéis e responsabilidades estejam formalmente definidas e que eles sejam atuantes. Destaca-se a importância da atuação dos Comitês Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC) ou de Governança Digital (CGD); de Governança, Riscos e Controle (CGRC); de Segurança da Informação e Comunicação (CSIC) e Gestor de Dados Abertos (CGDA).

Apesar do gestor apontar como causas das deficiências da governança de TI a falta de pessoal especializado e as frequentes mudanças na gestão, observa-se, que a causa principal para a situação identificada é a falta de envolvimento da alta administração nas questões referentes à Governança de TIC, fazendo com que não haja a decisão de tornar prioritários os processos de TIC, o que viria a colaborar com o atingimento dos objetivos do Ministério, inclusive mitigando a carência de pessoal e os impactos negativos das reorganizações administrativas. As atas de reunião do CGTIC demonstram que pouco se discutiu no sentido de incrementar o nível de governança de TIC, e, além disso, as atividades propostas não eram colocadas em prática, normalmente com alegação de falta de pessoal.

Tal situação está em desacordo com as competências atribuídas à Secretaria Executiva de supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os sistemas de administração dos recursos de informação e informática, conforme o art. 4º, III, do Anexo I do Decreto nº 8.927/2016, que define a estrutura regimental do Ministério das Cidades.

Dentre as consequências dessa situação, tem-se a dificuldade de o Ministério executar o que foi planejado, pois desconhece a capacidade da TI; o desconhecimento dos riscos a que está exposto; e o desperdício de esforço em processos não definidos, implicando, ainda, em atividades descontinuadas por ausência de definição de papéis. Ao não centralizar esforços para melhorar a governança de TI, o Ministério acaba preso a um ciclo vicioso e não aprimora justamente os processos que poderiam maximizar a utilização da sua força de trabalho, prejudicando o atingimento do objetivo institucional, que é a melhoria das políticas públicas na área de desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade e saneamento.

No entanto, cabe registrar as boas práticas no contexto da governança do MCidades, como a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controle, visto que a sua atuação pode ter influência direta na cultura de governança e riscos do órgão, refletindo em ações para se aumentar o nível de Governança de TIC; a elaboração de uma metodologia para priorizar as necessidades do PDTIC; a adoção de critérios baseados nas melhores práticas para diferenciação de pagamentos no desenvolvimento de sistemas,

decorrente de auditoria realizada pela CGU no âmbito dos contratos da Fábrica de Software; a evolução da maturidade do processo de contratação; a elaboração de um plano de ações para o Plano de Dados Abertos e a criação do Comitê Gestor do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (CG-SACI). Tais práticas reforçam a possibilidade de melhorias mesmo com o cenário de restrição de pessoal.

Conclui-se que a melhoria da governança de TIC do Ministério das Cidades tem sido modesta ao longo dos anos e decorre de mudanças pontuais, não havendo um projeto estruturado, devido à falta de decisão do gestor em priorizar tais ações.

8. Melhorias no processo de contratação de Fábrica de Software

As contratações de fábrica de software do ministério apresentaram avanços. Devido ao cancelamento do Contrato Administrativo nº 12/2016 após apontamentos de irregularidades e superfaturamento feitos no Relatório nº 201800460², ocorreram em 2018 duas novas contratações de Fábrica de Software: Contratação Emergencial que resultou no Contrato Administrativo nº 09/2018, com vigência de 6 meses, e Pregão Eletrônico nº 16/2018 que resultou no Contrato Administrativo nº 20/2018.

Percebeu-se um cuidado maior do gestor nessas contratações. Foram incorporados novos critérios para o pagamento às empresas contratadas: diferenciação da tecnologia utilizada no desenvolvimento para calcular o valor do ponto de função (Ex: Java ou PHP); utilização de fórmula para calcular a diferença de preço pago por um ponto de função de desenvolvimento de um ponto de função de manutenção; Pagamento de Ordens de Serviço (OS) baseado em fases – até 60% é pago durante o ciclo de desenvolvimento, e os 40% restantes são pagos apenas após o aceite definitivo.

Além disso, destaca-se que ambos processos de seleção obtiveram valores consideravelmente inferiores ao valor pago no contrato nº 12/2016, sendo inferior inclusive ao preço de referência apresentado pela CGU.

Quadro 3 – Valores do preço do ponto de função Java

Ponto de Função Java (desenvolvimento)			
Ata SEP/PR 01/16 CA 12/2016	Preço de Referência CGU	Contratação Emergencial CA 09/2018	Pregão Eletrônico 16/2018 CA 20/2018
R\$ 897,00	R\$ 504,13	R\$ 459,00	R\$ 415,00

Fonte: Nota Técnica nº 45 elaborada pela CGU.

A adoção desses critérios está alinhada às melhores práticas do Roteiro de Métricas do SISP e corrigiram problema apontado no relatório da CGU. Nesse contexto, o gestor também demonstra a importância dada ao alinhamento estratégico das ações de TIC nos itens III – Fortalecer a Governança e IV – Ter sistemas capazes de subsidiar a tomada de decisões das secretarias, na seção 3.4.2 do Termo de referência, conforme orienta Art. 11º da IN4/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP).

² <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11782.pdf>

Por fim, destaca-se que durante o ano de 2018 foi executado novo trabalho por esta controladoria, dessa vez sobre a execução do Contrato Administrativo nº 12/2016. Os resultados apontaram problemas graves na execução do contrato e corroboraram com a análise final do relatório nº 201800460 de que aquela contratação foi desvantajosa para a Administração Pública, estando as recomendações em monitoramento no âmbito do Plano de Providências Permanente.

9. Piora no desempenho do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI) e extinção do Comitê de Governança (CG-SACI)

Apesar da priorização do Sistema SACI, melhorias foram percebidas por poucos usuários e o desempenho piorou muito no último ano, conforme diagnóstico resultante dos questionários aplicados às áreas finalísticas.

O SACI foi incluído no PDTIC 2017-2018 para atender as necessidades NC05 – Solução para Gestão de Orçamento e Finanças e NC54 – Sustentação do SACI, e foi um dos sistemas priorizados para serem desenvolvidos por fábrica de software. Além disso, conforme Portaria nº 140, de 10 de fevereiro de 2017, o sistema foi instituído como solução tecnológica de uso corporativo. Devido à essa priorização foram gastos mais de R\$ 1.25 milhão no desenvolvimento do sistema nos últimos 2 anos.

Tabela 1 – Gastos com o SACI

Sistema SACI	Total de Pontos de Função		Total Pago	
	2017	2018	2017	2018
	1.253,55	1.858,34 *	R\$ 1.124.434,35	R\$ 144.462,86

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das Ordens de Serviço de 2017 e 2018

* Inclui pontos de função de desenvolvimento, de sustentação e de diagnóstico

Esse cenário está em conformidade com o objetivo estratégico OE16 do Plano Estratégico do Ministério 2014-2018: *“Ter sistemas de informações seguros, robustos, flexíveis e capazes de subsidiar a tomada de decisão de todas as secretarias”*.

Da Tabela 1, verifica-se que o número elevado de pontos de função desenvolvidos ou alterados sugere que ocorreram muitas modificações em 2018, e, provavelmente, o atendimento de sugestões e correções de forma não estruturada entre a Coordenação-Geral de Modernização e Informática (CGMI) e as diretorias ou problemas no processo de desenvolvimento e implantação podem ter impactado negativamente no desempenho do sistema.

A reação do ministério veio com a Portaria nº 254, de 9 de abril de 2018, que instituiu o Comitê de Governança do sistema SACI (CG-SACI) com a missão de propor e coordenar as melhorias para o sistema. Observa-se nos registros das reuniões do comitê bons resultados no planejamento e definição das atividades prioritárias alinhadas às necessidades das áreas finalísticas.

No entanto, com a mudança de gestão em 2019, o CG-SACI foi descontinuado antes que a maioria das ações priorizadas fossem implementadas, dificultando avaliar mais profundamente o impacto do trabalho do comitê no desenvolvimento do sistema.

Assim, conclui-se que apesar do sistema SACI ser de grande importância estratégica para o acompanhamento e gestão da carteira de investimentos do ministério, ainda sofre de muitas deficiências para atingir o objetivo proposto, e a extinção do CG-SACI pode dificultar ainda mais esse processo de melhorias.

10. Insuficiência de pessoas especialistas em Tecnologia da Informação

O ministério atrasa atividades e descontinua projetos frequentemente alegando carência de pessoal de TIC.

O quadro de servidores especialistas em Tecnologia da Informação durante o ano de 2018, desconsiderando o Denatran e terceirizados, variou entre 15 e 19 pessoas. A grande maioria dos servidores são Analistas Técnicos Administrativos ou Analistas em Tecnologia da Informação (ATIs).

A lista de projetos paralisados ou não iniciados representa mais de 50% das atividades inicialmente planejadas para serem executados no biênio 2017-2018, e, conforme apontado anteriormente, o projeto de melhoria de governança que poderia maximizar a atual força de trabalho foi interrompido e está entre os projetos paralisados. Destaca-se ainda 2 outros projetos que teriam impacto direto no desempenho da equipe de TIC, mas que também estão parados: Implantar método para gerenciamento de Projetos de TIC e Migrar os sistemas do órgão para nuvem.

Já outra forma de minimizar a carência de pessoal é a capacitação. No entanto, em 2018, apenas 3 servidores receberam treinamento técnico dentro das necessidades de capacitação em tecnologia da informação listadas no Anexo V do PDTIC 2017-2018.

Nesse cenário, pode-se afirmar que uma das principais causas, senão a mais importante para a baixa execução das atividades de TIC planejadas, é o baixo comprometimento da alta direção para pôr em prática projetos que aumentariam a produtividade da área. As atas de reunião do CGTIC demonstram que pouco se discutiu para implementar medidas que ajudariam a otimizar a força de trabalho e projetos importantes estão paralisados.

Conforme PDTIC 2017-2018, o Ministério das Cidades não tinha nenhum estudo aprofundado para quantificar sua necessidade de pessoal técnico, e usou como referência um estudo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que não detalha os processos e projetos de TIC.

Desta forma, conforme apontado no ponto de governança, é de fundamental importância que o órgão defina os processos principais de TIC, e centralize esforço nestes para conseguir aumentar o nível de governança otimizando sua força de trabalho. A ausência desses processos leva a um desperdício de esforço e de tempo de recursos já escassos. Da mesma forma, deve utilizar as capacitações para suprir as deficiências de conhecimento elencadas no PDTIC.

11. Atualização do Planejamento Estratégico do MCidades superficial e sem relação com os resultados das políticas desenvolvidas

A revisão do planejamento estratégico do MCidades foi superficial e insuficiente para lidar com o planejamento. Em 2018 o MCidades realizou a atualização de seu planejamento estratégico, por meio do documento “Plano Estratégico Ministério das Cidades Exercício 2014/18 Atualização 2018”. Em síntese, foram revistos o mapa estratégico, as perspectivas estratégicas e os indicadores estratégicos. O documento de atualização explica que as iniciativas estratégicas serão objeto do próximo Plano Estratégico 2019/2022 e que há a necessidade de aprimorar os indicadores estratégicos das perspectivas resultados e sociedade nas próximas revisões do Plano.

Foram verificadas mudanças na missão, visão, valores organizacionais, perspectivas e objetivos estratégicos. Quanto às mudanças nos textos da missão e da visão, constatou-se que a versão original da missão foi desdobrada em missão e visão, excluindo-se o instrumento da gestão democrática. A Unidade, no entanto, não esclareceu porque excluiu a gestão democrática e não abordou a sua ausência no mapa estratégico 2018 e nem explanou os impactos dessa ausência. A gestão democrática é diretriz do Estatuto das Cidades que regulamenta a política de desenvolvimento urbano consignada no arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Considerando que o Conselho Nacional das Cidades esteve paralisado durante os exercícios de 2017 e 2018 tendo sido extinto em 2019 com a perspectiva de ser remodelado na institucionalização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e considerando ainda que este não teve providências do MDR até o momento, avalia-se que a exclusão da gestão democrática no mapa estratégico precisa ser revista pela Unidade.

Na versão original do planejamento estratégico havia 17 objetivos e 38 indicadores. Na atualização, verificou-se alinhamento dos indicadores às novas perspectivas estabelecidas, compondo 19 indicadores a 6 objetivos. Destaca-se que na atualização não foi apresentada a apuração dos indicadores anteriores e nem há uma explicação da exclusão ou remodelagem destes, assim como em relação às mudanças quanto aos objetivos, missão, visão e valores.

Nos documentos preparatórios e processuais das discussões do MCidades de 2015, 2016, 2017 e 2018 não constam informações que auxiliem a qualificar o entendimento das Unidades quanto ao plano e nem as ponderações que geraram as mudanças promovidas. Não há registro formal do processo de atualização, sendo que a dinâmica desse processo se dava por meio de apresentação de documentos a serem discutidos em reuniões nas secretarias finalísticas, onde era gerada nova versão até que a versão final fosse obtida e assinada pelo Secretário Nacional.

Ao cotejar as informações do mapa estratégico original e revisado com o sítio do MDR e relatórios de gestão anteriores, verificou-se que nem todas as secretarias o publicaram no relatório de gestão anteriores ou no sítio da internet. Observa-se, inclusive, que a missão do mapa tático 2017/19 da SEMOB, disponível no site do MDR não possui a mesma redação do documento “Plano Estratégico Ministério das Cidades Exercício 2014/18 Atualização 2018” e que os resultados também estão diferentes, assim como a redação não é a mesma encontrada na versão mais recente encaminhada à CGU no

âmbito da AAC. Assim, verifica-se que o MCidades não unificou a publicação dos resultados dos trabalhos sobre os mapas estratégicos, além de demonstrar controvérsias em relação às redações aprovadas.

Esse cenário é a expressão da fragilidade do MCidades no processo de revisão do seu planejamento, o que leva aos resultados desconectados do Mapa Estratégico, como se observou em ponto específico tratado nesse relatório. A revisão demonstrou ter sido superficial e insuficiente para lidar com o planejamento, não apresentando as premissas e necessidades de tal revisão, nem os registros do seu processo. Destaca-se que na atualização do Plano, as iniciativas estratégicas são conceituadas como as ações de intervenção prioritária que irão viabilizar efetivamente a estratégia, no entanto, considerando os argumentos das Secretarias de que a restrição de recursos impactou fortemente as atividades das secretarias e incidirá nos próximos exercícios, avalia-se que a falta de revisão destas em 2018 contraria a tempestividade exigida, como destacado em vários apontamentos deste relatório.

Tal situação encontra-se em desacordo com o Anexo I do Decreto 8.927/2016, art. 4º, que estabelece as competências da Secretaria Executiva, no inciso I, - supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério; VII - promover, de forma articulada, a integração das Secretarias setoriais com o objetivo de dar efetividade às diretrizes, aos programas e às ações do Ministério; e VIII - coordenar a elaboração e propor a política de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, de saneamento ambiental, de trânsito e de transporte urbano. Identificou-se, no entanto, que a revisão do plano estratégico ocorreu de forma díspar entre as secretarias e sem histórico das decisões.

As revisões no planejamento propiciam dinamicidade e acompanhamento da execução; sem, no entanto, atingir os aspectos centrais e sem dialogar com as interveniências, o documento de planejamento não contribui para o desenvolvimento das políticas. A ausência de documentação do processo também fragiliza as decisões tomadas. Nesse sentido, a atualização do Planejamento Estratégico do MCidades mostrou-se superficial e sem relação com os resultados das políticas desenvolvidas.

Ante o exposto, orienta-se à Secretaria Executiva que (i) junto às secretarias finalísticas ponderem quanto a importância de efetuar o registro das discussões realizadas de modo a demonstrar a memória e o processo de construção do planejamento estratégico; e (ii) publique os mapas de cada secretaria em suas páginas virtuais no sítio do MDR com as versões definitivas e a publicação do Plano Estratégico revisado com as correções que a Unidade julgar necessária, observando a necessidade de manter as mesmas informações nas diversas publicações.

12. O planejamento estratégico não está orientando as ações das unidades do MCidades e não está contribuindo com seus resultados

As ações previstas no planejamento estratégico do MCidades são acompanhadas pela SE por meio do relatório de Monitoramento da Estratégia, que em 2018 apontou o baixo atingimento das metas e objetivos do Plano Estratégico do Ministério das Cidades. O RG

também registra esse baixo desempenho, demonstrando que seus resultados estão aquém do previsto pelas Unidades. As informações sobre as metas não foram acompanhadas por justificativas ou análise da gestão quanto às possibilidades de cumprir o previsto, as prioridades necessárias e as providências tomadas ou a serem tomadas para superar ou mitigar as dificuldades, contrariando o previsto para a elaboração do RG, conforme orienta o anexo único da Portaria TCU 369/2018 sobre a prestação de contas quanto ao campo Resultados da Gestão. Também não foram identificados documentos que relatassem análise dos resultados do Monitoramento da Estratégia 2018 pelo MCidades.

O Relatório de Gestão AAC 2018 MCidades apresentou dados referente aos seus investimentos e informações sobre as atividades desenvolvidas em 2018, abordando os percentuais de atingimento das metas, porém não incluiu as providências das unidades para aprimorar/corrigir os resultados referentes ao desempenho da execução dos projetos, ao tempo de conclusão das obras/projeto e à paralisação de investimentos, nem quanto ao efetivo cumprimento das metas a cargo do Denatran, SNSA, SEMOB, SNH e SNDU.

Quanto à meta sob responsabilidade do DENATRAN, em que as condições de atingimento são muito baixas, o MDR não apresentou elementos que pudessem colaborar com a avaliação. Apesar do órgão ter sido transferido para o Ministério da Infraestrutura em 2019, registra-se que assim como foi competência de o MDR prestar informações no RG, também seria sua responsabilidade apresentar as informações necessárias à auditoria.

