

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República ▪ Controladoria-Geral da União ▪ Secretaria Federal de Controle Interno

## Unidade Auditada: FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Exercício: 2011

Processo: 00190.008222/2012-22

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201204038

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

## Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201204038, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.

### 1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 09/04/2012 a 13/07/2012, 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.

### 2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011.

#### 2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em análise ao processo de contas do Fundo de Desenvolvimento Social (processo n.º 00190.008222/2012-22) a respeito da conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN TCU n.º 63/2010, verificamos que a Unidade Jurisdicionada, elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência. Em relação aos formatos e conteúdos obrigatórios definidos pela DN TCU n.º 108/2010, Portaria-TCU n.º 123/2011 e DN TCU n.º

117/2011, verificamos que o Relatório de Gestão da Unidade atendeu a todos os requisitos definidos pelo TCU.

## **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

Em análise ao Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Social - FDS, no que se refere às informações divulgadas para os resultados das Ações financiadas por seus recursos, com a finalidade de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, verificou-se impropriedades, relacionadas a divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN, com a ausência ou falta de detalhamento de informações sobre os resultados obtidos, entre outras, indicando a possibilidade de ocorrência fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere ao acompanhamento dos resultados.

Tendo em vista a divulgação de informações insuficientes, ausentes ou mal esclarecidas no Relatório de Gestão, foi prejudicado o entendimento e a avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Unidade no exercício. Devido a essa constatação, detalhada em item específico deste Relatório de Auditoria, foi recomendado que, quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício, que sejam apresentados os valores constantes do SIAFI, bem como os valores da efetiva execução das ações de governo, sendo apresentadas as considerações necessárias para cada um dos casos; que sejam apresentados os resultados de cada uma das ações governamentais, ressaltando o motivo de possível baixa execução física e/ou financeira; e que sejam inseridas explicações no caso em que os dados do Relatório não forem correspondentes aos do SIGPLAN, ressaltando o motivo das divergências. Também foi expedida recomendação no sentido da estruturação dos controles internos da Unidade, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e do monitoramento, de forma a evitar que as impropriedades verificadas voltem a ocorrer.

As tabelas a seguir apresentam os dados da execução física e financeira das Ações de Governo que executam os recursos do FDS, de acordo com as informações contidas no Relatório de Gestão:

**179089 - Fundo de Desenvolvimento Social**

**Programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais**

CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
Ação 00CY – Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS - Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - MCMV-E	-	-	-	A distribuição dos recursos aportados nesta ação, destinados à transferência de recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS está regulamentada na Resolução CCFDS nº 172, de 17 de dezembro de 2010, do Conselho Curador do FDS, para o exercício de 2011, totalizando 21.866 mil unidades habitacionais. A distribuição da meta por UF foi efetuada de acordo com a estimativa do déficit habitacional, para áreas urbanas, considerando os dados da pesquisa por amostra de domicílios – PNAD, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2008.	

**Programa 9991 – Habitação de Interesse Social**

Ação – 9560 – Financiamentos a Pessoas Físicas Organizadas em Cooperativas e	6.667,00	50,00	75,0%	Ocorreu a contratação de uma operação, no dia 30/06/2011, no município de Cocalzinho de Goiás –	Há previsão de amortização do total do investimento, sem juros,
--	----------	-------	-------	---	---

<p>Associações Popular (Crédito Solidário)</p>				<p>GO, na modalidade aquisição de terreno e construção de 50 (cinquenta) unidades habitacionais. De acordo com a Resolução CCFDS Nº 171, de 17 de Dezembro de 2010, que estabelece o Plano de Metas e as Diretrizes Gerais para aplicação dos recursos do FDS, considerando exercício de 2011, no âmbito do <b>Programa Crédito Solidário - PCS</b>, destinou aos beneficiários finais na Região Centro-Oeste total de R\$ 6.619.200,00 (Seis Milhões Seiscentos e Dezenove Mil Duzentos Reais). De acordo com o orçamento de 2011, foram adquiridas 50 (cinquenta) unidades habitacionais ao valor unitário de R\$ 30.000,00 (Trinta mil reais) por unidade habitacional, perfazendo um total de R\$ 1.500.000,00 (Um milhão e Quinhentos mil Reais). Conforme relatado, o Programa Crédito Solidário – PCS perdeu atratividade por conta da condição de amortização e valor máximo de financiamento, resultando nesta única contratação.</p>	<p>considerando esta necessidade à adequação dos valores máximos de financiamento aos atuais valores praticados no mercado, tornando assim propostas com maior desempenho no processo de implantação de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social com recursos do FDS, no âmbito do “Novo PCS”.</p>
--	--	--	--	--	---

