



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS**

**TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO**  
**EXERCÍCIO : 2007**  
**PROCESSO N° : 80000.003676/2008-50**  
**UNIDADE AUDITADA : SNPU MCIDADES**  
**CÓDIGO UG : 560008**  
**CIDADE : BRASÍLIA**  
**RELATÓRIO N° : 208343**  
**UCI EXECUTORA : 170987**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 208343, e consoante o estabelecido na seção III, capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pela **Secretaria Nacional de Programas Urbanos**.

**I - ESCOPO DOS EXAMES**

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de **01 a 30/04/2008**, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames, que contemplaram os seguintes itens:

- **TOTAL DA DESPESA REALIZADA, RECEITA ARRECADADA E PATRIMÔNIO GERIDO;**
- **CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU;**
- **SUPRIMENTO DE FUNDOS - USO DE CARTÕES;**
- **CONTEÚDO ESPECÍFICO;**

**II - RESULTADO DOS TRABALHOS**

3. Os exames realizados resultaram na identificação das constatações listadas detalhadamente no Anexo I - "Demonstrativo das Constatações" e que dão suporte às análises constantes neste Relatório de Auditoria.

4. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pelas IN-TCU-47/2004 e 54/2007 e pelas DN-TCU-85/2007 e 88/2007, Anexo XI.

5. Em acordo com o que estabelece o Anexo VI da DN TCU-85/2007, e em face dos exames realizados, cujos resultados estão consignados no Anexo I - "Demonstrativo das Constatações", efetuamos as seguintes análises:

#### **5.1 DESP. REALIZADA, REC. ARREC. E PATRIM. GERIDO**

A entidade não possui arrecadação de receita própria, todos os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União.

As despesas realizadas, em 2007, por programa de governo e por ação orçamentária foram as seguintes:

Programa	Ação	Título	Realizado (R\$ 1,00)
1136	0642	Apoio à implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores	5.932.672
1137	0602	Apoio à Elaboração de Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas	1.301.166
1137	0610	Apoio a Projetos de Infra-estrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas	11.968.600
1128	0572	Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	1.487.753
1128	0584	Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado)	9.706.622
		Total	30.396.813

Fonte: Relatório de gestão 2007 da SNPU

#### **5.2 SUPRIMENTO DE FUNDOS - USO DE CARTÕES**

Este tópico constará no relatório da SPOA do Ministério das Cidades.

#### **5.3 CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU**

Não houve, no exercício de 2007, determinações específicas do TCU para a unidade.

#### **5.4 CONTEÚDO ESPECÍFICO**

O quadro abaixo mostra a execução físicas da ações orçamentárias da SNPU em 2007:

Ação	Título	Produto	Meta física (a)	Realizado (b)	% (b) / (a)
0588	Apoio à Gestão Metropolitana e ao Consorciamento Municipal para o Desenvolvimento Urbano	Projeto apoiado	4	0	0
0642	Apoio à implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores	Município beneficiado	64	553	864,06
0602	Apoio à Elaboração de Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas	Projeto apoiado	8	7	87,50
0610	Apoio a Projetos de Infra-estrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas	População beneficiada	1.096.002	598.430	54,60
0572	Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	Município apoiado	14	10	71,43
0584	Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado)	Família beneficiada	193.050	(*)	-

Fonte: Relatório de gestão 2007 da SNPU

Constatados os baixos índices de execução física e financeira em 2007, não atingindo as metas fixadas no PPA 2004-2007 e na LOA/2007, foi questionado o gestor através da Solicitação de Auditoria nº 208343/01, que apresentou a seguinte justificativa:

**"1. Apresentar as justificativas para os baixos índices de execução física e financeira, das ações orçamentárias a cargo da Secretaria, em relação às metas fixadas na LOA 2007 e no PPA 2004-2007.**

AÇÃO	Descrição Das Metas	Unidade De Medida	PROGRAMADO LOA 2007 (A)		LIMITE AUTORIZADO PARA EMPENHO	EXECUTADO* (B)		% (B/A)	
			Meta Física	Meta Financeira		Meta Física	Meta Financeira	Meta Física	Meta Financeira
0588	Projeto Apoiado	Unidade	4	1.000.000,00	900.000,00	0	0,00	-	-
0642	Município Beneficiado	Unidade	64	6.660.000,00	5.932.672,00	553	5.932.672,00	864,06%	89,07%
0602	Projeto Apoiado	Unidade	8	1.800.000,00	1.301.166,00	7	1.301.166,00	87,50%	72,29%
0610	População Beneficiada	Unidade	1.096.002	33.180.000,00	11.968.600,00	598.430	11.968.600,00	54,60%	36,07%
2272	Não há	Não há	Não há	200.000,00	0	Não há	-	Não há	-
0572	Município Apoiado	Unidade	14	2.700.000,00	1.487.753,00	0 (**)	1.487.753,00	0 (**)	55,10%

0584	Família Beneficiária	Unidade	193.050	15.915.000,00	9.706.623,00	0 (*)	9.706.622,00	0 (*)	60,99%
------	----------------------	---------	---------	---------------	--------------	-------	--------------	-------	--------

Valores empenhados.