No caso da SEMOB, esta não tratou de avaliar a sua atuação frente à questão da mobilidade no país e àquilo que vem sendo possível atender, seja em termos de prioridades, seja em termos de abrangência regional/nacional. Verificou-se na resposta da Unidade a importância do impacto da crise econômica conjuntural e a influência de eventos como a COPA FIFA 2014, porém a Unidade não contextualizou tais ocorrências no âmbito do seu planejamento mais amplo, enquanto órgão responsável por *“promover a mobilidade urbana, proporcionando o acesso universal à cidade, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável, ampliando a oferta de serviços de mobilidade urbana e aprimorando o planejamento e a gestão da Política Nacional de Mobilidade Urbana”*, conforme consta no Mapa Estratégico do MCIDADES.

No caso da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), que sucedeu a SNSA, apesar de ser a Unidade em que os dados mais se aproximam das metas estabelecidas, esta não apresentou como tem lidado com os riscos existentes, suas medidas para mitigar os problemas mais comuns na execução das obras pelos entes ou suas medidas para coibir atrasos e falhas técnicas de modo que pudesse aferir com maior segurança as condições de atingimento das metas em 2019.

A Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano (SDRU), que sucedeu a SNDU em relação à responsabilidade pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, não fez ponderação em relação aos resultados das medidas tomadas para o cumprimento de suas metas e o impacto da falta de sinergia apontada como necessária com a Casa Civil e outros órgãos para a execução do programa de regularização fundiária, demonstrando falta de diálogo com o planejamento. As informações da Unidade não deixam claro se as providências tomadas impactaram no resultado

apresentado no Relatório de Gestão 2018 e o que pretende fazer para melhorar os resultados atingidos em 2018. Verificou-se ainda que quanto ao Programa 2054, não foram apresentadas as perspectivas de cumprimento dos Objetivos, como havia sido questionado na auditoria. Não houve uma ponderação da SDRU que unificasse analiticamente as ações empreendidas pelas unidades responsáveis pelas ações e como estas atendem ou não aos objetivos do Programa e as perspectivas para superação dos problemas ou sua continuidade.

Já a SNH registrou seus problemas de pessoal, a defasagem de servidores e o aumento de suas atribuições, o que atinge diretamente os desafios da perspectiva Recursos do Mapa Estratégico do MCIDADES, mas não tematizada pela SE nos questionamentos feitos pela auditoria. Esta Unidade ainda, tal como a SEMOB e a SNS, argumentou que não detém o controle de seus contratos, uma vez que o desempenho das execuções está na responsabilidade dos tomadores de recursos. Quanto a este argumento comum, foi observado que na revisão do Plano Estratégico 2018, os objetivos 4, 7 e 8, que tratavam da articulação proativa com ministérios, parceiros e sociedade, do fortalecimento institucional dos entes federados e do compartilhamento de conhecimento com os demais partícipes, deixaram de constar no plano.

Os dados apresentados são o resultado da baixa capacidade de gestão e de tomada de decisão. Essas condições expõe a fragilidade do planejamento; são causas de falhas recorrentes, desperdício de recursos e políticas públicas com baixa eficiência e suficiência, como se pode observar ao longo da auditoria.

Avalia-se que falta às Unidades do MCidades articulação, integração e capacidade de gestão unificadora, o que distancia o Ministério de sua missão. Ao longo da auditoria identificou-se a desarticulação entre as unidades do MDR e a fragilidade das manifestações apresentadas, em que a SE atuou como centralizadora das respostas das diversas unidades finalísticas, sem, no entanto, promover unificação das respostas e ponderações sobre os resultados do órgão. Verifica-se que o planejamento estratégico está funcionando como mera expressão dos anseios das secretarias para as áreas, sem que este pautasse as ações das Unidades. Portanto, conclui-se que o planejamento estratégico não é orientador das ações das Unidades do MCidades e não contribui com seus resultados.

13. Programa Cartão Reforma foi cancelado e não teve transparência na divulgação das suas informações

O Ministério das Cidades cancelou as seleções do Programa Cartão Reforma e não fez ampla divulgação das informações. O Sistema de Gestão do Cartão Reforma (SisReforma) passou por falhas operacionais e de funcionalidades que atrasaram a efetivação do Programa, levando ao seu sobrestamento. Foram enviados ofícios de cancelamento aos municípios em abril e novembro de 2018, mas não houve informações sobre providências do órgão. Em consulta ao site do MCidades, ao final de 2018 e primeiro semestre do exercício de 2019, não constava nenhuma atualização sobre o Programa.

Criado pela Lei 13.439/2017, o Programa Cartão Reforma em seu art. 1º institui a concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção,

destinada à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais dos grupos familiares contemplados, incluídos o fornecimento de assistência técnica e os custos operacionais do Programa que estejam a cargo da União. O Sistema de Gestão do Cartão Reforma (SisReforma), instituído pela Portaria nº 559, de 20 de setembro de 2017, também aprovou o Manual de seleção, contratação e execução, sendo o sistema responsável por todo o controle e fiscalização da subvenção.

A Lei 12.527/2011 que trata do acesso à informação, regula em seu art. 1º, inciso I, que suas disposições aplicam-se no que couber, aos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; e no parágrafo único que a publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Após serem detectadas falhas no sistema operacional SisReforma, houve a remodelagem do Programa, feito pela CAIXA, em setembro de 2018, porém os preços cobrados para prestação de serviços não foram aprovados pelo governo frente à restrição orçamentária vivenciada. Foi verificado ainda que não consta qualquer informação sobre o Programa Cartão Reforma no sítio do MCIDADES/MDR.

Considerando que em 2017 e 2018 houve ampla divulgação das regras do Programa, houve publicação de municípios selecionados pelo MCidades e lançamento oficial noticiado, além de inobservância à Lei 12.257/2011, o órgão deixa a Lei 13.439/2017 sem efeito, uma vez que não há qualquer justificativa pública sobre o futuro do Cartão Reforma.

Atualmente o MDR esclarece que estão em estudo novas formas de apoiar estados, Distrito Federal, municípios e sociedade no tratamento da inadequação habitacional presente nas moradias dos cidadãos brasileiros de baixa renda, a partir da experiência do Cartão Reforma. Além disso, publicou no Diário Oficial da União, em 1º de agosto de 2019, a revogação das portarias de seleção realizadas nos exercícios anteriores, e dos atos administrativos praticados em decorrência dessas portarias.

Como forma de fomentar a transparência ativa e a prestação de contas, observa-se a necessidade de que o MDR promova a divulgação das informações sobre o cancelamento em seu sítio eletrônico.

14. O ConCidades não teve atuação em 2018, em desacordo ao Estatuto das Cidades e às competências dadas pelo Decreto nº 5.790/2006

Devido à ausência de ações tempestivas da Secretaria-Executiva do MCidades, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) não atuou em 2018. O Decreto 9.076 de 7 de junho de 2017 em seu art. 6º, inciso II, revogou o parágrafo 1º do art. 4º do Decreto 5.790/2006, que estabelecia a composição dos membros do ConCidades, e o art. 19º, que estabelecia a competência da Conferência Nacional das Cidades em eleger os membros do ConCidades, sem que se constituísse nova forma de eleição.

Em 31 de julho de 2018 foi expedida a recomendação 178616 por ocasião da Auditoria Anual de Contas do exercício 2017, para que a Secretaria Executiva do MCidades elaborasse plano de ação, contendo as atividades, prazos e responsáveis, de forma a viabilizar a eleição dos conselheiros, observando a exigência de gestão democrática. Em 31 de agosto de 2018 a Unidade esclareceu que havia sido elaborada minuta de decreto regulamentando a eleição de conselheiros e que aguardava trâmite processual de aprovação e publicação e solicitava prorrogação no atendimento da recomendação. Em 19 de novembro de 2018, a Unidade informou a aprovação da minuta do decreto por suas instâncias superiores e solicitou mais 150 dias de prazo de atendimento, considerando a transição de governo após a eleição presidencial de 2018. Esse prazo finalizou em 15 de maio de 2019 sem que a Unidade apresentasse os resultados das providências.

O Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006 estabelece em seus arts. 1º e 2º, respectivamente que o ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade e que é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades.

Ainda em 2018, foi elaborado pela CGU o Relatório Avaliação do Conselho das Cidades, recomendando que: " considerando a informação manifestada pelo gestor de que há um decreto em tramitação contemplando a retomada do ConCidades e a publicação do regimento da 6ª Conferência das Cidades, em sintonia às recomendações (178614 e 178616) à SE, por ocasião da auditoria anual de contas, exercício 2017, informar à equipe de transição que tais iniciativas serão monitoradas por esta Controladoria, uma vez que a Lei 10.257 preconiza a existência do conselho e da conferência como instrumentos de participação e controle social."

Em 1 de janeiro de 2019, foi publicado o decreto regimental do MDR, indicando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano como órgão colegiado. Esse conselho substitui o ConCidades na condução da PNDU no âmbito do MDR, e aguarda regulamentação.

Questionado sobre as providências tomadas para restabelecimento do ConCidades e os desdobramentos quanto a transição do ConCidades para o CNDU, uma vez que o MDR não havia mencionado prazos, encaminhamentos, prioridades definidas, diálogos realizados com os grupos e setores interessados no conselho; ponderações da nova equipe ou como estaria sendo conduzida a transição para o CNDU, verificou-se que a Unidade ainda não tomou as providências quanto ao estabelecimento do CNDU, não especificou prazos e não fez ponderações da nova equipe sobre o assunto questionado.

Foi informado que o Ministério do Desenvolvimento Regional se acha engajado nas medidas necessárias à transição do Conselho das Cidades para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa transição demandaria, dentre outras medidas, a elaboração de decreto destinado a estabelecer sua composição e funcionamento. Nesse

sentido, foi informado que a edição do decreto constitui a maior prioridade nesse campo.

A situação de não funcionamento do Conselho em 2018 encontra-se em desacordo com a competência atribuída à Secretaria-Executiva do MCidades, no art. 4º, inciso II, do Anexo I do Decreto nº 8.927/2016, de assistir o Ministro nas suas atribuições junto ao Conselho das Cidades.

Considerando as recomendações expedidas pela CGU na AAC 2017³ e no Relatório Avaliação do Conselho das Cidades⁴ com prazos para atendimento pelo gestor federal prorrogados, verifica-se pela resposta da Unidade que, apesar de afirmar que é sua prioridade, não há previsão para regularização da situação do conselho. Destaca-se que a gestão do MCidades em 2018, ao atualizar seu mapa estratégico, retirou a gestão democrática e não a tratou sob nenhum aspecto. A CGU segue com o monitoramento das recomendações relacionados a esse tema.

15. Planos nacionais de saneamento, habitação e mobilidade urbana elaborados de forma desarticulada

Os planos nacionais de habitação, saneamento e mobilidade urbana, no âmbito do MCidades, estiveram em fases diferentes de elaboração e atuação no exercício de 2018, demonstrando a assimetria entre as políticas desenvolvidas pelo órgão e as falhas da articulação e coordenação promovida pela SE.

O Plano Nacional de Saneamento (PlanSab) tem cumprido regularmente com suas avaliações, conforme a periodicidade quadrienal estabelecida no §2º do art. 52 da Lei 11.445/2007; em 2018 o plano passou por novo processo de revisão que se encontra, atualmente, em fase de conclusão. Registra-se que na etapa de Consulta Pública, destinada à coleta de sugestões e críticas à proposta de revisão, foram recebidas mais de duas mil e seiscentas sugestões de emendas ao texto. Já nas Audiências Públicas, etapa de divulgação e discussão da proposta de revisão do PlanSab, houve baixa participação social, no entanto, conforme o MDR, o fato pode ter como causa a clareza do texto do Plano, que não gerou dúvidas a serem esclarecidas nesses eventos. Ainda foi informado pela SNS que a ausência do Conselho Nacional das Cidades (sem atividade desde 2017) pode atrasar sua aprovação. Destaca-se que a paralisação das atividades do ConCidades tem prejudicado o andamento das atividades das secretarias finalísticas do MCidades e é objeto de avaliação específica neste relatório.

Em relação ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab) todas as revisões previstas não foram cumpridas, em desacordo com o estabelecido no próprio plano, que define revisões no primeiro ano de cada ciclo governamental (2011, 2015 e 2019), simultaneamente à elaboração do PPA. Tal situação tem sido acompanhada pela CGU desde a Auditoria Anual de Contas do exercício 2015, tendo sido expedida recomendação para que a SNH apresentasse um plano de ação que promovesse a revisão do PlanHab e o integrasse ao planejamento estratégico da Unidade e ao PPA, que está sem atendimento efetivo até o momento. Em abril de 2019, a Unidade solicitou

³ <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11839.pdf>

⁴ <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12444.pdf>

prorrogação no atendimento da recomendação argumentando que a reorganização ministerial demanda reestruturação no planejamento habitacional da pasta. A expectativa é que um novo plano seja gestado com horizonte nos próximos anos. Observa-se que o descumprimento sistemático das revisões do PlanHab gerou uma ressalva na avaliação das contas da SNH no exercício de 2017.

O Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PlanMob), estabelecido no art. 24 da Lei nº 12.587/2012, ainda está em fase de planejamento de contratação para elaboração e tem previsão de conclusão em 2021, conforme cronograma da SEMOB. O Estudo Preliminar para viabilizar a contratação de serviços de elaboração do PlanMob e da revisão do PlanHab foi elaborado pela SE, embasado no Estatuto das Cidades e no Planejamento Estratégico 2014-2018, bem como nas suas competências regimentais, em articulação com a SEMOB e a SNH.

Tal articulação da SE ocorreu em função de solicitação da SNH para atender as recomendações advindas da AAC 2017. No entanto, em 29 de outubro de 2018, a SE expediu o Memorando nº 26/2018/DIACT/SE informando que cada secretaria deveria seguir individualmente com seus planos.

A falta de articulação da SE encontra-se em desacordo com o Anexo I do Decreto 8.927/2016, que estabelece no art. 4º, inciso VII e VIII, respectivamente, suas competências de *promover, de forma articulada, a integração das Secretarias setoriais com o objetivo de dar efetividade às diretrizes, aos programas e às ações do Ministério; e coordenar a elaboração e propor a política de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, de saneamento ambiental, de trânsito e de transporte urbano.*

Essa assimetria identificada tem como causa a deficiência na atuação da SE/MCIDADES na sua capacidade de articular, coordenar e integrar as políticas de desenvolvimento urbano em conformidade ao aparato legal. O que converge com outros pontos deste relatório no que tange às falhas no planejamento e que geram políticas de desenvolvimento urbano com execução frágil, dispendiosa e distante das realidades regionais/locais em descumprimento ao Estatuto das Cidades.

No atual momento, verifica-se, portanto, que o PlanSab sofre riscos quanto à aprovação de sua revisão pelas consequências da paralisação do ConCidades; o PlanHab permanece não tendo revisão desde sua criação e o PlanMob ainda está em fase de contratação. Considerando a assimetria das secretarias finalísticas do MCidades quanto ao andamento de seus planos, verifica-se que a SE não está atingindo a articulação necessária entre as políticas do órgão.

16. Gestão ineficiente da carteira de empreendimentos prioritários do Ministério das Cidades

Devido à falta de coordenação da Secretaria Executiva e do Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controle (CGRC), o Ministério das Cidades, no exercício 2018, realizou parcialmente a priorização dos empreendimentos que compõem a carteira do PAC, como determinado pela Resolução CGPAC nº 04/2018 e seu Anexo, mantendo empreendimentos selecionados e não iniciados há mais de 36 meses de sua contratação

e/ou paralisados por mais de 24 meses, onerando a gestão dessa carteira e não estabelecendo as prioridades de alocação de recursos num cenário de restrição fiscal.

Quadro 4 – Empreendimentos da carteira PAC/OGU não iniciados há mais de 36 meses e paralisados há mais de 24 meses, no exercício 2018

Secretaria	Empreendimentos		Obras não iniciadas há mais de 36 meses		Obras paralisadas há mais de 24 meses	
	Quant (Un.)	Valor (R\$)	Quant (Un.)	Valor (R\$)	Quant (Un.)	Valor (R\$)
SEMOB	755	37.165.972.992	0	0,00	6	548.368.939
SNSA	618	21.790.157.310	103	3.863.568.763	154	4.663.061.359
Total	1.373	58.956.130.302	103	3.863.568.763	160	5.211.430.298

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados fornecidos pelo gestor.

O Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) é a instância competente para estabelecer critérios e regras para gestão da carteira PAC de empreendimentos, conforme estabelecido na Resolução CGPAC nº 04/2018 e seu Anexo, em especial os artigos 9º, 10 e 13. Nesse normativo, estão previstas as regras para inclusão e exclusão de empreendimentos no PAC, bem como as diretrizes de priorização a serem observadas na gestão dos empreendimentos da carteira.

Considerando as Secretarias Nacionais de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB) e de Saneamento Ambiental (SNSA), apenas a última estabeleceu os empreendimentos prioritários em atendimento à Resolução. No entanto, nenhum empreendimento foi excluído da carteira, visto que o entendimento de ambas as secretarias é de que todos os empreendimentos da carteira ativa do PAC são prioritários e que a decisão de exclusão deve ser feita pelo CGPAC. As Secretarias finalísticas também registram que os principais problemas para a gestão dos empreendimentos são a falta de previsibilidade de orçamento disponibilizado a cada exercício; orçamento disponível incompatível com a carteira contratada; e fragilidade institucional, técnica e financeira de titulares e prestadores de serviços. Por não haver priorização, as Secretarias não se manifestaram sobre a forma de dar transparência à priorização dos empreendimentos.