**179089 - Fundo de Desenvolvimento Social**

**Programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais**

CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
Ação 00CY – Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS - Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - MCMV-E	470.000.000,00		0,0%	O total contratado foi de R\$ 310.867.188,96, e acrescentamos que o RAP 2009 foi pago em 2010, no valor de R\$ 100 milhões. A dotação de R\$ 470 milhões é do exercício de 2011, aprovado pela LOA de 2011 por meio da Lei nº 12.381, de 09 de fevereiro de 2011. A demora de publicação dos normativos e regulamentação do programa atrasou o início dos processos de contratação pelo Agente Operador e Financeiro.	

**Programa 9991 – Habitação de Interesse Social**

Ação – 9560 – Financiamentos a Pessoas Físicas Organizadas em Cooperativas e Associações Popular (Crédito Solidário)	100.000.000,00	1.500.000,00	1,5%	Ação não orçamentária. Baixo interesse demonstrado, em função das condições mais atrativas do PMCMV-E.	
---	----------------	--------------	------	--	--

## 2.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A respeito do cumprimento das recomendações e determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União em 2011, informamos que não houve o preenchimento dos quadros "A.15.1 - Cumprimento das deliberações do TCU atendidas no exercício" e "A.15.2 - Situação das deliberações do TCU que permanecem pendentes de atendimento no exercício", definidos pela Portaria TCU nº 123/2011. A esse respeito, o Relatório de Gestão, na página 29, se limitou a informar que, para as providências adotadas para atender às deliberações exaradas em acórdãos do TCU ou em relatórios de auditoria do órgão de controle interno a que a UJ se vincula ou as justificativas para o não cumprimento, que “O TCU não se pronunciou quanto aos Relatórios de Gestão relativos aos exercícios passados.”

## 2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A respeito do cumprimento das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em 2011, informamos que não há constatações pendentes de providências por parte da Unidade. A esse respeito, o Relatório de Gestão, na página 29, se limitou a informar que, para as providências adotadas para atender às deliberações exaradas em acórdãos do TCU ou em relatórios de auditoria do órgão de controle interno a que a UJ se vincula ou as justificativas para o não cumprimento, que “O TCU não se pronunciou quanto aos Relatórios de Gestão relativos aos exercícios passados.”

## 2.5 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

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

## 3. Conclusão

---

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. 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.

Brasília/DF, 27 de julho de 2012.

**Nome:** LARISSA BARBOSA MEDEIROS COSTA

**Assinatura:**

**Nome:** MARCELO MONTALVAO REIS

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

## 1. OP ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS

### 1.1. Subárea - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social- FDS

#### 1.1.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

##### 1.1.1.1. Informação

#### **Avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade Jurisdicionada.**

Acerca da avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade Jurisdicionada para avaliar o desempenho da sua gestão, a equipe de auditoria analisou o Relatório de Gestão com o intuito de verificar os seguintes pontos, conforme orientação da DN TCU nº 117/2011 (conteúdo do Relatório de Auditoria de Contas):

- a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir, inclusive, de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade;
- d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;

A Portaria TCU nº 123/2011, que orientou as Unidades Jurisdicionadas quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2011, apresenta para o item 2.4.7 do Relatório, referente aos Indicadores Institucionais, as seguintes orientações:

*“o gestor deverá apresentar os indicadores institucionais desenvolvidos pela UJ para medir os produtos, serviços e resultados alcançados pela gestão no exercício.*

*Esses indicadores deverão vir acompanhados de explanação sucinta sobre as suas fórmulas de cálculo, considerando a sua utilidade e mensurabilidade. Para efeito desta instrução, considera-se:*

**Utilidade:** *Utilização efetiva do indicador em processo de tomada de decisão gerencial que afete o*

*desempenho da UJ. A utilidade de um indicador está diretamente relacionada à sua representatividade em medir o fenômeno-objeto, isto é, computar em uma única expressão as múltiplas variáveis correlacionadas com o fenômeno-objeto. Um indicador é útil quando ele “traduz” para o observador do fenômeno-objeto uma situação relacionada com o seu interesse de análise. Por exemplo, um indicador que meça a relação entre número de professores e número de alunos por classe de estudo é útil para se examinar a economicidade dessa relação, mas pode não ser útil para se examinar a eficácia dessa relação, observando-se que estudos indicam a existência de forte correlação entre o número de professores e de alunos em classe como fator importante na eficácia do ensino ministrado. Nesse sentido, a utilidade de um indicador pode ser claramente percebida quando esse indicador é utilizado como referência para a tomada de decisões gerenciais que afetem o desempenho da UJ.*