\* Ressalta-se que, em virtude das contratações terem sido realizadas somente no mês de dezembro, não foi possível quantificar a meta física para o ano de 2007.

\*\* Ressalta-se a ocorrência de um equívoco da equipe técnica no preenchimento da tabela do sistema SIGPLAN, visto que em 2007 foram apoiados 10 municípios.

De modo geral, os resultados obtidos em 2007 estão dentro do esperado, dado o nível de contingenciamento orçamentário e financeiro e do fluxo de liberação de limites totalmente inadequado às necessidades de execução. Os limites orçamentários e financeiros das ações foram incompatíveis com sua programação física e, intempestivos. Não houve um fluxo contínuo e regular de liberação de créditos orçamentários e de recursos financeiros. A ausência de cronogramas de liberação e desembolso confiáveis comprometeu o planejamento das iniciativas, o gerenciamento e a execução dos programas.

Como em anos anteriores, em 2007 houve a liberação de créditos orçamentários e de recursos financeiros nos últimos dias do exercício, o que contribui para comprometer a qualidade do gasto público setorial e para incrementar o estoque de recursos em restos a pagar. Cabe destacar que houve atraso na abertura do processo de seleção pública, realizado por meio de consulta-prévia, a Sistemática 2007, e na assinatura de convênios firmados com Estados e realização de descentralizações, que só ocorreu em novembro e dezembro de 2007, de forma alheia às iniciativas tomadas pela SNPU que pretendiam antecipar o início daquelas ações.

Dessa forma, as ações ficaram paralisadas ao longo do exercício, o que afetou a qualidade da execução do objeto, ampliando custos que são assumidos pelos beneficiários e gerando atraso na execução. Os resultados físicos das ações dos diversos programas são pouco efetivos, em função do longo período necessário para a conclusão das intervenções, dada a sua natureza complexa.

Outras restrições encontradas para a implementação das ações / programas foram a escassez de recursos humanos para a coordenação e execução das ações, ocasionada pela perda involuntária, por parte da SNPU, de técnicos e gerentes que deixaram de ser alocados na Secretaria.

Apesar dos problemas relatados acima, do ponto de vista da execução orçamentária, pode-se dizer que a o desempenho foi razoavelmente adequado, uma vez que foi empenhada praticamente a totalidade do limite orçamentário disponibilizado.

Analisando o desempenho de cada ação da SNPU, observa-se que a Ação 0642 teve um alcance bastante superior ao previsto na meta física devido à natureza das atividades realizadas que buscavam abranger um público-alvo maior, não se restringindo aos Contratos de Repasse. As ações 0602, 0610 e 0572 atingiram mais de 54% de suas metas físicas.

Nas ações 0588 e 2272 não houve execução em função do baixo valor programado e dos limites orçamentários impostos ao MCidades, insuficientes para intervenções dessa natureza; assim, a ação se concentrou apenas em ressaltar estas questões nos processos de capacitação (executados com recursos de outras ações), assim como apoiar a reformulação da legislação e contribuir para a formulação de políticas junto à Subsecretaria de Assuntos Federativos da Casa Civil.

## **2. Informar como a SNPU está fiscalizando a aplicação dos recursos federais repassados, por meio de convênios, aos governos estaduais e municipais.**

Em 2007, foram firmados convênios com os Governos Estaduais de Mato Grosso, Rio de Janeiro, Bahia, Pará, Minas Gerais e Pernambuco. Os objetos pactuados envolveram as ações de regularização fundiária urbana, implantação de instrumentos dos planos diretores e reabilitação de áreas centrais, nas modalidades de assistência técnica

e/ou capacitação de técnicos municipais organizados pelos Estados. Também foram firmados convênios com Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, visando à prestação de assistência técnica a municípios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social definidas nos planos diretores. As entidades foram selecionadas por meio de um Edital de Chamada Pública de Projetos, sendo que a comissão de seleção contou, além de técnicos da SNPU, com a participação de membros externos escolhidos no âmbito do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano do Conselho Nacional das Cidades.