Dentre as causas para a gestão ineficiente, está a atuação falha da Secretaria Executiva, a quem compete a articulação das ações das Secretarias finalísticas, e do CGRC, a quem compete o gerenciamento estratégico da carteira de projetos, já que não desenvolveram ações de coordenação em relação à priorização de empreendimentos da carteira do PAC, bem como a falta de interlocução da Secretaria Executiva com o CGPAC, a quem compete a decisão sobre os empreendimentos do PAC.

Apesar de a Secretaria Executiva informar que a carteira de empreendimentos prioritários era de responsabilidade das Secretarias finalísticas, sendo responsabilidade destas o gerenciamento das ações relacionadas a obras, e que coordenava apenas as ações da área meio, observa-se que sua função de coordenação deixou de ser realizada, conforme estabelecem os incisos I, III e VI do art. 1º, do Anexo II da Portaria nº 227/2003 e o art. 4º, I e VII, do Anexo I do Decreto nº 8.927/2016.

O CGRC também deixou de atuar conforme estabelece o art. 7º, V, da Portaria nº 277/2018, que instituiu a Política de Governança e Gestão de Riscos, onde está definido que compete ao Comitê o gerenciamento estratégico da carteira de projetos com vistas

a apoiar os processos decisórios de gestão estratégica dos programas e da carteira de projetos. Apesar de ter atuado em relação às obras paralisadas, tema que também integra o gerenciamento estratégico da carteira de projetos, o Comitê deixou de atuar no tema de grande relevância que é a carteira do PAC.

A não articulação das ações a serem adotadas pelas Secretarias finalísticas, por parte da Secretaria Executiva e do CGRC, fez com que a carteira de empreendimentos do MCidades permanecesse muito ampla e com recursos insuficientes para o desenvolvimento adequado dos empreendimentos, fazendo com que o prazo para que os empreendimentos sejam entregues à população não seja razoável, podendo, inclusive, não ocorrer. Ainda poderá incorrer na escassez de recursos orçamentários para a conclusão de obras em andamento e retomada de obras paralisadas, considerando-se o baixo orçamento e a falta de previsibilidade deste a ser disponibilizado no exercício financeiro, como também resultar em um impacto direto no desempenho da carteira de operações do PAC Mobilidade e Saneamento–Orçamento Geral da União (OGU).

A CGU desenvolveu trabalho sobre a eficiência alocativa dos investimentos em obras de infraestrutura no país⁵, onde demonstra os impactos negativos na política de infraestrutura quando há a escolha de “pulverizar recursos”, ao invés de focalizar naqueles empreendimentos que sejam possíveis de atingir os objetivos estabelecidos nas políticas setoriais das áreas de saneamento e transporte, por exemplo.

Outro fato que demonstra a necessidade de atuação da Secretaria Executiva, padronizando o entendimento e a atuação das diversas finalísticas envolvidas, é a extinção do CGPAC, por meio do Decreto nº 9.784/2019, sendo que a gestão do PAC foi transferida para o Ministério da Economia, órgão com o qual deverá ser mantida a interlocução para efetivar a priorização dos empreendimentos.

Ante o exposto, observa-se que a Secretaria Executiva não exerce a coordenação da gestão da carteira de empreendimentos prioritários, no âmbito do MCidades, e não faz a articulação com as Secretarias finalísticas. O CGRC, apesar de ter realizado ações sobre obras paralisadas, também não exerceu plenamente o gerenciamento estratégico da carteira de projetos do Ministério das Cidades, ao longo de 2018, visto que não realizou o gerenciamento da carteira de empreendimentos prioritários do PAC.

17. Ineficiência no acompanhamento da atuação da CAIXA como Mandatária da União no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº 07/2018

O acompanhamento/monitoramento da atuação da CAIXA relativa ao cumprimento das suas atribuições como Mandatária da União, definidas no Contrato de Prestação de Serviços (CPS) nº 07/2018, não está sendo realizado de forma eficiente, tendo em vista que o MCidades não elaborou o Plano Anual de Fiscalização – PAF.

O acompanhamento da atuação da CAIXA pelo MCidades ocorre por meio do controle e ateste dos Documentos de Cobrança de Tarifa – DCT, enviados pela Mandatária da

⁵ <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12692.pdf>

União, e da análise quantitativa dos Eventos Geradores de Tarifa – EGT, mediante a utilização de planilhas eletrônicas.

O Gestor do Contrato coleta as informações no SICONV, atesta apenas o preço e o prazo de atendimento dos serviços prestados, conforme definido no Instrumento de Medição do Resultado – IMR, e autoriza o pagamento sem atestar a qualidade e o grau de satisfação dos serviços prestados, porquanto os critérios dos 15 (quinze) indicadores previstos no IMR não são úteis à aferição da qualidade, já que 14 (quatorze) referem-se ao prazo de atendimento do serviço demandado e 1 (um) ao recurso desbloqueado.

Apesar de o Ministério considerar que o principal indicador para a avaliação dos serviços prestados pela Mandatária é o prazo de atendimento, isso não possibilita atestar a qualidade do serviço prestado, que somente poderá ser avaliada com o estabelecimento do PAF, que contemplará o universo amostral a ser avaliado, os contratos de repasse a serem fiscalizados e o cronograma de fiscalização, dentre outros, com o objetivo de emitir Relatório de Fiscalização individual por contrato fiscalizado, avaliando, por fim, a atuação da Mandatária.

Conforme o atual Gestor do MDR, o PAF está em processo de elaboração e deverá ser aprovado até setembro de 2019 pelo Comitê de Gestão do CPS. Ainda, registra-se que a atuação dos Gestores do contrato, no exercício 2018, foi insuficiente para que o PAF fosse elaborado.

Outra situação que fragiliza o acompanhamento do contrato é a inexistência de sistema informatizado para garantir a qualidade na prestação de serviços. Sobre esse tema, o gestor apresentou uma planilha eletrônica que é utilizada para fazer o controle manual dos serviços prestados pela CAIXA, em relação àqueles atestados, não atestados, aceitos e pagos. Entretanto, não se posicionou quanto à possibilidade de desenvolver sistemas corporativos informatizados.

Ao não elaborar o PAF, o acompanhamento do CPS fica prejudicado e evidencia que o MCidades não cumpriu o definido no art. 17 da IN/MP nº 02/2018 e no Anexo III do CPS nº 07/2018, especialmente os itens 1.2, 2.2.3.7 e 3.1, que traçam diretrizes e orientações para a Administração Pública Federal exercer o controle de qualidade e acompanhamento do CPS, de forma a buscar a melhoria contínua do processo.

Dentre as causas para o acompanhamento ineficiente da atuação da CAIXA como Mandatária da União, estão a não priorização pela alta administração do MCidades da gestão do contrato, visto que não forneceu instrumentos para que gestores e fiscais efetivamente realizassem a gestão e fiscalização do CPS nº 07/2018, e a falha na atuação dos Gestores designados para a gestão e fiscalização do CPS nº 07/2018, em relação à sua atribuição de propor o Plano Anual de Fiscalização, conforme estabelecido no Anexo III do CPS.

A inexistência do PAF, o controle apenas dos prazos dos serviços prestados e a inexistência de sistemas informatizados expõe o MDR, sucessor do MCidades, ao risco de pagar por serviços executados dentro do prazo estabelecido, porém com qualidade inferior ao contratado, de existirem falhas decorrentes do acompanhamento manual, a exemplo de lançamento de valores de pagamento distintos daqueles que deveriam ser feitos, o que se torna relevante em um contrato com valor estimado de R\$ 592.967.356,32, em um prazo de 36 meses. Ainda como consequência desse

acompanhamento/monitoramento ineficiente, corre-se o risco de expor gestores e funcionários públicos à responsabilização por seus atos nas esferas administrativa, civil e penal, em função de eventual prejuízo sofrido pelo erário.

Dessa forma, considera-se que o acompanhamento da atuação da CAIXA no cumprimento de suas atribuições definidas no Contrato de Prestação de Serviços nº 07/2018, como Mandatária da União, realizado pelo MCidades, ocorreu de forma insuficiente, já que não foi elaborado o Plano Anual de Fiscalização, que possibilitaria a avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Mandatária.

18. Contratação de serviços terceirizados fundamentada em estudo de demanda inadequado

Trata-se de informação quanto à contratação de serviços terceirizados administrativos, no âmbito do Termo de Referência 03/2014, que estabeleceu a contratação de 295 postos de serviço, sendo 52 secretários executivos, 56 técnicos em secretariado, 177 auxiliares administrativos e 10 contínuos.

Devido às falhas de planejamento do MCidades, ocorreu a contratação de serviços terceirizados fundamentada em estudo de demanda inadequado e a fixação de salário de auxiliar administrativo acima da CCT sem a devida fundamentação, levando a uma alocação desequilibrada da força de trabalho, impactando na economicidade da contratação.

O levantamento das necessidades de cada área demandante de força de trabalho terceirizada apresentou problemas já no início, quando houve a tentativa de manter o quantitativo e as atribuições dos postos de trabalho do contrato anterior, 03/2011, que, no entanto, já não atendiam à situação do Ministério. Apesar da definição das atribuições e dos quantitativos de cada cargo ter passado por diversas etapas até a finalização do TR, desde a pesquisa junto às áreas, análise da Conjur e ajustes pela SPOA, não restou evidenciada uma orientação para que as áreas delineassem suas reais necessidades.

No decorrer do contrato ainda houve a necessidade de remanejamento de cargos, reduzindo secretários executivos e técnicos em secretariado e incrementando os auxiliares administrativos, reforçando a falta de um estudo de demanda consistente e a fragilidade do planejamento e gestão de riscos do órgão, evidenciando que o quantitativo e a necessidade dos postos foram sendo alterados conforme circunstâncias.

A exigência de ensino médio para auxiliares administrativos também se mostrou insuficiente. Há uma carência de perfil de nível superior a apoiar as atividades do MCidades. Os gestores justificaram que os auxiliares administrativos realizam atividades de apoio às atividades finalísticas, mais complexas do que as tarefas exigidas dos técnicos em secretariado e mesmo dos secretários executivos. Verificou-se que não há uma definição clara das demandas de cada Unidade a cada um desses perfis contratados, e as atribuições estariam muito mais atreladas à experiência, formação e particularidade de cada funcionário do que exatamente ao pactuado em contrato.

Também foi identificado em entrevistas que há unidades com necessidade de mais pessoal e unidades em que o quantitativo está sobressalente.

Ainda houve a fixação de salário do auxiliar administrativo com valor de R\$ 2.362,27, valor 160% acima do estabelecido na Convenção Coletiva de Trabalho 2014/2014, R\$ 902,88, sem justificativa fundamentada para a sua extrapolação. Do mapa de comparação de cargos e salários apresentado para fundamentar o TR, apenas dois órgãos mostraram-se aptos à comparação com o cargo estabelecido pelo MCidades, o que é insuficiente quando considerada a IN SLTI 05/2014, vigente à época, que determinava pesquisa com 3 ou mais preços. Os contratos pesquisados também não continham informações que subsidiassem justificativas para pagamentos maiores do que estabelece a convenção coletiva. Registra-se ainda, que o cargo de técnico em secretariado, com requisito de cursos técnico e o ensino médio em secretariado, teve o valor de seu salário estabelecido conforme sua CCT, o que não correu para o cargo de auxiliar administrativo.

A situação encontrada evidencia uma fragilidade no planejamento da unidade, sob responsabilidade da SPOA, conforme definido no Decreto 8.927/2016, Anexo I, Art. 6º, incisos I e IV.

Ela está em desacordo com o art. 2º do Decreto nº 2.271/1997, que dispõe sobre as contratações de serviços na Administração Pública Federal; o art. 15 da Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não; e a jurisprudência do TCU, Acórdão nº 1122/2008-Plenário. No caso do primeiro, destaca-se a fragilidade da justificativa para a necessidade dos serviços, a demanda prevista e os resultados a serem alcançados. No segundo, a motivação para contratação, a conexão entre a contratação e o planejamento existente, e a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada. Já o terceiro entende admissível a fixação dos salários acima do piso da categoria, mas condicionado à devida fundamentação, considerando que há situações em que se necessita de profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria.

Em que pese não haver atos de gestão relacionados ao exercício 2018, entendeu-se adequado orientar o gestor do MDR sobre a contratação de serviços terceirizados, visto que os referidos contratos tinham vigência até julho de 2019, exigindo uma nova licitação, e, questionados nas entrevistas sobre a sondagem ou existência de estudos de demanda para a nova contratação, os gestores do MDR que lidam diretamente com os funcionários terceirizados relataram não terem sido abordados e nem tinham informações sobre o assunto quanto aos seus superiores.

Dessa forma, é necessário que o MDR priorize a realização de estudo técnico que permita delinear com segurança e racionalidade os cargos, suas atribuições, seus quantitativos e suas remunerações, vinculando ao seu planejamento meios para que a contratação de serviços administrativos atinja resultados de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros disponíveis, como definem os normativos na prestação de serviços para o órgão.

19. Baixa eficácia quanto ao atendimento das recomendações emitidas pela CGU e existência de recomendações pendentes de atendimento e que impactam significativamente a gestão

As ações adotadas pelo MCidades para atendimento das recomendações emitidas pela CGU não foram suficientes para reduzir o passivo de forma significativa e propiciar uma quantidade gerenciável dessas recomendações.

Identificou-se uma baixa eficácia quanto ao atendimento das recomendações emitidas pela CGU e a existência de recomendações pendentes de atendimento e que impactam significativamente a gestão.

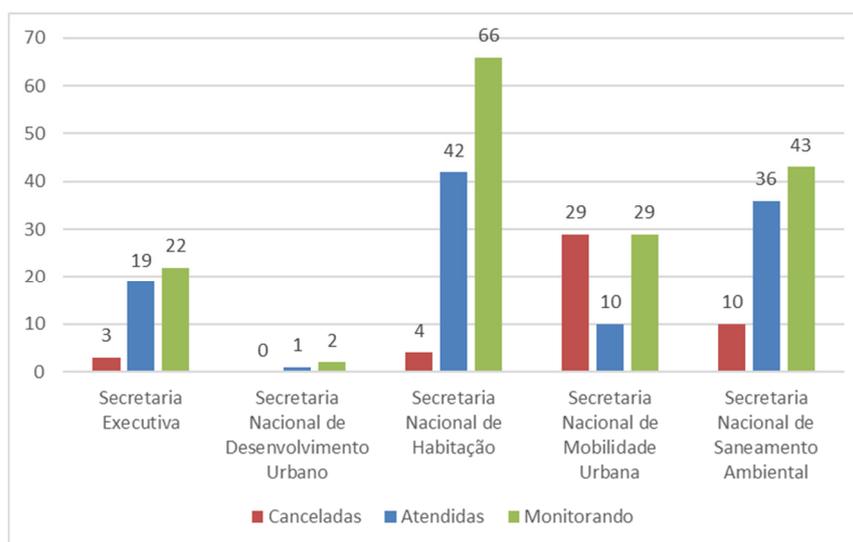
O Relatório de Gestão (RG) apresenta apenas um quadro situacional cuja data de referência foi 28/12/2018, sem uma análise sobre os dados. Entretanto, tendo em vista a dinâmica de monitoramento, foi avaliada a situação das recomendações tendo como data de referência o momento de conclusão do RG, 30/4/2019, com base nos dados extraídos do sistema Monitor da CGU, conforme a tabela a seguir:

Tabela 2 – Situação das Recomendações

UG	Envio		Total	Canceladas	Válidas (a)	Atendidas (b)	%Atendidas (b/a)	Monitorando	Expiradas (4/2019)
	Até 2017	2018/2019							
Secretaria Executiva	17	27	44	3	41	19	46%	22	8
Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano	3	0	3	0	3	1	0%	2	0
Secretaria Nacional de Habitação	102	10	112	4	108	42	39%	66	5
Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana	63	5	68	29	39	10	26%	29	0
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	66	23	89	10	79	36	46%	43	23
TOTALS	17	65	316	46	270	108	40%	162	36

Fonte: CGU (sistema Monitor - 1/1/2018 – 30/4/2019).

Gráfico 1 – Situação das Recomendações



Fonte: CGU (sistema Monitor - 1/1/2018 – 30/4/2019).

Verifica-se, na tabela 2, que o percentual de recomendações atendidas no período analisado foi baixo, tendo uma média de 40%. Pelo gráfico, observa-se que a quantidade de recomendações em monitoramento se destaca em todas as secretarias. Assim, tem-se que a forma de monitoramento não foi suficiente para alcançar um nível de atendimento satisfatório, o que gera a necessidade de reavaliá-la, buscando identificar

os motivos do baixo atendimento e as providências a serem tomadas para se reverter esse quadro.

Ressalva-se que o MDR demonstrou que vem agindo no sentido de aprimorar o monitoramento das recomendações, uma vez que definiu uma estrutura e procedimentos próprios para este fim, conforme será abordado adiante.

Outro ponto que merece destaque, refere-se à antiguidade das recomendações. A tabela seguinte apresenta a evolução das recomendações válidas e das atendidas ao longo dos anos:

Tabela 3 – Evolução das Recomendações pelo Ano de Envio

	Ano de Envio							Total (t)
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Válidas (a)	13	56	43	41	56	59	2	270
% (a) / (t)	5%	21%	16%	15%	21%	22%	1%	
% Acumulado	5%	26%	41%	57%	77%	99%	100%	
Atendidas (b)	5	16	26	18	20	23	0	108
% (b) / (t)	5%	15%	24%	17%	19%	21%	0%	
% Acumulado	5%	19%	44%	60%	79%	100%	100%	

Fonte: CGU (sistema Monitor - 1/1/2018 – 30/4/2019).