**Mensurabilidade:** *Viabilidade efetiva de o fenômeno-objeto ser medido por intermédio de um indicador. A mensurabilidade de um indicador decorre principalmente da conjugação de três (3) fatores associados à produção do indicador, quais sejam: complexidade, auditabilidade e economicidade. Um indicador com boa mensurabilidade deverá possuir um grau de complexidade proporcional ou menor que o fenômeno-objeto, deverá ser auditável por terceiros, permitindo que os mesmos resultados sejam alcançados com base nas mesmas informações utilizadas pela UJ, e deverá ser econômico, isto é, o custo de produção do indicador deverá ser proporcional ao custo associado ao fenômeno-objeto que se deseja analisar. Não existem valores definidos para a relação entre o custo de produção do indicador e o custo associado ao fenômeno, mas indicativos internacionais apontam que o custo total de medição não deve ultrapassar 5% do valor do fenômeno-objeto a ser medido.”*

Verificamos que no Relatório de Gestão do FDS constam os indicadores de desempenho do Crédito Solidário, do Minha Casa Minha Vida Entidades, de inadimplência e de rentabilidade das cotas do fundo. Na tentativa de convalidar os dados sobre os indicadores do FDS apresentados no Relatório de Gestão, não identificamos qualquer indicador a respeito do desempenho do Fundo cadastrado no SIGPLAN. Por meio de Solicitação de Auditoria, Demandamos informar se há a previsão de indicadores para as Ações executadas pelo FDS no SIGPLAN.

### **Resposta do FDS:**

*De acordo com a Portaria N° 237, de 12 de maio de 2011, que instituiu o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de definir e parametrizar indicadores de desempenho, controláveis e quantificáveis voltados para mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os Programas geridos pelo Ministério das Cidades, tanto Ações custeadas por recursos do Orçamento Geral da União como nas financiadas com recursos não orçamentários, como o prazo de entrega do trabalho por parte do Grupo nos meados de julho/2012, com todos os relatórios para encampar às ações descritas acima.*

Em análise aos dados do Relatório de Gestão, consideramos que, em relação ao nível de complexidade, verifica-se que os indicadores são compatíveis com o objeto que está sendo medido, com a ressalva de que o FDS não informou a razão de não possuir indicadores definidos.

### **1.1.1.2. Constatação**

**RESULTADOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS AFETADOS DEVIDO A APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES INSUFICIENTES, OU SEM O DETALHAMENTO NECESSÁRIO NO RELATÓRIO DE GESTÃO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS.**



Em análise ao Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Social - FDS, no que se refere às informações divulgadas para os resultados das Ações financiadas por seus recursos, com a finalidade de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, verificou-se impropriedades, relacionadas a divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN, com a ausência ou falta de detalhamento de informações sobre os resultados obtidos, entre outras, indicando a possibilidade de ocorrência fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere ao acompanhamento dos resultados.

Tendo em vista a divulgação de informações insuficientes, ausentes ou mal esclarecidas no Relatório de Gestão, que prejudicaram o entendimento e a avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Unidade no exercício, foi encaminhada Solicitação de Auditoria, contendo questionamentos com o intuito de esclarecer as dúvidas oriundas da análise do Relatório.

De modo a facilitar o entendimento dos diversos pontos que necessitaram de maiores ou melhores esclarecimentos, apresentamos a seguir os questionamentos feitos pela equipe de auditoria, as respostas encaminhadas pelo gestor e a análise das respostas:

**Item nº1** - Em pesquisa ao SIAFI, acerca dos valores da execução das Ações orçamentárias do FDS no exercício 2011, não foi identificada a Ação de Governo em que ocorreu o empenho no âmbito do Programa Crédito Solidário valor de R\$ 1.500.000,00, informado na página 23, tabela III, do Relatório de Gestão do Fundo. Solicitamos informar a Ação de Governo e as condições em que ocorreu a execução orçamentária:

#### **Resposta do FDS:**

*Conforme lançado no SIGPLAN, no Programa 9991- Habitação de Interesse Social, na Ação – 9560 – Financiamentos a Pessoas Físicas Organizadas em Cooperativas e Associações Popular (Crédito Solidário), não orçamentária, no ano de 2011 ocorreu a contratação de uma operação, no dia 30/06/2011, no município de Cocalzinho de Goiás – GO, na modalidade aquisição de terreno e construção de 50 (cinquenta) unidades habitacionais, com aporte do FDS de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por unidade, totalizando R\$ 1.500.000,00 (Hum milhão e quinhentos mil reais).*