Pelo fato do modo de operação do instrumento convênio ser pouco conhecido por grande parte do corpo técnico da Secretaria promoveu-se:

1. Realização de curso de treinamento para os servidores da SNPU encarregados da fiscalização dos convênios, realizado em duas turmas no segundo semestre de 2007.
2. Elaboração de um documento com diretrizes para operação de convênios, atualmente sob análise da CONJUR/MCIDADES para posterior distribuição oficial aos Convenentes.
3. Realização de oficina, em Brasília, com duração de dois dias, no mês de abril, com a participação de Convenentes de entidades privadas, servidores da SNPU/MCIDADES, responsável da CGLOG/MCIDADES e servidor da CGU, para discussão da legislação e dos procedimentos a serem seguidos para execução dos convênios.

O acompanhamento e a fiscalização dos convênios firmados no âmbito da Secretaria adotaram os seguintes procedimentos:

1. Designação de servidor da SNPU responsável pelo acompanhamento técnico de cada convênio e determinação para que façam uma revisão inicial minuciosa dos termos de convênio, planos de trabalho e propostas técnicas (projeto básico), visando propor e discutir com os Convenentes eventuais modificações que na sua opinião sejam necessárias para atingir o objeto do convênio com maior eficiência.
2. Implementação do processo de acompanhamento e fiscalização técnica do convênio, por cada servidor responsável, incluindo obrigatoriamente uma visita inicial ao local de execução, com discussões com a equipe do Convenente, técnicos municipais, representantes das comunidades das áreas de intervenção e visita técnica ao local de intervenção.
3. Ao longo do processo serão programadas outras visitas em momentos relevantes do trabalho, de acordo com o Plano de Trabalho.
4. Independentemente do processo de prestação de contas, os convenentes deverão entregar cópias dos produtos acordados, assim que ficarem prontos, sujeitos à análise e aprovação do servidor responsável pelo acompanhamento técnico.

Além disso, está em fase de estruturação, no âmbito do gabinete da SNPU, um procedimento centralizado de acompanhamento do andamento dos convênios."

## **RECURSOS HUMANOS DA SNPU**

A propósito da questão dos recursos humanos da SNPU, consta às fls 000014 do relatório de gestão 2007: (verbis)

"A principal dificuldade vivenciada neste período para consecução destas atividades foi o quadro de precarização do corpo técnico da SNPU, com a vacância de um enorme número de cargos de direção e assessoramento que não foram repostos.

De fato, a partir de abril de 2007, mês marcado pela saída da titular do cargo de Secretário Nacional de Programas Urbanos, acelerou-se o processo de saída de quadros da SNPU e nomeações realizadas à revelia do Secretário Nacional Substituto, com as pessoas indicadas sendo deslocadas para exercer atividades em outras áreas do Ministério, a saber: 1 DAS 101.4 - Gerente de Projetos do Departamento de Planejamento Urbano da SNPU (nomeado em 07/12/07), em exercício na SNSA; 1 DAS 101.4 - Gerente de Projeto do Departamento de Assuntos

Fundiários Urbanos da SNPU e lotado na SNSA, desde o 2º semestre de 2007; 1 DAS 101.3 - Assessor Técnico da SNPU - (nomeado em 16/01/08) em exercício na ASCOM; 1 DAS 101.4 - Gerente de Projetos do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da SNPU (nomeado em 26/04/07) em exercício na Secretaria Executiva; 1 DAS 101.4 - Gerente de Projeto do Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial da SNPU (nomeado em 01/02/08) em exercício na SPOA e 1 DAS 102.3 - assessor Técnico da SNPU (nomeado em 01/02/08) em exercício na SPOA. Além disso, restam ainda dois cargos DAS 101.4 e um DAS 101.5 vagos, apesar da indicação de técnicos realizada pelo Secretário Substituto. Assim, a SNPU, impedida de utilizar os cargos de sua própria estrutura, ficou com a capacidade técnica comprometida para implementar suas ações, o que dificultou a execução de programas e das atividades em curso.

Ressalta-se que a operação por meio de convênios representa uma modificação importante no "modus operandi" da Secretaria e a preparação e celebração desses instrumentos foi realizada com enorme esforço, face ao quadro de debilidade na equipe vivenciado em 2007.

Sua operação, que se inicia em 2008, exigirá ainda mais cuidado e dedicação e, neste sentido, a recomposição do quadro da estrutura original torna-se imperativa.