Destaca-se que ainda existem recomendações antigas em monitoramento, algumas enviadas há aproximadamente seis anos, o que é um ponto negativo. Entretanto, observa-se positivamente que tal fato foi balanceado com a distribuição dos atendimentos, tendo em vista que não houve abandono das recomendações mais antigas e se verifica uma proporcionalidade muito próxima entre as válidas e as atendidas. Esta atenção às recomendações mais antigas se destaca como uma boa prática a ser mantida em exercícios seguintes, até que se alcance um atendimento mais tempestivo.

Já em relação ao conteúdo das recomendações, pode-se ter uma visão geral da situação encontrada por categoria, ou seja, por tipo de recomendação.

Tabela 4 – Recomendações Atendidas por Categoria

UG		GER	ORG	EST	VAL	SER	Total
Secretaria Executiva	Válidas	6		33	1	1	41
	Atendidas	3		16			19
	% Aend.	50%		48%	0%	0%	46%
Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano	Válidas		3				3
	Atendidas		1				1
	% Aend.		33%				33%
Secretaria Nacional de Habitação	Válidas	17	36	31	20	4	108
	Atendidas	6	14	14	6	2	42
	% Aend.	35%	39%	45%	30%	50%	39%
Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana	Válidas	10	14	9	5	1	39
	Atendidas	2	2	4	1	1	10
	% Aend.	20%	14%	44%	20%	100%	26%
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	Válidas	34	8	14	22	1	79
	Atendidas	15	6	7	8		36
	% Aend.	44%	75%	50%	36%	0%	46%
TOTAL	Válidas	67	61	87	48	7	270
	Atendidas	26	23	41	15	3	108
	% Aend.	39%	38%	47%	31%	43%	40%

GER - Outras recomendações em geral; **ORG** - Atuação junto a outros órgãos; **EST** - Recomendações estruturantes; **VAL** - Reposição de bens e valores; **SER** - Servidores ou empregados. Fonte: CGU (sistema Monitor - 1/1/2018 – 30/4/2019).

Assim como a distribuição das recomendações por categoria se difere por secretaria, a priorização do atendimento também não possui um padrão muito claro. Entretanto, em termos gerais, sem considerar a categoria “servidores ou empregados” (pois apresenta números pouco expressivos para a análise), observa-se que as recomendações de “reposição de bens e valores” são as menos atendidas, enquanto as mais atendidas são as “estruturantes”.

Em relação às recomendações pendentes (ainda em monitoramento), cabe destacar que algumas geram maior impacto, direta ou indiretamente, na gestão da unidade, sendo tratados assuntos estruturantes, como a atuação do Conselho das Cidades, a revisão de normativos de contratação e execução de programas, aprimoramento do planejamento dos serviços de Tecnologia da Informação, revisão do PlanHab, definição de metodologia para o monitoramento de obras de mobilidade urbana, apoio à elaboração de planos de saneamento básico.

Dentre as causas possíveis para a ocorrência dessa situação no exercício 2018 estão a ausência de estrutura e procedimento formalmente estabelecidos para o monitoramento e atendimento das recomendações e de padronização na atuação das secretarias.

Verificou-se que não havia uma estrutura formalizada nem um procedimento formalmente estabelecido para o monitoramento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU no ministério. Na prática, o que havia era uma interação entre a AECI e as secretarias, de forma que aquela assessoria encaminhava informações sobre a situação das recomendações emitidas pela CGU. Conforme as informações do MDR, somente em dezembro de 2018 foi publicada Portaria que aprovou os documentos que estabeleceram rotinas a serem seguidas pelas Unidades Administrativas: “Sigilo do Sistema Monitor”, “Fluxo do Sistema Monitor” e “Relatório de Detalhamento do Sistema Monitor”.

Também não havia uma padronização adequada na atuação das secretarias do ministério. Este fato foi identificado em trabalhos anteriores desta controladoria, em que a CGU concluiu pela necessidade de o ministério padronizar e formalizar os procedimentos de monitoramento do PPP, emitindo recomendações para a SNH, SEMOB e SNSA. Como resposta à recomendação emitida para a SNH foi elaborado um manual com o procedimento de monitoramento das recomendações da CGU, que foi aprovado por meio da Portaria MCidades nº 708 da SE, valendo assim para todo o ministério. Embora não se tenha elaborado um plano de ação para o tratamento das recomendações pendentes, foi definida a forma de monitoramento e os responsáveis por cada etapa, sendo que a atualização do PPP deverá ser uma consequência natural do processo de monitoramento aprovado. Da avaliação do atendimento da recomendação emitida para a SEMOB, destaca-se como ponto importante a situação do monitoramento já no âmbito do MDR.

Desta forma, embora não houvesse padronização e procedimentos formalizados, verificou-se que está situação já foi alterada pelo MDR, cabendo posteriormente avaliar

se esta nova situação foi de fato implementada e se houve impacto no atendimento das recomendações emitidas pela CGU.

Conforme apresentado, verifica-se a importância de aprimorar os meios de monitoramento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU, para que as providências sejam tomadas de forma mais tempestiva.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação destinada à SE

1 – Realizar Plano de Ação para o tratamento das contratações irregulares realizadas em dezembro de 2018, que resultaram em 17.404 unidades habitacionais e 2 equipamentos públicos, no âmbito do PMCMV/FAR, considerando, inclusive, a avaliação do cancelamento dos contratos.

Achados nº 1 e 2

Recomendação destinada à SNH

2 - Estabelecer metodologia para a estimativa de orçamentação dos recursos necessários para a execução do PMCMV, dando transparência às premissas adotadas bem como estabelecendo pontos de controle para revisão das metas de contratação definidas pelos órgãos que gerenciam o programa.

Achado nº 3

Recomendações destinadas à SE

3 - Apresentar plano de ação/providências para a revisão dos planos de habitação e saneamento e elaboração do plano de mobilidade urbana e os integre no planejamento estratégico do órgão, como prevê suas diretrizes regimentais, Decreto nº 9.666/2019, Anexo I, art. 3º, incisos VI; VII e IX.

Achado nº 15

4 – Apresentar Plano de Ação quanto à elaboração do Plano Anual de Fiscalização (PAF), conforme definido no Anexo III do Contrato de Prestação de Serviços nº 07/2018, definindo, no mínimo, ações, prazos e responsáveis, considerando, ainda, a necessidade de avaliar o desenvolvimento de sistemas corporativos informatizados, com vistas a obter eficiência no acompanhamento da atuação da CAIXA como Mandatária da União.

Achado nº 17

5 – Realizar estudo técnico para avaliação e dimensionamento das necessidades de serviços terceirizados de apoio administrativo, devendo ser demonstradas em relatório circunstanciado, com descrição detalhada da metodologia, os parâmetros adotados em relação a cada categoria de serviço demandada, em termos de quantidade e qualidade e, levando em consideração o aprimoramento das rotinas de trabalho e a informatização das tarefas e as necessidades de cada Unidade do órgão de modo a subsidiar a contratação que substituirá os contratos finalizados em 2019.

Achado nº 18

CONCLUSÃO

A Auditoria Anual de Contas do Ministério das Cidades exercício 2018 teve por objetivo avaliar a conformidade das peças e do rol de responsáveis, a governança da gestão, os resultados e eficiência da gestão e a conformidade da gestão, conforme escopo acordado com o TCU, e pode-se concluir que:

- No que se refere à **conformidade das peças**, o MCidades atendeu em vários quesitos o conteúdo e a forma exigidos pelas orientações do TCU. No entanto, o Relatório de Gestão apresenta distorções relevantes nos valores contratados no PMCMV/FAR e nas obrigações assumidas para o exercício 2019, além de não apresentar informações relevantes da gestão e do processo de determinação de temas relevantes, a avaliação de sua importância e a redução a temas materiais, conforme requerido pelo TCU na implantação do Relatório de Gestão no modelo de Relatório Integrado.
- Quanto à **governança da gestão**, não houve o mapeamento dos riscos e o gerenciamento de processos críticos, fazendo com que a implantação da Política de Governança e Gestão de Riscos não colaborasse com o aumento da probabilidade de atingimentos dos objetivos institucionais. Apesar do Programa de Integridade ter sido constituído em 2018, as ações desenvolvidas para sua implementação foram incipientes. Ainda, verificou-se que o nível de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação não apresenta melhorias significativas no exercício, além da piora no desempenho do SACI.
- A avaliação dos **resultados e eficiência da gestão** demonstra que o atingimento dos objetivos estratégicos restou prejudicado, visto que a revisão promovida no planejamento estratégico não atinge os aspectos centrais e não dialoga com as interveniências, não contribuindo para o desenvolvimento das políticas sob responsabilidade do Ministério; não houve transparência no encerramento do programa Cartão Reforma, e sua inexecução prejudicou o atingimento dos objetivos da política habitacional; o ConCidades não atuou em 2018, minorando a participação social nas políticas sob responsabilidade do Ministério; os planos nacionais de saneamento, habitação e mobilidade urbana foram elaborados de forma desarticulada, sendo que o PlanSab corre riscos quanto à aprovação de sua revisão pela paralisação do ConCidades e que o PlanHab não é revisado desde quando foi instituído em 2009. Ainda, a gestão da carteira de empreendimentos prioritários demonstrou-se ineficiente, já que a SE não capitaneou ações para padronizar a atuação das secretarias finalísticas, não colaborando com o ajuste da ampla carteira do Ministério.
- Em relação à **conformidade da gestão**, observou-se que o MCidades realizou contratações irregulares no valor de R\$ 1,43 bilhão no âmbito do PMCMV/FAR; que o acompanhamento da atuação da CAIXA como Mandatária da União ocorre de forma insuficiente, já que o Plano Anual de Fiscalização não foi estabelecido, impossibilitando a avaliação da qualidade dos serviços prestados; e que as ações adotadas não foram suficientes para reduzir o passivo de recomendações emitidas pela CGU, de forma a propiciar uma quantidade gerenciável dessas recomendações.

Como principais benefícios esperados dessa auditoria estão (i) o tratamento das contratações do PMCMV/FAR; (ii) a efetiva atuação da Secretaria-Executiva, induzindo boas práticas de gestão, e padronizando/orientando as ações das secretarias finalísticas em assuntos comuns, como a gestão orçamentária e financeira de programas/ações e dos empreendimentos prioritários; (iii) a observação pelo MDR quanto à necessidade de melhoria substancial no planejamento estratégico, com vistas a orientar a gestão no atingimento de seus objetivos estratégicos; (iv) o aprimoramento da gestão dos contratos de serviços terceirizados, em acordo aos normativos e à jurisprudência estabelecidos; e (v) o aumento do nível de maturidade dos processos mais críticos de TI, com a priorização de ações e a otimização da força de trabalho.

A causa principal dos achados de auditoria é o planejamento deficiente, que permeou a gestão do Ministério das Cidades, e a falta de supervisão e coordenação das ações das secretarias finalísticas por parte da Secretaria-Executiva.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

I.1 – Manifestação dos gestores do Ministério das Cidades no exercício 2018 em relação ao Achado nº 01

Memorial de manifestação dos ex-Ministro de Estado, ex-Secretário Executivo e ex-Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades no exercício 2018

Assunto: Esclarecimentos relativos ao apontamento de contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida gerando despesa de R\$ 1,43 bilhão sem orçamento disponível para sua execução. Solicitação de Auditoria nº: 201900835/06. Inexistência de irregularidade decorrente de conduta omissiva ou comissiva por parte dos ex-gestores do Ministério das Cidades.

Referência: Processo nº 59000.014730/2019-59.

A. B. D. S. B., então Ministro das Cidades; S. A. P., então Secretário Executivo do Ministério das Cidades; e F. M. I. S. L., então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, todos já devidamente identificados e qualificados no bojo do processo de auditoria, representados por seu advogado e bastante procurador infra-assinado, vêm à presença de Vossa Senhoria apresentar o presente em resposta aos termos dos Ofícios 579, 581 e 582/SECEX/MDR, remetidos àqueles supramencionados agentes.

Por meio do presente Memorial pretende-se esclarecer os equívocos interpretativos do processo decisório institucional, que culminaram na composição do Anexo da Solicitação de Auditoria nº 201900835/06.

I. DA TEMPESTIVIDADE

Os ofícios remetidos por essa Secretaria-Executiva aos ex-gestores do Ministério das Cidades estabeleceram o dia 02.07.2019 como prazo limite para eventual manifestação. Contudo, dada a necessidade de avaliação preliminar dos processos que resultaram na Solicitação de Auditoria anteriormente identificada, foi requerida prorrogação de prazo, resultando em dilação até o dia 10.07.2019 Desta forma, considerando-se a data atual, tem-se por tempestiva a presente manifestação.

II. DA SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA Nº 2019008351/06

A conclusão contida no Anexo da Solicitação de Auditoria em epígrafe *assevera "que as contratações na faixa 1 do PMCMV, na modalidade FAR, no exercício 2018, ocasionadas pela autorização do Ministro das Cidades, não observaram a disponibilidade orçamentária, o que resultou em contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais, gerando uma despesa irregular de R\$ 1,43 bilhão".* E por essa razão, aquele anexo pontua que houve *"Contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida gerando despesa de R\$ 1,43 bilhão sem orçamento disponível para sua execução".*

Trata-se de entendimento que não se sintoniza com a verdade dos fatos, tampouco com o processo decisório relativo aos atos questionados pela Controladoria-Geral da União.

Antes de se entrar no mérito propriamente dito da supradita Solicitação de Auditoria, é preciso destacar que o "*Programa Minha Casa, Minha Vida*" é uma política de Estado que objetiva a redução do déficit habitacional no país, por intermédio da criação de mecanismos de estímulo à produção e aquisição de novas unidades ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais.

Esse programa, lançado em março/2009, é desde então, uma das maiores políticas públicas constituídas no País (senão a maior), tornando-se não apenas um instrumento que possibilita a aquisição da casa própria, mas constituindo-se de um verdadeiro indutor da economia, notadamente porque por intermédio dos recursos injetados no programa são construídas as unidades habitacionais, o que torna necessária a contratação de mão de obra e seu respectivo pagamento, contribuindo assim para o consumo da sociedade e, por outro lado, auxiliando o Estado na manutenção de suas políticas, já que o consumo significa maior arrecadação tributária.

Ou seja, é incontestável que o fortalecimento desse programa gera um processo cíclico de movimentação da economia brasileira. Exatamente por todas essas suas características é que fica notório tratar-se de uma política social continuada de inclusão, que se predispõe a beneficiar as camadas economicamente menos favorecidas da população brasileira.

Desde sua concepção, o PMCMV passou por um ciclo de maturação de sua governança, com melhorias de processos que eram considerados deficientes, aprimoramento dos controles, estabelecimento de maior clareza nos parâmetros de priorização dos projetos selecionados, etc., notadamente para que esse programa pudesse efetivamente consolidar-se como uma política estratégica nacional de longo prazo que possa oferecer contribuições que proporcionem uma real mitigação do déficit habitacional nacional.

Com esse vetor direcional e no firme propósito de que as políticas públicas estruturantes devem ter seu continuado processo de execução, é que foram constituídas as ações necessárias no período em que os ora ex-gestores estiveram exercendo suas atividades no Ministério das Cidades.

O Anexo da Solicitação de Auditoria aponta que "*entre os dias 24 e 31 de dezembro de 2018 foram contratadas de forma irregular, sem disponibilidade orçamentária, o total de 17.404 unidades habitacionais que representam R\$ 1.430.557.814,00, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)*", sendo este o ponto central do questionamento que ora se pretende responder.

No ponto, há que se consignar, de imediato, que não houve contratação irregular, tampouco contratação sem que tenha havido disponibilidade orçamentária. A bem da verdade, em análise à documentação de suporte que deu ensejo ao destravamento das contratações decorrentes das seleções realizadas por intermédio das portarias 595, 596 e 597/2018, verifica-se que tais atos estão revestidos da necessária liceidade e que todos os procedimentos prévios a essa medida foram realizados pelos gestores do então Ministério das Cidades.

E firme nesse propósito é que será demonstrado que todo o ordenamento jurídico pátrio foi obedecido na instrução das medidas questionadas pelo Órgão de Controle.

Como o *Programa Minha Casa, Minha Vida* é uma política pública de longo prazo, a exigência estabelecida pela legislação orçamentária é que haja sua inclusão no Plano Plurianual, o que, desde sua concepção, foi realizado pelo Estado Brasileiro e reinserido a cada edição do PPA, atendendo assim ao comando do inciso IX do art. 23 e do §4º do art. 165 da Constituição Brasileira, que assim reza:

*Art. 23. **É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:***

...

*IX - **promover programas de construção de moradias** e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

*§4º **Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição** serão **elaborados em consonância com o plano plurianual** e apreciados pelo Congresso Nacional. (grifos nossos)*

No mesmo eito, o § 1º do art. 167 da Constituição Federal de 1988 assim preconizou:

*§ 1º Nenhum investimento **cuja execução ultrapasse um exercício financeiro** poderá ser iniciado sem **prévia inclusão no plano plurianual**, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (grifos nossos)*

Novamente, o que se verifica é que o comando constitucional foi fielmente obedecido pelas gestões do Ministério das Cidades, uma vez que, como mencionado anteriormente, o *Programa Minha Casa, Minha Vida* está inserido no PPA.

As regras de funcionamento do referido Programa foram claramente definidas, quer seja pelo Poder Legislativo por meio de leis, quer seja pelo Presidente da República por meio de Decretos, ou mesmo pelo próprio Ministério das Cidades por força de portarias, merecendo destaques:

- ✓ A Lei nº 11.977/2009;
- ✓ O Decreto nº 7.499/2011;
- ✓ A Portaria MCIDADES no 114/2018; e
- ✓ A Portaria MCIDADES nº 596/2018;

No apontamento da Controladoria-Geral da União que considerou irregulares as contratações de unidades habitacionais ocorridas em dezembro/2018, não se observou que todas as diretrizes do PMCMV foram cumpridas com fidedignidade.