#### **Parcialmente atendido.**

**Registra-se que o SIGPLAN informa para esta ação cumprimento de 0,75% da meta física de 6.667,00 unidades. A meta física não foi comentada. Também não foi explicitada a razão de atendimento a um único município.**

**Item nº 2** - Na tentativa de convalidar os dados sobre os indicadores do FDS apresentados no Relatório de Gestão, não identificamos qualquer indicador a respeito do desempenho do Fundo cadastrado no SIGPLAN. Solicitamos informar se há a previsão de indicadores para as Ações executadas pelo FDS no SIGPLAN.

#### **Resposta do FDS:**

*De acordo com a Portaria Nº 237, de 12 de maio de 2011, que instituiu o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de definir e parametrizar indicadores de desempenho, controláveis e quantificáveis voltados para mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os Programas geridos pelo Ministério das Cidades, tanto Ações custeadas por recursos do Orçamento Geral da União como nas financiadas com recursos não orçamentários, como o prazo de entrega do trabalho por parte do Grupo nos meados de julho/2012, com todos os relatórios para encampar às ações descritas acima.*

**Item atendido, com a ressalva de que o FDS não informou a razão de não possuir indicadores definidos.**

### **Item nº 3**

a) Não foi apresentada justificativa para a não aplicação da totalidade dos recursos do FDS na previsão de atendimento do PMCMV-E, conforme o Plano de Metas e Diretrizes Gerais. Há divergências entre as informações presentes no Relatório, considerando que na página 12 é relatado que “no PMCMV-E deu-se prioridade a adequação das normas emanadas pelo MCIDADES à legislação vigente”, e na tabela IV, verifica-se financiamento até dezembro de 2011 de R\$ 310.867.188,96.

#### **Resposta do FDS:**

*O PMCMV II Fase foi lançado em 12 de junho de 2011, com a publicação da Lei 12.424/2011, que alterou a Lei Nº 11.977/2009. Os normativos foram reformulados com a publicação da Instrução Normativa Nº 34, de 28 de setembro de 2011, já que o Plano de Metas e Diretrizes Gerais foram aprovados pela Resolução CCFDS nº 172, de 17 de dezembro de 2010, para o exercício 2011.*

**Consideramos que a informação não está suficientemente clara e não explicita os motivos para a contradição identificada nas informações.**

b) Qual motivo da diferença entre a dotação estabelecida para o exercício no PMCMV-E (R\$ 769.509.208,00) e o valor empenhado no SIAFI (e inscrito em Restos a Pagar de 2011, no valor de R\$ 242 milhões).

#### **Resposta do FDS:**

*Ocorreu por parte do Governo corte no orçamento de 2011, e foram contingenciados R\$ 350 milhões do PMCMV-E, no exercício de 2011, com saldo de empenho de 400 milhões de 2010 sendo suficiente para as contratações do PMCMV-E em 2011, sem a necessidade de empenhar a dotação orçamentária de 2011 na sua totalidade.*

**Consideramos que essa informação não apresenta análise crítica suficiente sobre o impacto do contingenciamento para a execução dos Programas do FDS, induzindo à compreensão de que o montante de recursos previsto em dotação foi superestimado e que a capacidade de execução da Unidade está baixa, considerando a indicação do saldo de empenho de 400 milhões referente a 2010.**

c) Sobre o problema detectado relativo ao acúmulo de prestações vencidas e não pagas, informado na página 34 do relatório, quais as medidas adotadas/previstas para a solução do entrave nos próximos exercícios.

#### **Resposta do FDS:**

*As medidas adotadas/previstas para a solução no caso de inadimplência do devedor no pagamento de 03 (três) encargos consecutivos ou não, cabendo ao AGENTE FINANCEIRO declarar vencida antecipadamente a dívida e promover a execução do contrato. Após a execução do contrato, havendo arrematação ou adjudicação do imóvel pelo AGENTE FINANCEIRO ou prevalecendo a consolidação da propriedade em nome do AGENTE FINANCEIRO no caso de haver a extinção da dívida e a desobrigação do credor nos termos do § 5º, do art. 27, da lei 9.514/97, o mesmo AGENTE*

*FINANCEIRO promoverá a imediata alienação do imóvel, obedecidas as disposições da norma legal aplicável.*

**Novamente, ressalta-se a necessidade de maior clareza na escrita das informações para os próximos Relatórios de Gestão.**

**d)** Sobre a situação das obras, foi informado que em 2011 10,97% das obras foram concluídas. Entretanto, não constou informações sobre os problemas registrados nas obras, ao contrário da informação sobre os PCS.