Soma-se a isto o fato que a SNPU passou em 2008 a ser uma Unidade Gestora Executora, sem que lhe fossem fornecidos os quadros e a competência técnica e administrativa necessários para seu desempenho de forma satisfatória. Dessa forma, é imperioso que, além da recomposição dos quadros e do seu adequado treinamento, se adie a implementação efetiva da descentralização financeira (com essa responsabilidade permanecendo a cargo da SPOA) até que a SNPU tenha condições necessárias para seu desempenho."

Verifica-se portanto, o desvio de 6 (seis) cargos DAS da estrutura da SNPU para outras secretarias, e a permanência de 2 (dois) cargos DAS vagos apesar da indicação de técnicos pelo Secretário Substituto. Este fato constitui grave impropriedade por ferir diretamente o disposto no Decreto nº 4.665 de 04/07/2003, que estruturou o Ministério das Cidades, suas Secretarias e estipulou os cargos em comissão de cada unidade.

## **CONTRATOS DE REPASSE - MONITORAMENTO**

No anexo I - Demonstrativo das Constatações, estão listadas as constatações da equipe de auditoria, no que toca às deficiências detectadas nos processos de monitoramento dos contratos de repasse, principal instrumento de transferência de recursos da SNPU para os governos estaduais e municipais.

### **5.5 CONSTATAÇÕES QUE RESULTARAM EM DANO AO ERÁRIO**

As constatações verificadas estão consignadas no Anexo I - "Demonstrativo das Constatações", não tendo sido estimada pela equipe ocorrência de dano ao erário.

### **III - CONCLUSÃO**

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria, a partir das constatações levantadas pela equipe, que estão detalhadamente consignadas no Anexo-"Demonstrativo das Constatações" deste Relatório.

Brasília , 30 de abril de 2008.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**TOMADA DE CONTAS ANUAL**

CERTIFICADO N° : 208343  
UNIDADE AUDITADA : SNPU MCIDADES  
CÓDIGO : 560008  
EXERCÍCIO : 2007  
PROCESSO N° : 80000.003676/2008-50  
CIDADE : BRASÍLIA

**CERTIFICADO DE AUDITORIA**

Foram examinados, quanto à legitimidade e legalidade, os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, praticados no período de 01Jan2007 a 31Dez2007.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram provas nos registros mantidos pelas unidades, bem como a aplicação de outros procedimentos julgados necessários no decorrer da auditoria.

3. Em nossa opinião, diante dos exames aplicados, de acordo com o escopo mencionado no parágrafo segundo, consubstanciados no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão n° 208343 considero:

**3.1 REGULAR COM RESSALVAS a gestão do responsável a seguir listado:**

<b>CPF</b>	<b>NOME</b>	<b>CARGO</b>
"Nome e CPF protegidos por Sigilo"		SEC NAC PROG URBANOS

**FALHA(s) MEDIA(s)**

**1.1.1.1**

Ineficácia do processo, adotado pela SNPU, para acompanhamento da execução dos Contratos de Repasse dos Programas 1136 e 1137, firmados por meio da Caixa Econômica Federal com Estados e Municípios.

**3.2 REGULAR a gestão dos demais responsáveis tratados no mencionado relatório de auditoria.**

Brasília , 28 de maio de 2008.

CELSON DA MOTTA AGUIAR  
COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA DE CIDADES



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

TOMADA DE CONTAS ANUAL  
RELATÓRIO N° : 208343  
EXERCÍCIO : 2007  
PROCESSO N° : 80000.003676/2008-50  
UNIDADE AUDITADA : SNPU MCIDADES  
CÓDIGO : 560008  
CIDADE : BRASÍLIA

**PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO**

Em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VIII, art. 14 da IN/TCU/N.º 47/2004 e fundamentado no Relatório, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, cuja opinião foi pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** da gestão do responsável relacionado no item 3.1 do Certificado de Auditoria e pela **REGULARIDADE** da gestão dos demais responsáveis, referentes ao período de 01/01/2007 a 31/12/2007.

2. A questão objeto de ressalva foi levada ao conhecimento do gestor responsável, para manifestação, conforme determina a **Portaria CGU n.º 1950, de 28 de dezembro de 2007, que aprovou a Norma de Execução n.º 05, de 28 de dezembro de 2007**, e está relacionada em tópico próprio do Certificado de Auditoria.

3. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 28 de maio de 2008

WAGNER ROSA DA SILVA  
DIRETOR DE AUDITORIA DA ÁREA DE INFRA-ESTRUTURA