Em termos operacionais, a Secretaria Nacional de Habitação havia expedido o Ofício nº 946/2018/DPH/SNH-1VICIDADES, de 11.10.2018, por meio do qual respondeu questionamentos formulados pela Superintendência Nacional de Fundos de Governo e, naquela oportunidade, informou que:

- ✓ As Portarias nº 595 a 597 suspenderam o recebimento de novas propostas e as instituições financeiras estavam impedidas de novas

recepções relativas a empreendimentos para contratações no âmbito das modalidades indicadas naquele expediente; e

- ✓ As autorizações para contratações de empreendimentos - anteriormente concedidas por aquela Secretaria estavam mantidas;
- ✓ As instituições financeiras deveriam interromper as contratações quando chegassem aos quantitativos estabelecidos naquele ofício.

Perceba-se que quando da expedição desse ofício, o processo seletivo já tinha sido concluído e resultara na edição, dentre outras, da Portaria no 596/2018. Ou seja, o ofício era apenas um ato de gestão que, no cumprimento de seu dever institucional previsto nas próprias portarias dos processos de seleção, realizava o gerenciamento coordenado dos recursos atinentes ao programa.

Isso demonstra que, além do compromisso institucional de viabilizar a redução do déficit habitacional do país e dar cumprimento a uma seleção que já estava publicizada, havia um processo de controle e limitação do volume de contratações a ser efetivado.

a) DO CONTEXTO PARA DESTRAVAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

O processo de destravamento das contratações foi entendido como factível pelo Ministério das Cidades, a partir da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2019 (PLN nº27/2018).

Com o advento daquela tramitação legislativa, foi suscitada a hipótese de revogação do tópico nº 9 do já mencionado Ofício nº 946/2018/DP1-1/SNHMCIDADES, de modo que fossem observadas as seleções realizadas pelas referenciadas portarias 595 a 597/2018, contemplando-se, em caráter prioritário, as propostas recebidas e aprovadas pelo Agente Operador para áreas de risco, calamidades e PAC-Vinculadas, que, nos termos do subitem 8.7 do Anexo 1 da Portaria nº 11412018, estavam dispensadas do processo de enquadramento e de seleção.

Esse escopo de abrangência era de grande relevo porque, como inclusive informado a Vossa Senhoria por meio do Ofício nº 48/2019/SNH/MDR, de 28.06.2019, de lavra do atual Secretário Nacional de Habitação, "*... a produção das 17.404 unidades habitacionais, beneficiaria famílias em situação de vulnerabilidade social, com renda máxima de R\$ 1.800,00., inclusive aquelas residentes em áreas de risco e que tiveram imóveis destruídos por calamidade pública...*" (grifos nossos).

Quando da decisão para o destravamento das contratações, o prazo expiraria em 26.12.2018. Todavia, compreendendo a importância social e alcance que haveria com a construção de novas unidades habitacionais e haja vista, ainda, que existiam seleções já realizadas e que dependiam apenas das contratações para serem materializadas, decidiu-se, à luz da disponibilidade orçamentária prevista para 2019, pela prorrogação do prazo, para tornar possível que os procedimentos pudessem ser realizados até 31.12.2018.

b) DAS IMPLICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DAS CONTRATAÇÕES

No desenvolvimento das atividades de gestão do *Programa Minha Casa Minha Vida*, foram gradualmente adotadas medidas para possibilitar que haja a continuidade dessa política pública, concomitantemente à minimização do déficit de seu quadro orçamentário. Essas medidas relacionam-se ao estabelecimento de limites de

contratação ao longo do exercício para minimizar o impacto no exercício seguinte e suspensão de desembolsos destinados a empreendimentos para os quais ainda não tivesse sido efetuado o primeiro pagamento.

A adoção dessas medidas foi adotada de forma paralela à publicação das portarias nº 595, 596 e 597/2018, que divulgavam os novos empreendimentos selecionados e que, portanto, estariam aptos à contratação.

No entanto, a discussão sobre a utilização da dotação orçamentária do programa não pode se restringir às contratações realizadas naquele dezembro/2018. É preciso que seja feita toda a contextualização acerca dos dispositivos normativos que regulamentam essa matéria.

O art. 27 do Decreto nº 93.872/86 assim asseverou acerca do assunto:

[...]

*Art. 27. As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, **serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.** (grifos nossos)*

[...]

A par desse entendimento legal, ainda que no exercício de 2018 tenham sido autorizadas as contratações supradescritas, o comprometimento orçamentário naquele exercício afetaria tão somente as parcelas que comprovadamente fossem executadas até o dia 31.12.2018.

Nesse particular, a Solicitação de Auditoria que ora se responde salienta que as contratações efetivadas corresponderam ao importe de R\$ 1,43 bilhão de reais. Todavia, não se trata de recurso cuja execução ocorreria naquele exercício e, para estas situações, o dever estatal residia em garantir que houvesse na programação orçamentária do exercício subsequente crédito suficiente para fazer frente às despesas que ora se assumira. E a tramitação da Lei Orçamentária no âmbito do Congresso Nacional demonstrava que tais recursos estariam assegurados, inclusive em volume superior às contratações que se efetivaram.

Acerca da composição dos cronogramas da necessidade de recursos, há que se frisar, ademais, que o item 3.31 da Nota Técnica nº 21/2019/DPH/SNH-MCIDADES, de 29.01.2019, registrou "...

[...]

*3.31 Cabe registrar **que as novas obras contratadas apresentam elevado ritmo de execução, com previsão de entrega dos primeiros empreendimentos em menos de 18 meses de obras.** Isso se deve, principalmente, ao fato de os pagamentos terem sido regularizados a partir de 2016 e do processo seletivo de propostas para contratação de empreendimentos ter impedido a contratação com empresas que possuíssem obras atrasadas ou paralisadas, bem como a contratação de empreendimentos com cláusulas suspensivas. Ter limitado o número de unidades por construtora e priorizado empreendimentos menores e com melhor inserção urbana. (grifos nossos)*

[...]

Em linhas gerais, o que foi constatado quando da lavratura daquela Nota Técnica é que, em condições de execução acelerada, o prazo de conclusão dos empreendimentos está acontecendo com menos de 18 meses. Significa pontuar que, para cada exercício, à luz da inteligência do Decreto nº 93.872/86, devem ser realizadas as respectivas reservas orçamentárias correspondentes às parcelas que nele forem executadas.

Ainda que todas as despesas relativas às contratações efetivas impactassem exclusivamente o orçamento de 2019, essas despesas correspondem a R\$ 1,43 bilhão e a Lei nº 13.808/2019, que "*estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019*" (Lei Orçamentária Anual) apresentou em seus anexos a dotação do Programa no importe de R\$ 4,1 bilhões.

Portanto, não é adequado o entendimento de que houve despesa sem previsão orçamentária. As despesas estavam efetivamente previstas na Proposta de Lei Orçamentária que veio a ser sancionada e a sanção ocorreu em valores superiores àqueles que resultaram nas contratações realizadas.

Em síntese, mesmo com as contratações, há ainda uma parcela de cerca de 2/3 do orçamento de 2019 que poderá ser destinada à mitigação do déficit orçamentário existente no PMCMV.

c) DA NECESSIDADE DE DISTINÇÃO ENTRE A PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E O DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Há uma discussão adicional que é preciso trazer à baila, atinente ao déficit orçamentário existente no *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Essa discussão deve ocorrer de forma lateral às contratações que no final do exercício de 2018 foram realizadas.

O PMCMV alcançou situação deficitária no exercício de 2018. E por se tratar de uma política continuada de Estado que foi constituída sob a guarida de previsão constitucional, inclusive no propósito de se garantir o cumprimento do fundamento da dignidade da pessoa humana, é que foram adotadas as medidas de gestão necessárias para, de um lado, garantir que houvesse a disponibilização de unidades habitacionais às camadas menos favorecidas da população, às famílias de áreas de grande vulnerabilidade social ou afetadas por calamidade pública, além de famílias residentes em áreas de riscos ou insalubres, ou mesmo que tenham sido desabrigadas; e, do outro lado, garantir disponibilidade orçamentária suficiente para o custeio de todas as iniciativas/necessárias à operacionalização do programa.

Tanto que, tomando por diretriz apenas o presente exercício, o atual Ministério do Desenvolvimento Regional, consoante demonstrado nos autos cujos acessos foram disponibilizados após requerimento deste causídico, requereram à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria- Executiva do Ministério da Economia a 'suplementação orçamentária de R\$ 1,5 bilhão e, posteriormente, tal pleito foi reiterado ao Ministro de Estado da Economia, com requerimento de suplementação orçamentária na ordem de R\$ 2 bilhões.

Também não se pode deixar de reconhecer os esforços que foram empreendidos pela gestão encerrada em 2018 para minimizar o impacto do mencionado déficit. Esses esforços, como também indicado na Nota Técnica nº 21/2019/DPH/SNH-MCIDADES, relacionaram-se à necessidade de prosseguimento dos processos seletivos das contratações, observados os seguintes condicionantes:

[...]

I - Estabelecimento de controle quinzenal das contratações por parte da Secretaria;

II - Possibilidade de interrupção das contratações, a qualquer tempo, em razão da disponibilidade orçamentária, por parte dessa Secretaria;

III - Escalonamento do prazo de contratação, sendo 30 dias para apresentação de toda a documentação necessária à análise das instituições financeiras e 30 dias para a efetiva contratação;

IV - Vedação, em qualquer hipótese, da celebração de contratos com cláusulas suspensivas; e

V - Prazo máximo de início de obras de 90 dias, sob pena de cancelamento automático das contratações.

[...]

Portanto, assim como é inegável que havia um déficit orçamentário no PMCMV no exercício de 2018 e a gestão tinha que conciliar essa questão com a necessidade de dar continuidade à execução do programa, não podem ser negligenciadas as medidas que foram adotadas para minimizá-lo.

Toda essa discussão no bojo da contratação que a Controladoria-Geral da União considerou, *prima facie*, irregular, é necessária porque, como dito, uma ação não se confunde com a outra, afinal, havia uma continuada política de Estado cujo processo de execução estava em curso e com seleções já realizadas para viabilizar sua ampliação.

Caberia ao Ministério das Cidades envidar os esforços necessários para que fossem disponibilizados mais recursos ao *Programa Minha Casa, Minha Vida*. E essas medidas correlacionam-se à necessidade de suplementação orçamentária, nos termos que são previstos nas próprias Leis Orçamentárias Anuais.

Desta forma, não se pode considerar que houve contratação sem previsão orçamentária quando o próprio texto da Lei Orçamentária para este exercício trouxe previsão de recursos em montante superior às contratações que foram levadas a efeito, além de constar em seu bojo a possibilidade de suplementação, o que somente poderia ser requerido após sua sanção.

No entanto, não se pode perder de vista que tais procedimentos não puderam ser realizados ainda no curso da gestão dos ora requeridos, haja vista que a Alta Administração do Ministério das Cidades foi exonerada antes de ter havido a sanção da LOA/2019, ficando, então, a cargo da atual gestão, os procedimentos necessários com vistas à requisição de suplemento orçamentário aos recursos já aprovados.

Como anteriormente esclarecido, o "*Programa Minha Casa, Minha Vida*" é uma política pública social continuada, cuja seleção já estava publicada. Desta forma, além das medidas de gestão que deveriam ser adotadas para viabilizar um equilíbrio entre as despesas e os saldos orçamentários existentes, com a suspensão provisória de pagamentos, por exemplo, o Ministério buscava a adoção de medidas que viabilizassem ampliar seu lastro orçamentário no FAR, dado o público-alvo que será beneficiado com a execução efetiva dos projetos relativos às seleções autorizadas.

Todavia, reitere-se, essas medidas correspondem a procedimentos adicionais de gestão orçamentária, voltadas à eliminação do passivo, uma vez que os créditos orçamentários previstos na LOA/2019 eram mais do que suficientes para suportar as contratações que foram formalizadas no final do exercício de 2018.

d) DA INEXISTÊNCIA DE CONDUTA OMISSIVA OU COMISSIVA IRREGULAR

Outra suposta irregularidade identificada no Anexo da Solicitação de Auditoria em análise é a suposta omissão por parte da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA do Ministério das Cidades na fase de autorizativa das contratações ocorridas no final do exercício.

De plano, há que se pontuar que a omissão pode ser caracterizada como desvio de poder, na hipótese em que o agente público "*abstém-se de praticar um ato que deveria expedir para correto atendimento ao interesse público*".

Da avaliação realizada nos autos disponibilizados, verificou-se que o processo decisório efetivado naquela ocasião não requeria manifestação prévia daquela SPOA, uma vez que o processo de gestão do *Programa Minha Casa, Minha Vida* encontrava-se sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação, que já havia se manifestado na fase anterior à expedição do Ofício nº 229/2018/GAB-MCIDADES, de 24.12.2018, de lavra do então Ministro de Estado das Cidades.

Objetivamente, o que se constata é que não houve qualquer submissão de matéria à apreciação da SPOA e, se os procedimentos foram adotados sem que tenha havido tramitação por aquela unidade, não há que se falar que tenha havido a omissão de qualquer de seus agentes.

Isto porque, como a ordenação de despesas do PMCMV estava sob a égide da Secretaria Nacional de Habitação, era despicienda manifestação da SPOA naquela oportunidade.

Assim, se não houve remessa de matéria à análise daquela SPOA, tampouco consignação de registro de que tenha havido recusa de manifestação em pleito submetido àquela unidade e, mais ainda, como não houve qualquer descumprimento de dever de ofício relacionado às competências atribuídas à SPOA, não há como se avocar a presença dos elementos caracterizadores da omissão.

Uma característica central da omissão reside no silêncio do administrador quando este teria do dever de atuar. Tratando do tema em apertada síntese, poderia ser caracterizada a omissão a partir da remessa dos autos à SPOA, para manifestação e aquela unidade deixasse de cumprir com quaisquer de suas competências de ofício.

Todavia, isso não ocorreu. Não houve qualquer submissão de matéria à análise preliminar daquela unidade. Não se considerou que a SPOA tivesse que se manifestar, notadamente porque os procedimentos que estavam em curso eram atividades operacionais rotineiras do ciclo autorizativo de contratações relacionadas com o *Programa Minha Casa, Minha Vida*. E esse ciclo tinha um fluxo natural de operacionalização que independia de manifestação da SPOA.

Demais disso, como também já manifestado anteriormente, não há qualquer irregularidade nos procedimentos praticados, quer seja em face das ações praticadas, quer seja por omissão de qualquer agente, uma vez que os procedimentos legalmente

estabelecidos foram observados nas ações desenvolvidas no final daquele exercício de 2018.

III. DA CONCLUSÃO

Avaliando-se de forma conjuntural todos os elementos que envolvem o processo decisório que resultou na contratação decorrente da seleção cujo resultado foi publicizado pela Portaria nº 596/2018, bem como aqueles decorrentes das hipóteses de exceção do processo seletivo, os procedimentos adotados pelos então gestores do Ministério das Cidades guardaram estreita sintonia com os dispositivos legais pátrios e com as metas e propósitos estabelecidos para o *Programa Minha Casa, Minha Vida*.

Tanto que a previsão orçamentária definida para este exercício é superior ao valor das contratações realizadas no fim do exercício de 2018 e parte dos créditos que foram/serão disponibilizados poderão inclusive ser destinados à minoração do déficit orçamentário do mencionado Programa.

Isto por si demonstra que não houve qualquer irregularidade nas contratações efetivadas, mormente no tocante à suposição de inexistência de previsão orçamentária, uma vez que as discussões preliminares no seio da Proposta de Lei Orçamentária já previam recursos em montante superior àquele que resultou nas contratações.

No mesmo sentido, a faixa do *Programa Minha Casa, Minha Vida* que teve as contratações autorizadas, como também já mencionado, comporta o público-alvo de maior vulnerabilidade social. São famílias de baixa renda, que estão em efetiva situação de risco habitacional, quer seja por se situarem em localidades afetadas por tragédias, quer seja porque se compõem de interessados com renda de até R\$ 1,8 mil.

Então, era dever do Estado buscar os meios necessários, tanto no tocante à disponibilização de novas unidades habitacionais quanto na busca de incremento orçamentário, para que a redução do déficit habitacional nesta camada social de fato se materializasse.

Parte desse problema foi teoricamente solucionado com as contratações autorizadas no final do exercício de 2018, utilizando-se uma parcela dos recursos destinados na Lei Orçamentária Anual de 2019 para essa finalidade.

Assim, ao longo do exercício os gestores do programa deveriam/devem buscar os meios necessários para que novos aportes de créditos orçamentários fossem realizados, a fim de viabilizar a mitigação do déficit existente.

Ou seja, em relação aos procedimentos que foram adotados no final do exercício anterior, reitere-se, havia previsão na Lei Orçamentária Anual - LOA/2019 em volume suficiente para suportar todas as unidades habitacionais que foram objeto de seleção e posterior autorização para contratação pelo Ministério da Cidades.

Portanto, não há que se falar na existência de omissão, tampouco na prática de irregularidades pelos então gestores do Ministério das Cidades que foram notificados a se manifestarem por intermédio dos Ofícios 579, 581 e 582/SECEX/MDR, uma vez que suas condutas, no cumprimento de seus misteres institucionais guardaram escorreita relação com o que emana dos diplomas legais em vigor.

IV. DO PEDIDO

Diante dos elementos disponibilizados e das avaliações levadas a efeito acerca dos processos disponibilizados à avaliação, apresenta-se o presente Memorial, com os esclarecimentos necessários ao adequado deslinde da matéria, especialmente no tocante à demonstração da inexistência de qualquer irregularidade nos procedimentos tratados na Solicitação de Auditoria nº201900835/06.

Assim, como a Solicitação de Auditoria formulada pela Controladoria- Geral da União foi remetida aos então gestores do Ministério das Cidades por intermédio da Secretaria-Executiva desse Ministério do Desenvolvimento Regional, apresentamos as considerações devidas acerca da matéria, com pleito para remessa àquela CGU, pugnando pela retidão dos procedimentos praticados e pela inexistência de quaisquer irregularidades relacionadas com as contratações ocorridas no *Programa Minha Casa, Minha Vida*, no final do exercício de 2018.

Manifestação da ex-Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades no exercício 2018

MANIFESTAÇÃO com vistas à prestação de esclarecimentos, em atenção ao Ofício nº.580/2019/SECEX(MDR)-MDR, no bojo do processo administrativo nº. 00190.104151/2019-64/CGU, originado da Solicitação de Auditoria CGU nº. 201900835/06, e o faz nos seguintes termos.

Trata-se de processo originado de solicitação de auditoria à Controladoria-Geral da União, com vistas a averiguar "*suposta contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, gerando despesas de R\$ 1,43 bilhão sem orçamento disponível para a sua execução, formalizada em dezembro de 2018*".

Nesse passo, em atendimento ao Ofício nº. 580/2019/SECEX (MDR), vem a ora Peticionante, através da presente Manifestação, prestar os esclarecimentos devidos, em relação aos fatos apontados.

01. Dos fatos e fundamentos

A ora Peticionante foi nomeada para exercer o cargo de Secretária Nacional de Habitação, do então Ministério das Cidades, em dezembro/2017, por intermédio da Portaria nº. 1.186, de 28 de dezembro de 2017, tendo tomado posse em 08 de janeiro de 2018.

Anteriormente, em novembro de 2017, o Governo Federal lançou o programa "*Agora, é Avançar*", sob gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com o objetivo de alavancar o setor de infraestrutura e promover investimentos no país.

O programa "*Minha Casa, Minha Vida*" estava inserido no eixo "*Avançar Cidades*" daquele programa, cuja meta de contratação fora definida em 150.000 (cento e cinquenta mil) unidades habitacionais, nas modalidades integrantes da faixa 01 do programa, até 31 de dezembro de 2018.

Em fevereiro de 2018, realizou-se a primeira reunião do Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, cujas atribuições estão definidas no art. 3º da Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº. 450, de 25 de outubro de 2011. *Verbis*:

"Art. 3º São atribuições do CAPMCMV;

I - monitorar a execução das metas de contratação do PMCMV;

II - estabelecer diretrizes para o redirecionamento orçamentário do PMCMV;

III - avaliar o desempenho do PMCMV e propor revisão de diretrizes e condições gerais, em especial relativas à;

a) limites de renda familiar;

b) valores e limites máximos de subvenção;

c) critérios adicionais de priorização da concessão da subvenção econômica;

d) condições operacionais para pagamento e controle da subvenção econômica;
e

e) remuneração das instituições e agentes financeiros pelas operações realizadas.

IV - verificar a observância das disposições aplicáveis ao PMCMV.

Nesse sentido, considerando as metas do programa "*Agora, é Avançar*", e que já haviam sido contratadas, em dezembro de 2017, pouco mais de 20.000 (vinte mil) unidades habitacionais na faixa 01 do programa "*Minha Casa, Minha Vida*", bem como que a coordenação do referido Comitê era exercida pelo representante titular do Ministério do Planejamento, havendo, ainda, representação do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, o Comitê definiu meta de contratar 130.000 (cento e trinta mil) unidades habitacionais nas modalidades que integram a faixa 01 do programa, no exercício de 2018, conforme ata de reunião anexada (Doc. 01).

Registra-se que **os representantes da Secretaria Nacional de Habitação, na referida reunião, informaram que o orçamento alocado para as ações orçamentárias do programa para o exercício de 2018 seria suficiente para atender o cumprimento da meta supracitada e que em 2019 haveria a necessidade de ampliação, caso se mantivessem os patamares vigentes.**

Isso, porque o programa "*Minha Casa, Minha Vida*" adota, desde sua criação, a lógica de utilizar orçamentos plurianuais que consideram as previsões de efetivo desembolso como forma de minimizar o comprometimento orçamentário com obras cujos contratos, pela sua própria natureza, ultrapassam o exercício orçamentário e sobrecarregam as inscrições em "*restos a pagar*".

Diante do exposto, tomando como referência a meta de contratação estabelecida para a faixa 01 do programa em questão, o Ministério das Cidades publicou o resultado de quatro processos seletivos no primeiro semestre de 2018 (Portarias nº. 162 e 163, de 27/02/2018; nº. 230, de 28/03/2018; e nº. 321, de 15/05/2018 - Doc. 02), para contratação de empreendimento nas diferentes modalidades de atendimento.

Contudo, em **18 de julho de 2018**, a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio do Ofício nº. 62.498/2018-MP (Doc. 03). estabeleceu o referencial monetário a ser distribuído entre os programas sob a gestão do Ministério das Cidades, no exercício de 2019.

A Secretaria Nacional de Habitação tomou ciência dos limites estabelecidos para as ações apenas em **03 de agosto de 2018**, a partir do recebimento do Memorando-Circular n°. 11/2018/SE da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (Doc. 04).

Ocorre que os limites estabelecidos para a Secretaria Nacional de Habitação estavam muito abaixo do previsto, insuficientes, portanto, para o cumprimento da meta estabelecida para o programa "*Minha Casa, Minha Vida*", razão pela qual a ora Peticionante realizou as seguintes diligências:

I. Solicitação de expansão do Orçamento de 2019, por meio das Notas Técnicas n°. 219/2018/DHP/SNH-MCIDADES, em 09 de agosto de 2018, e Nota Técnica n°. 224/2018/SNH-MCIDADES, em 10 de agosto de 2018 (Doc. 05). Houve expansão do orçamento de apenas R\$ 1.533.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e trinta e três milhões de reais), valor este inferior ao solicitado;

II. Solicitação ao Secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, de análise e manifestação quanto ao integral cumprimento da meta definida pelo Comitê em face às restrições orçamentárias impostas pela própria pasta, por meio do Ofício n°. 771/2018/DPH/SNH-MCIDADES (Doc. 06). Cumpre à ora Peticionante informar que **a Secretaria Nacional de Habitação nunca recebeu resposta ao referido Ofício**; e

III. Solicitação de realização de reuniões das equipes técnicas da Secretaria Nacional de Habitação com representantes da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, que afirmavam que o limite orçamentário de 2019 era suficiente para o atendimento das metas estabelecidas, conforme apresentação anexada (Doc. 07).

Nesse sentido, as equipes técnicas das duas Secretarias se reuniram no gabinete da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, em 16 de agosto de 2018, com representantes do Ministério da Fazenda, Casa Civil e Caixa Econômica Federal, para avaliar a previsão de desembolso realizada pela Secretaria Nacional de Habitação, conforme convocação anexada (Doc. 08).

Posteriormente, foram realizadas mais três reuniões entre representantes das duas Secretarias, em 21 de agosto, 13 e 17 de setembro de 2018, conforme mensagens anexadas (Doc. 09), com o objetivo de reduzir as diferenças dos estudos apresentados. Contudo, as divergências entre projeções permaneciam na ordem de R\$ 1,5 bilhão.

Considerando essas incertezas quanto à previsão de desembolso em 2019 e que, nesse período, os agentes financeiros receberam e realizaram o enquadramento de propostas de construção de empreendimentos no âmbito das três modalidades integrantes na faixa 01 do programa, a ora Peticionante solicitou que se realizasse a hierarquização das propostas apresentadas nos limites estabelecidos pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da pasta.

Devido ao alerta realizado pela área técnica da Secretaria Nacional de Habitação, a ora Peticionante propôs que, nas Portarias que divulgaram os resultados das seleções de propostas, o Exmo. Sr. Ministro impusesse as seguintes condicionantes, conforme Notas

Técnicas nº. 261/2018/DPH/SNH-MCIDADES e 266/2018/DPH/SNH-MCIDADES e 267/2018/DPH/SNHMCIDADEES, de 24 de setembro de 2018 (Doc. 10):

I. Estabelecimento de controle quinzenal das contratações por parte da Secretaria:

II. Possibilidade de interrupção das contratações, a qualquer tempo, em razão da disponibilidade orçamentária, por parte da Secretaria Nacional de Habitação;

III. Escalonamento do prazo de contratação, sendo de 30 (trinta) dias o prazo para apresentação de toda a documentação necessária à análise das instituições financeiras e outros 30 (trinta) dias o prazo para a efetiva contratação;

IV. Vedação, em qualquer hipótese, da celebração de contratos com cláusulas suspensivas; e

V. Prazo máximo de início de obras de 90 (noventa) dias, sob pena de cancelamento automático das contratações.

Após parecer favorável do órgão de assessoramento jurídico do Ministério das Cidades, as Portarias de seleção nº. 595, 596 e 597 (Doc. 11) foram publicadas em 26 de setembro de 2018, com as condicionantes solicitadas pela ora Peticionante.

Naquele momento, havia expectativa de suplementação do orçamento de 2018 ou ampliação adicional do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019. Dessa forma, **as medidas expostas, indicadas pela ora Peticionante, permitiram maior controle das contratações, já adotando mecanismo preventivo à eventual ausência da esperada suplementação.**

Diante desse cenário, e considerando a delegação de competência constantes das supracitadas Portarias, para que a Secretaria Nacional de Habitação realizasse o controle das contratações, bem como a possibilidade de suspensão das contratações, a qualquer tempo, em função da disponibilidade orçamentária e financeira, a ora Peticionante expediu os Ofícios nº. 946/2018/DHP/SNH-MCIDADES, de 11 de outubro de 2018 e nº. 1.031/2018/DHP/SNH-MCIDADES, de 15 de novembro de 2018 (Doc. 12), que suspenderam a recepção de novas propostas e estabeleceram os seguintes limites de contratação, distribuídos por modalidade:

I. MCMV - FAR: 11.000 (onze mil) unidades habitacionais;

II. MCMV - PNHR: 10.000 (dez mil) unidades habitacionais; e

III. MCMV - Entidades: 3.500 (três mil e quinhentas) unidades habitacionais.

Para fazer frente a esses limites, por meio do Despacho nº.248/2018/DPH/SNH, de 26 de outubro de 2018 (Doc. 13), a ora Peticionante solicitou o remanejamento de R\$ 354.875.881,00 (trezentos e cinquenta e quatro milhões, oitocentos e setenta e cinco mil e oitocentos e oitenta e um reais) da ação "OEB3" - Concessão de Subvenção Econômica para a Aquisição de Materiais de Construção destinados à reforma, ampliação ou à conclusão de Unidades Habitacionais - Cartão Reforma (Lei nº. 13.439, de 27 de abril de 2017) para as ações do MCMV-FAR e PNHR, o que foi posteriormente efetivado (Doc. 14).

Dessa forma, a ora Peticionante avalia que realizou todas as medidas que estavam dentro de sua ação de governabilidade, para atender à solicitação do Exmo. Sr. Ministro, sem comprometer a execução orçamentária e financeira do programa.

Inclusive, a ora Peticionante solicitou que a Caixa Econômica Federal suspendesse os desembolsos destinados aos empreendimentos contratados, para os quais não havia sido efetivado o primeiro pagamento, até o exercício de 2019, e verificasse a viabilidade de encerrar, por descumprimento de cláusulas contratuais, as operações selecionadas em certames anteriores ainda sem desembolso, conforme Ofício nº. 1.064/2018/DPH/SNH-MCIDADES, de 05 de dezembro de 2018 (Doc. 15). Referida medida objetivou mitigar o déficit do orçamento esperado para o mês de janeiro de 2019.

Conforme o próprio registro encaminhado pela Controladoria-Geral da União, foram contratadas, em 29, 30 e 31 de dezembro de 2018, empreendimentos para a produção de 17.404 (dezessete mil, quatrocentos e quatro) unidades habitacionais com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial.

Referida contratação foi baseada, no âmbito do Ministério das Cidades, nos Despachos nº. 497/2018/SNH e 1.395/2018/SE, respectivamente da Secretaria Nacional de Habitação e da Secretaria Executiva, e, conseqüente expedição do Ofício nº. 229/2018 pelo Exmo. Sr. Ministro (Doc. 16).

A partir da manifestação favorável da Secretaria Executiva, constante do Despacho nº. 1.395/2018/SE, de 20 de dezembro de 2018, e a conseqüente expedição do Ofício nº. 229/2018/GAB-MCIDADES, de 24 de dezembro de 2018, os atos subsequentes da ora Peticionante possuíram natureza estritamente operacional, na esfera de competência da Secretaria Nacional de Habitação, conforme demonstrado na mensagem eletrônica enviada no dia 29 de dezembro de 2018 (Doc. 17).

Acerca da referida manifestação da Secretaria Nacional de Habitação, cabe ressaltar que o citado documento não registra a disponibilidade orçamentária para lastrear a assinatura dos referidos contratos, e nem poderia fazê-lo, pois contrataria todas as manifestações anteriores desta Peticionante sobre a matéria, amplamente documentadas na presente Manifestação.

Com efeito, o posicionamento da ora Peticionante, favorável ao eventual prosseguimento das contratações, foi exarado no sentido de que as operações atendiam ao interesse público, na medida em que beneficiariam famílias com renda mensal limitada a R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), inclusive aquelas atingidas por calamidades ou residentes em área de risco.

Ademais, destaca-se que, conforme item 08 do anexo I da Portaria nº. 114, de 2018, havia exigência de projetos técnicos aprovados para a contratação de empreendimentos, o que demonstra que os processos não só geravam custos operacionais ao Ministério das Cidades e às instituições financeiras que operam o programa, como, também, às empresas e entidades privadas proponentes de empreendimentos, razão pela qual, em caso de haver disponibilidade orçamentária, não seria razoável que se abrisse novos processos de contratação.

Conforme se depreende da narrativa retro alinhada, a ora Peticionante sempre exerceu suas funções dentro do previsto no então vigente Decreto nº. 8.927, de 08 de dezembro

de 2016, que, dentre outras medidas, definia a estrutura regimental do então Ministério das Cidades.

Segundo amplamente demonstrado e devidamente comprovado pela documentação anexada, por bem da verdade a ora Peticionante sempre demonstrou preocupação com a situação orçamentária envolvendo o programa "*Minha Casa, Minha Vida*", no período mencionado, a se destacar a sugestão acatada pelo Exmo. Sr. Ministro, para que novas regras trouxessem poderes de limitação ao programa, de acordo com a disponibilidade orçamentária (Doc. 10 e 11).

No mesmo passo, suspendeu os desembolsos destinados aos empreendimentos contratados, para os quais não havia sido efetivado o primeiro pagamento, até o próximo exercício, em razão das restrições orçamentárias (Doc. 15).

Ao longo de todos os seus atos, a ora Peticionante alertou, em mais de uma ocasião, acerca da necessidade de recursos complementares, no exercício de 2019, para que se cumprissem as metas estabelecidas para o programa (v.g. Doc. 06). Juntamente com sua equipe técnica, rebateu dados errados, apresentados em reunião do Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, no sentido de que os valores seriam suficientes, atitude cujo entendimento restou confirmado posteriormente.

Ressalte-se que o próprio relatório elaborado por esta Controladoria- Geral da União, que acompanhou o Ofício destinado ao Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Regional, posteriormente dirigido à ora Peticionante, traz em seu bojo que, em determinada ocasião, restou "*registrado pela SNH novo alerta quanto à insuficiência de dotação orçamentária para fazer frente aos desembolsos projetados para 2019, caso essas contratações viessem a ser concretizadas*".

No mesmo relatório da CGU, rememora-se que "*nos meses de outubro, novembro e dezembro a SNH adotou controles em função da indisponibilidade orçamentária, limitando as contratações do FAR a 10.000 unidades habitacionais, aumentando, posteriormente, para 11.000, suspendendo os desembolsos destinados aos empreendimentos contratados para os quais não havia sido efetivado o primeiro pagamento até o exercício de 2019, e solicitando que a CAIXA verificasse a viabilidade de encerrar, por descumprimento de cláusulas contratuais, as operações selecionadas em certames anteriores que ainda não tivessem tido reembolso*".

Portanto, a atuação da ora Peticionante sempre se pautou pelo cuidado e pela opção em alertar a situação envolvendo o orçamento de 2019 e as dificuldades em se cumprir as metas destinadas ao programa "*Minha Casa, Minha Vida*" com o montante destinado à pasta. Não se pode crer, portanto, que posteriormente a mesma ora Peticionante voltaria seu posicionamento à suposta contratação irregular, ora auditada, o que se mostraria comportamento inexplicavelmente contraditório.

No bojo de suas atribuições, conforme lhe conferia a lei de vigência, a ora Peticionante, por intermédio do Despacho n°. 497/2018/SNH, apenas se manifestou de forma favorável ao projeto, em razão de seus benefícios sociais, todavia, explicitando a necessidade de análise quanto à referida possibilidade em relação aos demais âmbitos envolvidos, tais como a previsão orçamentária para tanto.

De fácil percepção, portanto, que a ora Peticionante externou sua concordância em relação à citada revogação, apenas naquilo que lhe competia opinar na ocasião, ou seja,

acerca dos reflexos sociais positivos que a medida traria, mormente considerando que as multicitadas contratações proporcionariam residência digna a um sem número de famílias de baixa renda e/ou residentes em áreas de risco. Tratava-se de medida operacional, portanto, pendente de análise complementar aprofundada, conforme restou consignado.

Ademais, válido consignar que as atribuições da ora Peticionante, como então Secretária Nacional de Habitação, não adentravam à análise realizada pela Caixa Econômica Federal acerca da possibilidade de se efetivar as citadas contratações, ante o orçamento então disponível (Doc. 17).

Nesse passo, analisando todos os documentos que demonstram a trajetória de posicionamentos da ora Peticionante acerca do tema, conclui-se que para além de sempre agir nos limites de suas funções legais, sempre observou o dever jurídico de cuidado e agiu pautada pela boa-fé.

Não atuou a ora Peticionante, portanto, com dolo ou com culpa, no sentido de concretizar os fatos ora auditados. Igualmente, não há o que se falar acerca de eventual erro grosseiro de sua parte, sempre demonstrando zelo para com a coisa pública. Ausentes, portanto, elementos mínimos[®] de sua participação em eventuais irregularidades presentes nos fatos ora auditados.

São os esclarecimentos pertinentes ao caso.

02. Da conclusão

Com cordiais cumprimentos, a Peticionante apresenta os fatos e considerações ora alinhados e coloca-se à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais.

I.1.1 - Análise da equipe de auditoria

Trata-se da análise da manifestação apresentada pelos ex-gestores do Ministério das Cidades quanto ao apontamento de *Contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida gerando despesas de R\$ 1,43 bilhão sem orçamento disponível para sua execução.*

Foram apresentadas duas manifestações, uma em nome do então Ministro das Cidades, do Secretário-Executivo e da Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Gestão, e a segunda, em nome da Secretária Nacional de Habitação.

Em relação à primeira manifestação, o documento apresentado informa, em breve síntese, que os atos foram praticados em acordo com o estabelecido na legislação. O destravamento das contratações foi considerado factível a partir da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício 2019 (PLN nº 27/2018), que demonstrava que os recursos estariam assegurados. Registra, ainda, que o comprometimento orçamentário do exercício 2018 afetaria somente as parcelas que fossem comprovadamente executadas até 31/12/2018, sendo que a execução do valor de R\$ 1,43 bilhão não ocorreria em 2018, e que o dever estatal residia em garantir que houvesse na programação orçamentária do exercício subsequente crédito suficiente para fazer frente às despesas assumidas com as contratações. Também argumenta que, ainda que todas as despesas contratadas em dezembro de 2018 impactassem exclusivamente o orçamento de 2019, a LOA 2019 apresentou dotação para o Programa no valor de R\$ 4,1 bilhões.

Quanto à situação deficitária do exercício 2018, por se tratar de uma política continuada de Estado, para garantir o fundamento da dignidade da pessoa humana, foram adotadas medidas para assegurar a disponibilização das unidades habitacionais e a disponibilidade orçamentária suficiente para o custeio de todas as iniciativas necessárias à operacionalização do programa. Informa, ainda, que a existência do déficit é inegável e que a gestão tinha que conciliar essa questão com a necessidade de dar continuidade à execução do programa, não podendo ser negligenciadas as medidas que foram adotadas para a minimização do déficit. A alta administração foi exonerada antes da sanção da LOA/2019, ficando a cargo da gestão atual os procedimentos necessários para requisição de suplemento orçamentário aos recursos já aprovados.

Quanto à omissão da SPOA, informou que o processo decisório efetivado naquela ocasião não requeria manifestação prévia da SPOA, além do que não houve submissão de matéria à apreciação da SPOA, e que os procedimentos foram adotados sem que tenha havido tramitação por aquela unidade, não havendo que se falar em omissão. Ainda, a ordenação de despesa estava sob a égide da SNH, não sendo necessária manifestação da SPOA naquela oportunidade, e não houve descumprimento de dever de ofício relacionado às competências atribuídas à SPOA.

Já a segunda manifestação, de forma abreviada, apresenta as ações ocorridas no âmbito do PMCMV/FAR no exercício 2018: o estabelecimento da meta de contratação; a divulgação das portarias de seleção; o desenvolvimento do processo orçamentário do projeto de LOA 2019; a divergência entre as projeções da SNH e da SDI; as ações adotadas para controlar as contratações de acordo com a disponibilidade orçamentária e mitigar o déficit do orçamento esperado para janeiro de 2019.

Em relação ao ato que liberou as contratações em dezembro de 2018, manifesta-se informando que o posicionamento favorável ao eventual prosseguimento das contratações foi exarado no sentido de que as operações atendiam ao interesse público, beneficiando famílias com baixa renda; que a manifestação da SNH não registra a disponibilidade orçamentária, pois seria contrária a todas as manifestações anteriores da Secretária; ainda registra que as atribuições como Secretária Nacional *“não adentravam à análise realizada pela CAIXA acerca da possibilidade de se efetivar as citadas contratações, ante o orçamento disponível”*.

Considerando as manifestações e retomando o ato apontado como irregular, registra-se que as contratações ocorridas em dezembro de 2018 causariam impacto de R\$ 1,43 bilhão no orçamento dos exercícios subsequentes, visto que, como foram contratados entre os dias 27 e 31, não produziram efeitos financeiros ainda naquele exercício. No entanto, caberia aos gestores, conforme a LRF, demonstrar que o aumento da despesa seria suportado pelo orçamento do exercício 2019 e nos exercícios subsequentes. No momento do chamado *“destravamento”* das contratações a Lei Orçamentária 2019 já havia sido aprovada pelo Congresso Nacional, com recursos de R\$ 4,58 bilhões para as ações orçamentárias do PMCMV, sendo R\$ 2,93 bilhões destinados ao FAR. Tal recurso já era insuficiente para manter as contratações já existentes, visto que já apresentavam um déficit de R\$ 1,3 bilhão, o que foi agravado com a sanção da LOA, que reduziu os recursos do FAR para R\$ 2,65 bilhões, e o do programa como um todo para R\$ 4,17 bilhões.

Ao destravar as contratações em dezembro, as medidas adotadas para controlar as contratações e mitigar o déficit do programa ao longo do exercício tornaram-se inócuas, em função do negativo impacto orçamentário provocado.

Quanto à omissão da SPOA, reitera-se a previsão no Decreto que regulamenta a estrutura regimental do então Ministério das Cidades.

Por fim, quanto à manifestação de que as atribuições da Secretária Nacional de Habitação não adentravam a análise de orçamento disponível é contraditória com todas as análises feitas pela SNH ao longo do exercício 2018, bem como com sua atribuição como ordenadora de despesas.

Dessa forma, a manifestação dos ex-gestores não apresenta fatos distintos daqueles já avaliados pela CGU.

I.2 - Manifestação da Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Regional em relação ao Relatório Preliminar 201900835

Assunto: Auditoria Anual de Contas - AAC do Ministério das Cidades - exercício 2018. Manifestação em face da Reunião de Busca Conjunta de Soluções.

1. Cumprimentando-o cordialmente, reporto-me à Reunião de Busca Conjunta de Soluções em epígrafe realizada no dia 19/08/2019, nesta Secretaria-Executiva - SECEX, com as equipes das unidades desta Pasta e dessa Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Controladoria-Geral da União - CGDRA/DI/SFC/CGU, cuja lista completa de participantes encontra-se acostada na Peça SEI nº 1479223.

2. A esse respeito, incumbe ressaltar que a presente manifestação objetiva apresentar as considerações e ponderações deste órgão em face do teor das recomendações e achados consignados no Relatório Preliminar de Avaliação de Contas do Ministério das Cidades - exercício 2018 (1461485), bem assim sumarizar os entendimentos e encaminhamentos obtidos ao longo da citada Reunião de Busca de Soluções; relatando, ademais, as providências de gestão adotadas em período logo posterior ao trabalho de campo da auditoria em comento.

Recomendação 1 – Cancelar os contratos realizados em dezembro de 2018, que resultam em 17.404 unidades habitacionais e 2 equipamentos públicos, visto que os mesmos foram celebrados de forma irregular, sendo a despesa deles decorrente também irregular.

3. Não obstante a diretiva de cancelamento estar calcada numa percuciente análise dos fatos que culminaram com a suposta contratação irregular em 2018 de 17.404 unidades habitacionais e 2 equipamentos públicos, conforme fora abordado no Achado 1 do Relatório Preliminar, há que se ponderar, consoante debatido na reunião de busca de soluções, algumas vertentes de análise sobre os fatos e atos já ocorridos, notadamente em relação ao Achado 2 que consigna o *Aumento do prejuízo a ser suportado pela União em função da manutenção das contratações irregulares no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida*.

4. Acerca desse apontamento, em que pese as contas versarem sobre o exercício de 2018, sobreleva a esta SECEX relatar cronologicamente as principais providências adotadas, bem como as que estão ora em curso nas unidades responsáveis, de modo a

evidenciar que no âmbito da atual gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR inexistia qualquer omissão no enfrentamento do problema em questão, a saber:

08/01/2019: o Secretário Substituto da Secretaria Nacional de Habitação - SNH enviou e-mail (1346749) de resposta ao Gerente Nacional da Caixa Econômica Federal – CAIXA posicionando, em caráter acautelatório, a manutenção da suspensão dos pagamentos proferida no Ofício nº 1064/2018/DPH/SNH-MCIDADES (SEI 1559298), de 5 de dezembro de 2018, bem como destacando que as obras decorrentes de novos contratos não deveriam ser iniciadas, em função da informação de indisponibilidade de recursos orçamentários;

24/01/2019: o Diretor do Departamento de Produção Habitacional, de ordem do Secretário Nacional de Habitação, ratificou por e-mail (1146325) ao Superintendente Nacional da CAIXA que permaneciam inalteradas as disposições do e-mail supracitado anteriormente encaminhado, em razão da necessidade de apreciação jurídica pela Advocacia-Geral da União - AGU do problema em questão;

29/01/2019: a SNH elaborou a Nota Técnica 21/2019/DPH/SNH (1146455), submetendo a providência adotada no e-mail supracitado do dia 08/01/2019 à apreciação da Consultoria Jurídica - CONJUR/MDR, para, à luz dos normativos do Programa e legislação vigente, delimitar a forma do ato a ser praticado pela Administração e as consequências legais das medidas adotadas, em face da inexistência de lastro orçamentário para as contratações em comento firmadas pelo agente operador do FAR em 2018;

12/02/2019: o Parecer n. 00013/2019/CONJUR-MDR/CGU/AGU (1137674) e o Despacho n. 00157/2019/CONJURMCI/ CGU/AGU (1137675) foram encaminhados pelo Gabinete da SNH ao Departamento de Produção Habitacional - DPH para análise das recomendações exaradas pela CONJUR/MDR;

23/02/2019: a SECEX enviou o Ofício nº 91 (1160517) à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia – ME solicitando crédito suplementar de R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais) para suprir as necessidades orçamentárias de integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR indicadas pela SNH para o exercício de 2019;

26/03/2019: a SECEX enviou o Ofício nº 195 (1208403) à Secretaria de Orçamento Federal - SOF submetendo a Nota Técnica nº 29/DPH/SNH-MDR (1199009), a título de posicionamento às questões suscitadas pelo ME para instrução do referido crédito suplementar;

11/06/2019: em face da delonga no posicionamento da Secretaria-Executiva do ME ao pleito do mencionado Ofício nº 195 (1208403), foi expedido pelo Sr. Ministro o Ofício nº 1057/2019/GM-MDR (1368632), em reforço ao pleito previamente formalizado, incrementando-se o valor do crédito requisitado para R\$2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais);

19/07/2019: em face da publicação da Portaria nº 169, de 11 de julho, subscrita pelo Secretário Especial Adjunto de Fazenda do Ministério da Economia, os autos

do processo nº 80000.030646/2018-98 foram submetidos pelo Sr. Ministro para manifestação técnica da SNH por intermédio do Despacho 1436044;

26/07/2019: em atendimento ao despacho ministerial supracitado, foi elaborada a Nota Técnica 158/2019/DPH/SNH (1444939), a qual foi encaminhada à apreciação da CONJUR/MDR, em razão de suas conclusões irem no sentido de que o ato que culminou com as supostas contratações irregulares seriam, prima facie, passíveis de saneamento, e que a eventual manutenção das contratações das unidades habitacionais contratadas em dezembro de 2018 seria mais vantajosa para a Administração quando comparada à abertura de novo processo seletivo; e

19/08/2019: foi realizada reunião com o corpo dirigente da CAIXA, onde os representantes do agente operador do FAR apresentaram a cronologia de atos e comunicações realizadas entre a CAIXA e o Ministério das Cidades/Desenvolvimento Regional sobre o tema vertente, bem como as quantificações físicas e monetárias das medições apresentadas até então pelos empreendedores contratados. Diante do quadro apresentado, foi requerido pelo MDR à CAIXA a atualização e complementação das informações perante suas unidades técnicas internas, para viabilizar avaliações individualizadas e precisas dos empreendimentos, de modo a subsidiar as respectivas análises de consequências jurídicas e administrativas das eventuais invalidações dos contratos firmados.

5. Destarte, verifica-se que, mesmo diante de uma adversidade que é uma transição governamental, já nos primeiros dias de janeiro a SNH, unidade ordenadora de despesa das UG 560012 e 560017, requereu ao agente operador do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR a devida suspensão do início de obras dos contratos recém-firmados em 2018.

6. Ademais, a SNH subsidiou tecnicamente a instrução das medidas cabíveis em diversas etapas do processo, visto que o tratamento da questão em tela detém alta complexidade, pois envolvia: a) até meados de maio, o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, gerido pelo ME; e b) um fundo de natureza privada (FAR), detentor de regramentos próprios e gerido por um agente financeiro estatal.

7. Cabe destacar que no primeiro semestre de 2019 o processo decisório do MDR foi demasiadamente prejudicado devido à incerteza da sua continuidade, pois tramitava a MP 870 no parlamento para recriação de dois outros ministérios: Cidades e Integração Nacional. Inevitavelmente esse cenário turbulento provocou atrasos em decisões governamentais afetando inclusive o planejamento orçamentário do MDR.

8. Ainda nesse contexto, impõe-se como necessária a observância do disposto no art. 21 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB, o qual estabelece que "*a decisão que, nas esferas **administrativa, controladora ou judicial, decretar a **invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas*****". (grifos ausentes no original)

9. A atuação da Secretaria-Executiva do MDR se pautou sob essa conjuntura ao dar o devido tratamento as consequências de um ato praticado na gestão do Governo

anterior, ainda que supostamente aventada sua ilegalidade, mas com reverberações de ordem concreta no mundo fático.

10. Outrossim, para tomar a melhor decisão em favor do interesse público, se faz necessário: a) buscar todas as informações possíveis com as partes envolvidas (Ministério da Economia, CEF, SNH, etc); b) calcular possíveis prejuízos de rescisões contratuais; e c) mensurar os danos de ordem social, entre outros. É sobre esse cenário em que se ressalta o princípio da economicidade, a fim de não exarar atos antieconômicos.

11. De igual modo, identifica-se no relato cronológico do item 4 supra a pronta atuação desta Secretaria-Executiva na consumação do pleito de crédito suplementar destinado ao saneamento da irregularidade, haja vista suas atribuições regimentais de *coordenação das atividades de orçamento e administração financeira* (inciso III do art. 4º do Decreto nº 9.666/2019). Então, refuta-se qualquer laivo de omissão em relação à sua atribuição definida no inciso II do art. 4º do citado Decreto de *"assistir o Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e de suas entidades vinculadas"*, como foi pontuado, a nosso sentir, equivocadamente, no texto do Achado 2.

12. A propósito, insta registrar que mesmo tendo se materializado uma sucessão na titularidade da Secretaria-Executiva do MDR, os esforços articulados entre a SECEX e a SNH para o enfrentamento do problema continuam sendo envidados de modo a assegurar uma resolução proporcional, equânime e voltada a minimizar danos excessivos ao erário, a terceiros e aos interesses gerais que balizam a Política Nacional de Habitação - PNH, consoante se depreende dos encaminhamentos anteriormente citados da reunião realizada há dois dias com representantes da CAIXA.

13. Ante todo o exposto, e considerando, com fulcro nas disposições da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019, que as consequências jurídicas e administrativas necessárias à efetivação da decisão de invalidação do ato ministerial que ensejou a suposta contratação irregular em tela requerem um diagnóstico preciso da CAIXA sobre a real situação dos empreendimentos, de modo a viabilizar uma derradeira análise jurídica pela CONJUR/MDR; insta a esta SECEX pugnar, *permissa venia*, pela improcedência da assertiva consignada no Achado 2 que *"Devido à decisão do MDR de aguardar o resultado da avaliação do pedido de suplementação orçamentária de R\$ 1,5 bilhão para o PMCMV/FAR, solicitada ao Ministério da Economia (ME) em fevereiro de 2019, o custo a ser suportado pela União decorrente das contratações irregulares ocorridas em dezembro de 2018 está aumentando"*.

14. A uma, porque todas as consequências administrativas, orçamentárias, financeiras e jurídicas que estão sendo ora tratadas pelo MDR e pela CAIXA possuem como causa atos que foram praticados **no exercício de 2018** por gestores e dirigentes à época investidos em cargos diretivos, tanto desta Pasta, quanto do mencionado Agente Operador.

15. A duas, porque, como fora bem pontificado no item 18 do Relatório do Acórdão nº 747/2014 TCU - Plenário, abaixo transcrito, que versou sobre irregularidades noticiadas sobre o Chamamento Público nº 4/2012 referente à utilização de recursos oriundos do FAR, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV:

18. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de natureza privada, foi constituído pela CAIXA, possuindo regulamento aprovado pela assembleia de cotistas (peças 56-57), sendo contabilmente regido pelas normas do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiros Nacional (Cosif), pelas Normas Brasileiras de Contabilidade e sujeito à fiscalização do Banco Central do Brasil (§ 1º do art. 2º da Lei 10.188/2011, com a redação da Lei 12.693/2012). Além disso, o FAR possui direitos e obrigações próprias, pelas quais responde com seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem (§ 2º do art. 2º da Lei 10.188/2011, incluído pela Lei 12.693/2012) e, ainda, não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do setor público, respondendo por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes do seu patrimônio (art. 3º-A da Lei 10.188/2001, incluído pela Lei 12.693/2012).

16. Isso posto, impende a esta SECEX solicitar a essa CGDRA a revisão do inteiro teor do Achado 2 à luz das considerações ora apresentadas, ou até mesmo sua supressão integral do Relatório de Avaliação, visto que o mesmo trata principalmente de atos de gestão praticados em exercício diverso do escopo da presente Auditoria Anual de Contas.

17. Nesse sentido, propõe-se, consoante abordado na reunião de busca de soluções, a revisão do texto da Recomendação 1 de maneira a possibilitar, em um prazo razoável, a consumação de um Plano de Ação destinado a ultimar as análises e os diagnósticos administrativo e jurídico necessários à conformação da decisão a ser prolatada em face da ilegalidade em apreço, a qual deverá, conforme já pontificado nesta manifestação, pautar-se pela proporcionalidade, minimizando e evitando danos desnecessários ao erário, a terceiros e aos interesses gerais que balizam a Política Nacional de Habitação - PNH, **visto que a finalidade da ação pública ora sob escrutínio permanece premente, pois se destina a fornecer um teto a milhares de famílias que se encontram preponderantemente em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, residindo em áreas de risco ou insalubres, ou desabrigadas em razão de situações de emergência ou calamidade.**

Recomendação 2 - Estabelecer metodologia para a estimativa de orçamentação dos recursos necessários para a execução do PMCMV, dando transparência às premissas adotadas bem como estabelecendo pontos de controle para revisão das metas de contratação definidas pelos órgãos que gerenciam o programa.

18. No tocante ao teor da Recomendação 2 supra, e de acordo com os posicionamentos expostos na reunião de busca de soluções, assim como no anexo Despacho DPH 1479036, procedente da SNH, manifesto o acolhimento integral da proposição, ressaltando a sua conveniência e oportunidade para o devido aprimoramento da gestão do PMCMV, haja vista o déficit identificado no Programa, conforme bem abordado no Achado 3.

19. Por oportuno, considerando que o estabelecimento da referida metodologia requererá a participação da CAIXA e do ME, insta solicitar-lhe que o eventual estabelecimento do prazo para atendimento a essa recomendação não seja inferior a 60 (sessenta) dias.

Recomendação 3 – Apresentar Plano de Ação (contendo ações, responsáveis e prazos razoáveis) para definir a Metodologia de Gestão de Riscos, com a finalidade de efetivar a Política de Governança e Gestão de Riscos, mapeando riscos críticos e possibilitando

o gerenciamento dos processos críticos, em acordo com a reorganização administrativa do MDR.

20. De forma aderente à Recomendação 3 supra, conforme informado na reunião de busca de soluções, foi determinado a esta Pasta (extinto Ministério das Cidades) no item 9.1.1 do Acórdão nº 2153/2018 - TCU-Plenário a adoção "de providências com vistas a implementar sistemática de gestão de riscos e controles, consistente nas atividades de identificar, avaliar e gerenciar os mais relevantes eventos que possam afetar a organização, com o objetivo de fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos, tal qual definido no Decreto 9.203/2017, art. 2º, IV, e no art. 13 da IN 01/2016-MP/CGU".

21. A esse respeito, consoante o anexo Despacho CGGOV 1476608, incumbe cientificar essa CGDRA que o anexo **Plano de Ação de Gestão de Riscos do MDR** (1356665) foi protocolado no TCU em 03/06/2019.

22. Isso posto, insta solicitar a esta CGDRA a apreciação do Plano supracitado a título de possível atendimento à recomendação em questão, cujo cronograma-síntese segue abaixo colacionado:



Recomendação 4 - Apresentar plano de ação/providências para a revisão dos planos de habitação e saneamento e elaboração do plano de mobilidade urbana e os integre no planejamento estratégico do órgão, como prevê suas diretrizes regimentais, Decreto nº 9.666/2019, Anexo I, art. 3º, incisos VI; VII e IX.

23. No tocante ao teor da Recomendação 4 supra, e consoante os posicionamentos expostos na reunião de busca de soluções por parte tanto das Secretarias Finalísticas, quanto das Subsecretarias desta SECEX, manifesto o acolhimento integral da proposição, solicitando, por oportuno, que o eventual estabelecimento do prazo para atendimento a essa recomendação não seja inferior a 90 (noventa) dias, em razão de abarcar unidades diversas em sua feitura, devendo, ademais, ser submetido ao Comitê Interno de Governança do MDR.

Recomendação 5 – Apresentar Plano de Ação quanto à elaboração do Plano Anual de Fiscalização (PAF), conforme definido no Anexo III do Contrato de Prestação de

Serviços nº 07/2018, definindo, no mínimo, ações, prazos e responsáveis, considerando, ainda, a necessidade de avaliar o desenvolvimento de sistemas corporativos informatizados, com vistas a obter eficiência no acompanhamento da atuação da CAIXA como Mandatária da União.

24. Em relação ao teor da Recomendação 5 supra, e de acordo com os posicionamentos expostos na reunião de busca de soluções, manifesto o acolhimento integral da proposição, solicitando, por oportuno, que o eventual estabelecimento do prazo para atendimento a essa recomendação não seja inferior a 30 (trinta) dias.

Recomendação 6 – Realizar estudo técnico para avaliação e dimensionamento das necessidades de serviços terceirizados de apoio administrativo, devendo ser demonstradas em relatório circunstanciado, com descrição detalhada da metodologia, os parâmetros adotados em relação a cada categoria de serviço demandada, em termos de quantidade e qualidade e, levando em consideração o aprimoramento das rotinas de trabalho e a informatização das tarefas e as necessidades de cada Unidade do órgão de modo a subsidiar a contratação que substituirá os contratos finalizados em 2019.

25. A propósito da Recomendação 6 supra, importa ressaltar, conforme o anexo Despacho DAC 1467788, que na sub-rogação pelo MCIDADES ao MDR do Contrato nº 23/2014 houve uma redução de 36% dos postos de trabalho, que passaram de 221 vagas preenchidas de auxiliares administrativos para 141 vagas. Concomitantemente, iniciou-se os estudos para a nova contratação destinada ao atendimento do MDR, a qual teve por objetivos a unificação dos contratos possuidores de mesmo objeto, e a readequação quantitativa de postos e valores salariais, conforme o piso da categoria e convenção coletiva de trabalho.

26. Ante o exposto, manifesto o acolhimento integral da proposição, e, conforme abordado na reunião de busca de soluções, o posicionamento desta Pasta será oportunamente submetido à CGDRA tão logo se conclua o Pregão Eletrônico 03/2019 (59000.003580/2019-58), que hoje se encontra na fase de homologação da proposta vencedora.

Considerações sobre os Achados

27. Cabe a esta SECEX apresentar, a título contributivo, algumas considerações e esclarecimentos complementares em relação aos Achados 1, 13 e 15, de modo a oferecer um outro prisma de análise a ser considerado na apreciação dos fatos em questão.

Achado 1 - Competência de Ordenação de Despesa

28. Foi registrado no penúltimo parágrafo do Achado 1 *"que o Decreto nº 8.927/2016, que aprova a estrutura regimental do Ministério das Cidades, não atribui competência de ordenador de despesas para o Ministro. Os gestores competentes para tanto são a Secretária Nacional de Habitação, o Secretário Executivo e a Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração, sendo que, no caso desta última, não há registro de sua participação no processo orçamentário do PMCMV, configurando omissão em relação às suas atribuições normativas"*.

29. A respeito da ordenação de despesa, importa ressaltar que essa é uma competência originária e inerente ao próprio cargo de Ministro de Estado, vez que decorre de suas

atribuições constitucionais (art. 87 da CF) pertinentes à coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na sua área de competência.

30. A propósito, no contexto do MCIDADES, a delegação de competência ao Secretário Nacional de Habitação "para atuar como ordenador de despesas no que se refere aos atos necessários à gestão administrativa, orçamentária e financeira nas Unidades Gestoras 560012 e 560017" foi formalizada na Portaria Ministerial nº 263, de 16 de julho de 2016. Atualmente, no âmbito do MDR, as delegações de competências atinentes à ordenação de despesas estão formalizadas consoante os termos da Portaria Ministerial nº 412, de 12 de fevereiro de 2019.

Achado 13 - Não ocorrência de acesso às providências do MDR em relação ao Programa Cartão Reforma - PCR

31. Foi assinalada no 4º parágrafo do Achado 13 que "a situação do Programa Cartão Reforma foi encaminhada para a SE/MDR em 25 de janeiro de 2019, porém não houve acesso às providências do MDR".

32. Acerca desse apontamento, consoante o histórico de tramitação constante dos autos do processo nº 80000.013702/2018-20, insta informar suplementarmente que, em face dos problemas ocorridos na operacionalização do PCR, foi realizada uma ampla análise dos atos praticados ao longo da vigência desse Programa, resultando no encaminhamento em 27/03/2019 da anexa Nota Técnica nº 7/SECEX-MDR (1201738) pela SECEX à SNH para providências em relação aos seguintes pontos:

a) Informar se os cancelamentos dos empenhos realizados em 2017, bem como de suas respectivas inscrições no SIAFI como restos a pagar, de acordo com as peças 1144759, 1144760, 1144761, 1144762, 1144763, 1144764, 1144766 e 1144767, abarcaram a totalidade dos Termos de Compromisso assinados e aos pagamentos de futuras subvenções aos beneficiários do PCR;

b) Elaborar Relatório semestral de avaliação do Programa Cartão Reforma referente ao 2º semestre de 2018, para encaminhamento ao Congresso Nacional, em observância ao parágrafo único do art. 14 do Decreto nº 9.084/2017:

b.1) Caso não tenham sido enviados os devidos Relatórios do 2º semestre de 2017 e do 1º Semestre de 2018, o relatório em questão deverá sumarizar também os principais atos e fatos atinentes a esses períodos, a exemplo do projeto piloto do Programa levado a efeito no município de Caruaru/PE.

c) Prestar esclarecimento de como se deu a discussão orçamentária referente ao exercício de 2019 em relação ao Programa e as circunstâncias que determinaram a ausência de dotação orçamentária, tendo em vista que se trata de política pública, cuja execução é atribuída a este Ministério; e

d) Elaborar Nota Técnica, contrapondo as considerações que entender cabíveis ao teor da Nota Técnica para Atos Normativos nº 510/2018-MP (1145718), para fins de nova submissão da proposta do Novo Modelo Operacional do PCR ao Ministério da Economia, juntando-se, desta feita, todos os subsídios e elementos técnicos necessários à avaliação tarifária proposta, uma vez que no item 3 da citada Nota Técnica nº 510 do MP foi ressaltado "que não foi possível realizar análise sobre a revisão das tarifas estabelecidas no art. 3º em função da documentação que a embasa não constar deste processo".

33. Destarte, em 23/04/2019, os autos foram restituídos pela SNH à SECEX mediante a apresentação da anexa Nota Técnica nº 5/2019/CGREG/DUR/SNH-MDR (1274257), acrescida do anexo Relatório de Avaliação do Cartão Reforma, preceituado no art. 14 do Decreto nº 9.084/2017.

34. Desse modo, e com fulcro nos entendimentos firmados no Parecer n.00235/2019/CONJUR-MDR/CGU/AGU (1397385), foi publicada em 2 de agosto de

2019 a Portaria Ministerial nº 1.848, de 1º de agosto de 2019, a qual revogou "as Portarias n. 561, de 21 de setembro de 2017, 628, de 3 de novembro de 2017, e 189, de 8 de março de 2018, do extinto Ministério das Cidades, que tornam públicos os processos de seleção de propostas de Entes Apoiadores para participar do Programa Cartão Reforma", materializando, de tal feita, publicidade à decisão proferida.

Achado 15 - Plano Nacional de Saneamento - PlanSab e Plano Nacional de Habitação - PlanHab

35. Consignou-se no bojo do 2º parágrafo do Achado 15 que "*Foi verificado, inclusive, que durante as audiências públicas do PlanSab houve baixa participação social, no entanto, a gestão da SNS não conseguiu apresentar uma avaliação dessa situação*".

36. No tocante a essa constatação, insta a esta SECEX encaminhar para apreciação da CGDRA o anexo Despacho CPR SNS (1479027), o qual apresenta os esclarecimentos pertinentes ao rito e objeto da audiência e consulta pública efetuadas, bem como dos resultados até então obtidos na percepção da Secretaria Nacional de Saneamento - SNS.

37. Noutro giro, em relação aos apontamentos consignados em relação ao PlanHab, insta igualmente a esta SECEX submeter à apreciação da CGDRA o anexo Despacho DAA SNH (1481272), o qual apresenta relato detalhado dos esforços e iniciativas até então empreendidas pela SNH para a nova concepção e elaboração do citado Plano.

Considerações Finais

38. Sendo estas as informações, considerações e ponderações que o MDR reputa como relevantes à apreciação final da CGU em relação às contas em questão, bem assim para o devido alcance dos benefícios esperados dessa auditoria, venho submeter os presentes autos à apreciação dessa CGDRA para prosseguimento das providências da alçada da diligente Controladoria-Geral da União.

39. No ensejo, ressalto a nossa permanente disposição para esclarecimentos adicionais, que porventura fizerem-se ainda necessários nesta etapa final da Auditoria Anual de Contas.

I.2.1 - Análise da equipe de auditoria

Trata-se da análise da manifestação do MDR ao Relatório Preliminar, que em síntese, abordou os achados 1, 2, 13 e 15 e o teor das recomendações.

Quanto aos achados 1 e 2 e a recomendação deles decorrente, que tratam das contratações irregulares de 17.404 unidades habitacionais e 2 equipamentos públicos no âmbito do PMCMV/FAR, o MDR apresenta as principais providências adotadas pela gestão para enfrentamento do problema em questão, tais como a suspensão do início das obras contratadas em dezembro 2018, a emissão de parecer jurídico sobre o tema, os pedidos de suplementação orçamentária, a análise técnica da SNH quanto à possibilidade de manutenção dessas contratações, e a atuação junto à CAIXA, para levantamento da situação atualizada dos empreendimentos, com a finalidade de subsidiar as análises jurídicas e administrativas das eventuais invalidações dos contratos firmados.

Propõe, ainda, a realização de um Plano de Ação, que trará *as análises e os diagnósticos administrativo e jurídicos necessários à conformação da decisão a ser prolatada em face da ilegalidade* apontada pela CGU. Ainda, argumenta que a competência como

ordenador de despesa do Ministro de Estado é originária e inerente ao cargo, decorrente da Constituição Federal, inclusive sendo a mesma delegável, conforme Portaria Ministerial. Contemplando os argumentos e as ações adotadas pela gestão, os textos dos achados e da recomendação foram ajustados.

Quanto à recomendação sobre a Metodologia de Gestão de Riscos, relacionada aos achados 4 e 6, que tratam de distorções relevantes no Relatório de Gestão e das ações adotadas para implementação da Política de Governança e Gestão de Riscos, é apresentado o Plano de Ação de Gestão de Riscos do MDR, encaminhado ao TCU em atendimento à determinação exarada no Acórdão nº 2153/2018 – Plenário, com o estabelecimento de atividades, responsáveis e prazos. Como a aprovação da Política de Gestão de Riscos e da Metodologia de Gestão de Riscos está prevista para ocorrer ainda em 2019, a recomendação prevista inicialmente não será emitida, considerando que o MDR está adotando as providências para sanear as falhas apontadas.

Quanto ao cancelamento do Programa Cartão Reforma, tratado no achado 13, o MDR apresenta as ações adotadas em 2019 - cancelamento de todos os empenhos realizados em 2017; apresentação de Relatório de avaliação referente a todo o período entre criação, execução e finalização do PCR; e esclarecimentos quanto às discussões orçamentárias que culminaram com a ausência de dotação orçamentária na LOA 2019, definição ocorrida fora da esfera de atribuições do extinto MCidades. Além disso, informou quanto à publicação de normativo revogador das portarias de seleção de propostas e os demais atos administrativos praticados em decorrência das mesmas e que o tratamento da inadequação habitacional, objeto do PCR, está contido no plano de ação estratégico que subsidia a formulação do PPA 2020-2023. Tais ações foram registradas no texto do achado. Registra-se, no entanto, que para oportunizar a melhoria da transparência ativa, poderia o MDR dar publicidade desses atos em seu sítio eletrônico, da mesma forma que foi feita a divulgação quando do lançamento e execução do PCR, o que possibilitaria atingir um espectro maior da população.

Quanto ao achado 15, que aborda a elaboração dos planos nacionais de saneamento, habitação e mobilidade urbana, a manifestação do MDR versou sobre o PlanSab e o PlanHab. Em relação ao primeiro, apresentou argumentos que evidenciam a regularidade da participação social no processo de revisão, especialmente nas etapas de Consulta Pública e de Audiência Pública, atendendo ao disposto na Lei nº 11445/2007 e no Decreto nº 7.217/2010, tendo o fato sido ajustado em conformidade à manifestação.

Quanto ao segundo, apresentou informações quanto ao processo de planejamento, informando a construção de uma minuta de Projeto de Lei da Política Nacional de Habitação (PNH) e da elaboração de um Termo de Referência orientador do escopo do PlanHab. Além disso, a SNH pretende estabelecer um cronograma mais adequado à nova proposta de condução dos trabalhos até o final de setembro de 2019. No entanto, cabe registrar que, apesar dos esforços demonstrados pela SNH, mais uma vez o plano não será revisado em conjunto com a elaboração do Plano Plurianual 2020 – 2023, conforme previsto.

Já em relação à contratação de serviços terceirizados, retratada no achado 18, o MDR informa que houve licitação para nova contratação e que o processo está na fase de homologação da proposta vencedora. Portanto, registra-se a necessidade de que o MDR avalie sua contratação à luz das informações contidas neste relatório.