**Resposta do FDS:**

*Nos empreendimentos acima de 50 (cinquenta) unidades habitacionais o prazo mínimo de execução é 12 (doze) meses, e neste período ainda não foram identificados eventuais problemas nas obras em curso. Assim, a maioria das obras concluídas em 2011 foi iniciada em anos anteriores.*

**Consideramos que o questionamento está parcialmente atendido, em razão de não ter ficado clara a informação de que acima de 50 unidades habitacionais o prazo mínimo é de 12 meses em relação a outros tipos de empreendimentos e também não foram especificadas as condições de execução das obras do PMCMV-E.**

**Item nº 4**

**a)** Não foi apresentada justificativa para a concentração dos financiamentos na região centro-oeste do País, em uma única obra (Tabela III, página 23).

**Resposta do FDS:**

*De acordo com a Resolução CCFDS Nº 171, de 17 de Dezembro de 2010, que estabelece o Plano de Metas e as Diretrizes Gerais para aplicação dos recursos do FDS, exercício de 2011, no âmbito do Programa Crédito Solidário - PCS, destinou aos financiamentos com os beneficiários finais na Região Centro-Oeste o total de R\$ 6.619.200,00 (Seis Milhões Seiscentos e Dezenove Mil Duzentos Reais). De acordo com o orçamento de 2011, foram adquiridas 50 (cinquenta) unidades habitacionais ao valor unitário de R\$ 30.000,00 (Trinta mil reais) por unidade habitacional, perfazendo um total de R\$ 1.500.000,00 (Um milhão e Quinhentos mil Reais). Conforme relatado, o Programa Crédito Solidário – PCS perdeu atratividade por conta da condição de amortização e valor máximo de financiamento, resultando nesta única contratação.*

**Consideramos o item parcialmente atendido, tendo em vista que o FDS não detalhou o processo de seleção e contratação que resultou em uma única contratação e não fez análise crítica ponderando a constatação de perda de atratividade por conta da condição de amortização e valor máximo de financiamento.**

**b)** Ainda sobre a Tabela III, consta a informação de que financiamento de R\$ 1.500.000,00 para o PCS em 2011. Entretanto, no SIGPLAN e no SIAFI está registrado empenho de R\$ 250.000.000,00 no âmbito da Ação 00CY, sendo que não há, no relatório, referência sobre a composição do valor empenhado na referida Ação.

**Resposta do FDS:**

*Com relação a Ação 00CY – Transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no SIGPLAN está registrado o empenho de R\$ 242 Milhões, e que no orçamento para o exercício 2011, a STN registrou empenho no SIAFI em favor da CAIXA, os quais foram classificados como “RESTOS A*

*PAGAR” do exercício 2011 sob o número 09.09.00CY.001. (página 24, Relatório de Gestão do FDS, exercício 2011).*

**Consideramos o item como não atendido. Registra-se que a informação sobre o financiamento de R\$ 1.500.000,00 ficou esclarecida a partir da resposta ao questionamento do Item 1, indicando a realização para a Ação 9560 - Financiamento a Pessoas Físicas Organizadas em Cooperativas e Associações Populares (Crédito Solidário). Entretanto, a resposta a esse questionamento não fez referência a Ação 9560 e também não informou a razão do empenho de R\$ 242.000.000,00 estar em Restos a Pagar. Ressalta-se a necessidade de maior atenção na elaboração dos esclarecimentos pelo FDS para os próximos Relatórios de Gestão.**

c) O Relatório de Gestão apresentou razões para as obras não terem sido concluídas ou estarem paralisadas (página 32), mas não informou as providências tomadas sobre as dificuldades apontadas e também não houve informações em relação ao acompanhamento das obras.

**Resposta do FDS:**

*Foram feitas videoconferências envolvendo o Gestor da Aplicação dos Recursos do FDS, Agente Operador, Agente Financeiro e as Entidades Organizadoras objetivando a repactuação e retomadas das obras. Parte destes empreendimentos já em fase de conclusão de obra.*

**Ressalta-se, mais uma vez, a necessidade de atenção à elaboração do texto para permitir clareza na informação a ser transmitida, para os próximos Relatórios de Gestão.**

d) No “Novo PCS”, tratado na página 36, há solução prevista para o problema do acúmulo de débitos vencidos e não pagos informados na página 26?

**Resposta do FDS:**

*Com aprovação pelo CCFDS da Resolução N° 137, de 09 de abril de 2009, alterada pela Resolução N° 164, de 14 de julho de 2010, que estabelece os critérios para a renegociação do saldo devedor dos contratos do Programa Crédito Solidário, contratados até 16 de maio de 2008, que impactava na evolução da obra pois no valor destinado à construção era subtraindo, uma vez que o Agente Financeiro efetua o desconto dos encargos dos recursos do FDS, correção monetária e prêmio de seguro, dos recursos a liberar no período de execução, quando ainda os mutuários estão assumindo as despesas com aluguel. Assim a alteração viabiliza a melhoria dos índices de adimplência.*

**Consideramos que o questionamento foi parcialmente atendido, em razão da escrita deficiente da resposta prejudicar o registro da informação. Ao observar a Resolução n° 137 e a alteração pela Resolução n° 164, compreende-se, no geral, as medidas tomadas pelo CCFDS, porém, pelo apresentado na resposta em comparação ao conteúdo das Resoluções, não fica esclarecida a alteração citada pelo FDS para os contratados até 16 de maio de 2008 e não se infere, adequadamente, o que o FDS quis transmitir de informação.**

e) Não foram informados quais os avanços previstos no “Novo PCS”, para impedir que se repita o baixo resultado registrado a partir da criação do PMCMV-E e suas condições de financiamento mais favoráveis.

**Resposta do FDS:**

*A defasagem dos valores de financiamento e a necessidade de amortização do total tornam mesmo o “Novo PCS” desfavorável em contraste às condições do MCMV-E, já que prevê amortização do total*

*do investimento, embora sem juros, considerando esta necessidade à adequação dos valores máximos de financiamento aos atuais valores praticados no mercado, tornando assim as propostas com maior desempenho no processo de implantação de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social com recursos do FDS, no âmbito do “Novo PCS”.*

**Consideramos que o questionamento está parcialmente atendido. A escrita está contraditória e não esclarece os avanços para propiciar condições competitivas ao Novo PCS.**

#### **Item nº 5**

**a)** O Relatório de Gestão do FDS não abordou as dificuldades e os impactos de não ter atingido as metas indicadas nas Resoluções nº 171 e 172 do CCFDS para 2011.

#### **Resposta do FDS:**

*No PCS a defasagem dos valores de financiamento e a necessidade de amortização do total, torna o “Novo PCS” desinteressante, e no PMCMV-E, a demora de publicação dos normativos e regulamentação do programa atrasou o início dos processos de contratação pelo Agente Operador e Financeiro.*

**Na tentativa de validar a informação, consideramos que a resposta atendeu parcialmente o questionamento feito. Não foram abordados os impactos de não se ter atingido as metas indicadas nas Resoluções do CCFDS para 2011 e não ficou claro o argumento *no PCS a defasagem de valores de financiamento e a necessidade de amortização do total torna o “Novo PCS” desinteressante*, pois considera-se, assim, que não houve proposta de alteração neste ponto para o novo PCS em contraponto ao relato de avanços, registrado no Relatório de Gestão. A informação ficou contraditória.**

**b)** O FDS informou no Relatório de Gestão (páginas 23 e 24) que, em 2011, foi aplicado o valor remanescente do orçamento para os exercícios 2010, quando foram alocados recursos no montante de até R\$ 450.000.000,00 destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, assim distribuídos:

Dotação atualizada 2009: R\$ 300 milhões;

Empenho 2009: R\$ 300 milhões;

Empenho Liquidado 2009: R\$ 200 milhões;

Empenho pago 2009: R\$ 200 milhões;

Dotação atualizada 2010: R\$ 100 milhões;

Empenho 2010: R\$ 100 milhões;

Empenho Liquidado 2010: R\$ 100 milhões;

Empenho pago 2010: R\$ 100 milhões;

*RAP 2009 pago 2010: R\$ 100 milhões;*

Em pesquisa ao SIAFI, verificamos que a Ação 00CY registra a dotação de R\$ 470.000.000,00 diferente do valor remanescente de R\$ 400.000.000,00 informado:

**Resposta do FDS:**

*Ratificamos que o total contratado foi de R\$ 310.867.188,96, e acrescentamos que o RAP 2009 foi pago em 2010, no valor de R\$ 100 milhões. A dotação de R\$ 470 milhões é do exercício de 2011, aprovado pela LOA de 2011 por meio da Lei nº 12.381, de 09 de fevereiro de 2011.*

**Totalmente atendido.**

c) A pesquisa ao SIGPLAN para a Ação 00CY não confirmou os dados sobre as dotações e execução nos exercícios 2009 e 2010 informados.

**Resposta do FDS:**

*A informação registrada por essa Gerência na Relação de Gestão é de que "não se aplica" meta física para este Programa/Ação.*

*No entanto, ressaltamos que a distribuição dos recursos aportados nesta ação, destinados à transferência de recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS está regulamentada na Resolução CCFDS nº 172, de 17 de dezembro de 2010, do Conselho Curador do FDS, para o exercício de 2011, totalizando 21.866 mil unidades habitacionais. A distribuição da meta por UF foi efetuada de acordo com a estimativa do déficit habitacional, para áreas urbanas, considerando os dados da pesquisa por amostra de domicílios – PNAD, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2008.*

**Consideramos o item como não atendido, tendo em vista que a informação apresentada não estabeleceu nexos com o que foi questionado. Não foi solicitada justificativa ou apresentação de dados físicos, mas sim justificativas para os dados de execução financeira (dotação e execução) não serem confirmados no SIGPLAN. Inclusive, na Solicitação de Auditoria foram descritos os valores de dotação e execução identificados no sistema.**

**Causa:**

Fragilidades nos controles relacionados aos instrumentos de acompanhamento da execução dos recursos do FDS.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

A Unidade, por meio do Ofício nº 002130/2012/SNH, de 2 de julho de 2012, encaminhando os esclarecimentos para a Solicitação de Auditoria nº 20120438/001 do FDS transcritas no item anterior para os pontos questionados pela SA.

**Análise do Controle Interno:**

Na resposta que o FDS apresentou ao subitem b) do Item 5, foi possível compreender a razão da diferença para os dados encontrados no SIGPLAN, inclusive com a informação de que os valores apresentados no Relatório de Gestão não faziam referência ao exercício de 2011 e que o cumprimento de R\$ 450.000.000,00 alocado pelo CCFDS para 2010, foi realizado em 2011 com RAP de R\$

100.000.000,00 referente a 2009 (pago em 2010) e com a confirmação de dotação, empenho, liquidação e pagamento no valor de R\$ 100.000.000,00 para a ação em 2010. Disso depreende-se que do valor de aplicação pelo CCFDS para 2010, foram considerados o total de recursos da dotação de 2009 (considerando o RAP que foi pago em 2010) para a ação e o total de dotação para 2010.

Consideramos que a organização da resposta ficou equivocada em relação aos subitens do questionamento. Além disso, conforme a Resolução CCFDS nº172 está estabelecido R\$ 769.509.208,00 para o exercício de 2011, porém no SIGPLAN não são identificadas as dotações em conformidade a esse valor, e o FDS não detalhou e não associou os recursos, especificamente, às ações orçamentárias, já que para 2011 está registrado no SIAFI e no SIGPLAN a dotação de R\$ 470.000.000,00 e empenho e restos a pagar de R\$ 242.000.000,00. Diante disso, não foi possível compreender de maneira clara a relação entre os recursos registrados para a ação 00CY com as metas de execução financeira estabelecidas pelo CCFDS.

Lembramos ainda que o Relatório de Gestão é uma forma de divulgar a atuação da Secretaria e do Ministério das Cidades para a Sociedade, e, partindo da premissa de que essas informações serão divulgadas na internet com acesso geral, é imprescindível que, além de cumprir os requisitos mínimos estipulados pelo TCU, que o Relatório tenha coerência e permita a compreensão por todos que se interessarem em obter informações sobre a gestão dos recursos públicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Social sob responsabilidade da SNH.

## Recomendações:

### Recomendação 1:

Recomenda-se quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício:

- que sejam apresentados os valores constantes do SIAFI, bem como os valores da efetiva execução das ações de governo, sendo apresentadas as considerações necessárias para cada um dos casos;
- que sejam apresentados os resultados de cada uma das ações governamentais, ressaltando o motivo de possível baixa execução física e/ou financeira; e
- que sejam inseridas explicações no caso em que os dados do Relatório não forem iguais aos do SIGPLAN, ressaltando o motivo das divergências.

### Recomendação 2:

Recomenda-se a estruturação dos controles internos da Unidade, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e do monitoramento, de forma a evitar que as impropriedades verificadas voltem a ocorrer.

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201204038

**Unidade Auditada:** FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS

**Exercício:** 2011

**Processo:** 00190.008222/2012-22

**Município/UF:** Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01 a 31/12/2011.

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

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201204038, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 000002 e 000011 do processo, seja pela REGULARIDADE.

Brasília/DF, 27 de Julho de 2012.

---

CELSO DA MOTTA AGUIAR

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Relatório:** 201204038

**Exercício:** 2011

**Processo:** 00190.008222/2012-22

**Unidade Auditada:** FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS

**Município/UF:** Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2011 da Unidade acima referenciada, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. No que se refere às políticas públicas executadas por meio das Ações finalísticas da Unidade, verificou-se que houve incremento sensível nas aplicações do Programa de Crédito Solidário – PCS, diretamente relacionado ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, modalidade entidades. Com isso as metas foram ampliadas para 2011, muito embora o índice de conclusão das obras ainda esteja aquém do planejado. Houve também a migração dos contratos do PCS para o Novo PCS, que resultou em condições mais favoráveis aos beneficiários para a renegociação dos contratos que não atendiam as condicionantes vigentes.

3. Entre os fatos que mais impactaram a gestão examinada, relatou-se que, decorrido um ano do início das renegociações de saldo devedor do PCS antigo para as condições previstas para o Novo PCS, houve a migração parcial de 06 empreendimentos, que representam apenas 25 contratos e totalizam 1.865 unidades, foram renegociados/migrados, o que expressa 12,29% do total da carteira passível de renegociação. Diversos fatores contribuíram para o baixo número de renegociações, entre os quais foram destacados: a necessidade de comparecimento para assinatura dos contratos de 100,00% dos beneficiários vinculados a empreendimentos, cuja garantia é o Fundo Garantidor; a ausência ou não localização de beneficiários pela Entidade Organizadora – EO ou pela CAIXA; a falta de mobilização da EO para os empreendimentos com obras concluídas, fato que também ocorre para aqueles empreendimentos cujas obras não terminaram e se encontram com problemas de execução; e a inadimplência contratual muitas vezes elevada, o que dificulta a regularização nos tempos e prazos envolvidos nos processos, quando há sinalização neste sentido.

4. As principais causas estruturantes que mais tem impactado no alcance dos objetivos das obras contratadas nos programas com recursos do FDS foram referentes ao baixo índice de seleção e contratação de empreendimentos, sendo que em 2011 foi contratada apenas uma obra, no valor de R\$ 1,5 milhões, referente a proposta selecionada no mesmo ano. Além disso, verificou-se elevado percentual de obras atrasadas ou paralisadas, acumulando até dezembro de 2011, 27,35%, dos empreendimentos da carteira do Fundo, em função: da inexistência de infraestrutura e saneamento na área de intervenção; falta de finalização da infraestrutura, não existindo condições de habitabilidade; falta de regularização junto ao Cartório de Registro de Imóveis; dificuldades para legalização do empreendimento; dificuldades no gerenciamento e acompanhamento das obras pelas entidades associativas; abandono da obra pelo responsável pela sua execução; não uniformidade do ritmo de execução da obra no regime de mutirão; problemas de abastecimento de água; e alterações de projetos e quantitativo de materiais.

5. A respeito do cumprimento das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em 2011, informamos que não há constatações pendentes de providências por parte da Unidade. A esse respeito, o Relatório de Gestão, na página 29, se limitou a informar que, para as providências adotadas para atender às deliberações exaradas em acórdãos do TCU ou em relatórios de auditoria do órgão de controle interno a que a UJ se vincula ou as justificativas para o não cumprimento, que “O TCU não se pronunciou quanto aos Relatórios de Gestão relativos aos exercícios passados.”

6. Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, a avaliação realizada verificou a possibilidade de ocorrência fragilidades nos controles da Unidade no que se refere ao acompanhamento dos resultados, tendo em vista a divulgação de informações insuficientes, ausentes ou mal esclarecidas no Relatório de Gestão, que prejudicaram o entendimento e a avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Unidade no exercício. Foram identificadas divergências entre os valores registrados no SIAFI e os divulgados no Relatório de Gestão. Também não foram identificados quaisquer indicadores a respeito do desempenho do Fundo cadastrados no SIGPLAN, fatores esses que inviabilizam o monitoramento e o controle da execução das Ações de Governo que operacionalizam os recursos do FDS.

7. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º 201204038, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria pela REGULARIDADE dos integrantes do Rol de Responsáveis.

8. 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/DF, 27 de Julho de 2012.

---

WAGNER ROSA DA SILVA  
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura