

Relatório de Auditoria Anual de Contas



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

Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE PROGRAMAS URBANOS MCIDADES

Exercício: 2011

Processo: 80000.012465/2012-94

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201204040

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 201204040, 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 (a) SECRETARIA NAC. DE PROGRAMAS URBANOS MCIDADES.

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 não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Sobre a conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, verificamos que a Unidade Jurisdicionada, inicialmente, 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 nº 108/2010, Portaria-TCU nº 123/2011 e DN TCU nº 117/2011, verificamos que o Relatório de Gestão da Unidade, integrante do processo 80000.012465/2012-94 apresentou divergências em relação aos parâmetros definidos nas normas do TCU. Essas não conformidades também foram detectadas pelo TCU, o qual, em expediente à Unidade solicitou a correção dos mesmos pontos identificados pela análise da CGU, conforme listado a seguir:

Item da Parte A, do Anexo II, da DN TCU 108/2010	Não conformidade
Item 2 – Informações sobre o planejamento e gestão orçamentária e financeira da unidade – Quadros A.2.4 e A.2.10 mencionados abaixo	
Quadro A.2.4 – Execução física das ações realizadas pela UJ	Ausência de informação sobre “meta a ser realizada em 2012” para as ações 8868 e 10SB (p. 23).
Quadro A.2.10 – Movimentação orçamentária por grupo de despesa – Análise Crítica	Na análise crítica, ao final da página 29 do relatório de gestão, faltou informação quanto ao impacto da realização das programações no conjunto de recursos geridos pela UJ durante o exercício, conforme previsto na p. 35 da Portaria TCU 123/2011.
Item 5 – Informações sobre recursos humanos da unidade – subitem mencionado abaixo	
Indicadores gerenciais sobre recursos humanos	Não consta informação sobre o assunto
Item 6 – Informação sobre as transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência – análise crítica	Análise crítica, no início da página 43 do relatório de gestão, está incompleta. Falta em especial manifestação sobre as estruturas de controle definidas para o gerenciamento das transferências, incluindo a capacidade de fiscalização in loco, conforme previsto na p. 76 da Portaria TCU 123/2011.
Item 8 – Informações sobre o cumprimento das obrigações de entregar as declarações de bens e rendas	Após o quadro A.7.1 (p. 43), não foi apresentada a análise crítica prevista na p. 82 da Portaria TCU 123/2011.

Item da Portaria TCU 123/2011	Não conformidade
--------------------------------------	-------------------------

Item da Parte C, do Anexo II, da DN TCU 108/2010	Não conformidade
Item 33 – Demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício	No quadro apresentado no anexo II (p. 82-85), não consta informação relativa à “posição de cada obra em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão”, conforme estabelecido na p. 49 da DN 108/2010 (alínea “f”).

Após a comunicação das inconformidades a Unidade, esta encaminhou à CGU o processo 80000.021055/2012-34, contendo nova versão do Relatório de Gestão corrigida. Em análise a esta nova versão, verificamos que foram feitas todas as correções em relação aos itens identificados como divergentes pelo TCU. Entretanto, no novo processo de contas encaminhado, não constou o Rol de Responsáveis, peça obrigatória a constar do processo de contas de acordo com as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência.

Portanto, tivemos duas situações em relação ao processo de contas da SNAPU: no primeiro processo encaminhado (80000.012465/2012-94), constaram todas as peças definidas pelo TCU de acordo com o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, mas o Relatório de Gestão não contemplou os formatos obrigatórios definidos pela DN TCU nº 108/2010, Portaria-TCU nº 123/2011 e DN TCU nº 117/2011; no segundo processo encaminhado (80000.021055/2012-34), as inconformidades em relação ao conteúdo do Relatório foram sanadas, mas não constou o Rol de Responsáveis do processo.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos - SNAPU, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados ou pactuados para o exercício, analisou-se o Relatório de Gestão da Unidade, as informações disponibilizadas no SIGPLAN e no SIAFI, bem como as informações apresentadas pela Unidade em função de questionamentos dessa CGU.

Das análises realizadas, verificaram-se diversas impropriedades, relacionadas a: divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN; ausência de informações sobre ações de responsabilidade da Unidade; e baixa execução orçamentária.

As impropriedades verificadas indicam fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere à execução e acompanhamento dos programas e ações da SNAPU. Dessa forma a principal recomendação foi no sentido de que à Unidade estruture os seus controles internos, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e do monitoramento, de forma a evitar que tais impropriedades voltem a ocorrer.

Os quadros abaixo, cujas informações foram extraídas do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade, demonstram a situação dos principais programas e ações de responsabilidade da SNAPU:

560008 - Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

Programa 1136 - Fortalecimento da Gestão Urbana

CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
2272 – Gestão e Administração do Programa	500.000,00	100.491,20	20,1%	Foi realizado destaque para a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ - no âmbito da ação 2272, ficando a execução e a fase de pagamento sob responsabilidade da UG recebedora do recurso, e fora da governabilidade da Secretaria.	
8874 – Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa	2.750.000,00	69.255,32	2,5%	Em relação ao recurso efetivamente liberado e empenhado, a saber, R\$ 2.435.000,00, foi informado que R\$ 2.125.000,00 são referentes a convênios com municípios e estados para elaboração de Planos Diretores e R\$ 310.000,00 correspondem a destaque orçamentário para Universidade Federal de Pernambuco. Os convênios informados foram assinados na última semana de dezembro de 2011, de modo que os recursos financeiros relativos aos mesmos foram todos inscritos em Restos a Pagar, pois as normas reguladoras das transferências voluntárias da União só autorizam o pagamento de parcelas de recursos de convênios e contratos após aprovação de Termo de Referência detalhado, o que, para a maioria dos Convênios assinados na ocasião, ainda não ocorreu até o presente momento. Em relação ao destaque orçamentário, foram	

				pagos somente os valores referentes ao percentual dos serviços efetivamente executados, a saber R\$ 65.265,00, sendo o restante inscrito em restos à pagar.	
Programa 1137 – Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais					
2272 – Gestão e Administração do Programa	400.000,00	280.412,03	70,1%	Não houve questões relevantes que afetassem o desenvolvimento da ação, que apresentou 70,10% de execução da sua meta financeira.	
8868 – Apoio à Elaboração de Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas	650.000,00	0,00	0,0%	Embora a equipe técnica do Programa procure desenvolver ações que contornem os entraves orçamentários, o problema de contingenciamento dos recursos e a sua insuficiência é grave e prejudica o alcance dos resultados esperados para o Programa. Desde 2007, a ação vem sofrendo constantes contingenciamentos gerando condições insatisfatórias para o alcance das metas definidas. A situação ainda se agrava porque o Programa recebe demandas bem superiores à dotação orçamentária da ação. O ano de 2011 foi atípico, com os recursos sendo liberados já no terceiro trimestre. Com isso, foi possível o empenho do convênio celebrado com a Secretaria de Cultura do estado da Bahia.	
10SB – Apoio a Projetos de Infra-Estrutura e Qualificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais de	200.000,00	0,00	0,0%	O volume total de recursos destinados à ação, que visa a execução de projetos e obras, é insuficiente até mesmo para promover uma única intervenção. Assim, o recurso, a saber R\$ 170.000,00, foi utilizado para complementar o valor de repasse do Convênio	

Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas				762976/2011. À semelhança do ocorrido com os convênios assinados para elaboração de Planos Diretores no âmbito da ação 8874, o convênio 762976/2011 foi assinado na última semana de dezembro de 2011, de modo que os recursos financeiros relativos ao mesmo foi todo inscrito em Restos a Pagar, pois as normas reguladoras das transferências voluntárias da União só autorizam o pagamento de parcelas de recursos de convênios e contratos após aprovação de Termo de Referência detalhado, o que, para caso citado, ainda não aconteceu
Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários				
8866 – Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado)	30.246.037,00	0,00	0,0%	Em 2011 a Ação 8866 - Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado) obteve um bom percentual de empenho de recursos em relação aos exercícios de 2008, 2009 e 2010. Apesar dos recursos disponíveis para a Ação terem sofrido redução nesses últimos anos e estarem muito aquém da demanda, no exercício de 2011 o recurso praticamente não sofreu contingenciamento, permitindo a quase totalidade de seu empenho.
8865 – Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	173.750.000,00	0,00	0,0%	Em 2011 foram assinados os Termos de Compromisso pelos proponentes selecionados em novembro de 2010. No tocante à operação orçamentário-financeira, após a publicação do resultado da seleção, foram realizados

			<p>empenhos simbólicos para viabilizar a contratação da seleção do PAC 2. A meta alcançada foi de 76 municípios com apenas uma desistência, envolvendo 122 contratos, no valor aproximado de R\$ 173 milhões de reais, considerando orçamento total do corrente ano e os valores cobrados pelo agente operador-financeiro, Caixa Econômica Federal. "Empenhos simbólicos" são os empenhos que foram feitos aos Termos de Compromisso para que fossem assinados pelos proponentes/compromissários.</p>
--	--	--	---

560008 - Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos					
Programa 1136 - Fortalecimento da Gestão Urbana					
CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão R\$	Execução R\$	Execução/ Previsão (%)		
2272 – Gestão e Administração do Programa	500.000,00	100.491,20	20,1%	Foi realizado destaque para a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ - no âmbito da ação 2272, ficando a execução e a fase de pagamento sob responsabilidade da UG recebedora do recurso, e fora da governabilidade da Secretaria.	
8874 – Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana	2.750.000,00	69.255,32	2,5%	Em relação ao recurso efetivamente liberado e empenhado, a saber, R\$ 2.435.000,00, foi informado que R\$ 2.125.000,00 são referentes a convênios com	

Participativa				<p>municípios e estados para elaboração de Planos Diretores e R\$ 310.000,00 correspondem a destaque orçamentário para Universidade Federal de Pernambuco. Os convênios informados foram assinados na última semana de dezembro de 2011, de modo que os recursos financeiros relativos aos mesmos foram todos inscritos em Restos a Pagar, pois as normas reguladoras das transferências voluntárias da União só autorizam o pagamento de parcelas de recursos de convênios e contratos após aprovação de Termo de Referência detalhado, o que, para a maioria dos Convênios assinados na ocasião, ainda não ocorreu até o presente momento. Em relação ao destaque orçamentário, foram pagos somente os valores referentes ao percentual dos serviços efetivamente executados, a saber R\$ 65.265,00, sendo o restante inscrito em restos à pagar.</p>
---------------	--	--	--	---

Programa 1137 – Reabilitação de Áreas Urbans Centrais

2272 – Gestão e Administração do Programa	400.000,00	280.412,03	70,1%	<p>Não houve questões relevantes que afetassem o desenvolvimento da ação, que apresentou 70,10% de execução da sua meta financeira.</p>
8868 – Apoio à Elaboração de Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões	650.000,00	0,00	0,0%	<p>Embora a equipe técnica do Programa procure desenvolver ações que contornem os entraves orçamentários, o problema de contingenciamento dos recursos e a sua insuficiência é grave e prejudica o alcance dos resultados esperados para o Programa. Desde 2007, a ação vem sofrendo constantes</p>

Metropolitanas				contingenciamentos gerando condições insatisfatórias para o alcance das metas definidas. A situação ainda se agrava porque o Programa recebe demandas bem superiores à dotação orçamentária da ação. O ano de 2011 foi atípico, com os recursos sendo liberados já no terceiro trimestre. Com isso, foi possível o empenho do convênio celebrado com a Secretaria de Cultura do estado da Bahia.
10SB – Apoio a Projetos de Infra-Estrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas	200.000,00	0,00	0,0%	O volume total de recursos destinados à ação, que visa a execução de projetos e obras, é insuficiente até mesmo para promover uma única intervenção. Assim, o recurso, a saber R\$ 170.000,00, foi utilizado para complementar o valor de repasse do Convênio 762976/2011. À semelhança do ocorrido com os convênios assinados para elaboração de Planos Diretores no âmbito da ação 8874, o convênio 762976/2011 foi assinado na última semana de dezembro de 2011, de modo que os recursos financeiros relativos ao mesmo foi todo inscrito em Restos a Pagar, pois as normas reguladoras das transferências voluntárias da União só autorizam o pagamento de parcelas de recursos de convênios e contratos após aprovação de Termo de Referência detalhado, o que, para caso citado, ainda não aconteceu
Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários				
8866 – Apoio a Projetos de Regularização Fundiária	30.246.037,00	0,00	0,0%	Em 2011 a Ação 8866 - Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos

Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado)				Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado) obteve um bom percentual de empenho de recursos em relação aos exercícios de 2008, 2009 e 2010. Apesar dos recursos disponíveis para a Ação terem sofrido redução nesses últimos anos e estarem muito aquém da demanda, no exercício de 2011 o recurso praticamente não sofreu contingenciamento, permitindo a quase totalidade de seu empenho.	
8865 – Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	#####	0,00	0,0%	Em 2011 foram assinados os Termos de Compromisso pelos proponentes selecionados em novembro de 2010. No tocante à operação orçamentário-financeira, após a publicação do resultado da seleção, foram realizados empenhos simbólicos para viabilizar a contratação da seleção do PAC 2. A meta alcançada foi de 76 municípios com apenas uma desistência, envolvendo 122 contratos, no valor aproximado de R\$ 173 milhões de reais, considerando orçamento total do corrente ano e os valores cobrados pelo agente operador-financeiro, Caixa Econômica Federal. "Empenhos simbólicos" são os empenhos que foram feitos aos Termos de Compromisso para que fossem assinados pelos proponentes/compromissários.	

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A avaliação dos indicadores teve como objetivo verificar a existência de indicadores e em caso positivo realizar uma avaliação desses indicadores considerando os aspectos da utilidade e mensurabilidade.

Da análise do Relatório de Gestão da SNAPU verificou-se que não existem indicadores institucionais definidos. Dessa forma, a avaliação dos indicadores utilizados ficou prejudicada.

A Unidade informou no Relatório de Gestão que foi instituído Grupo de Trabalho, para desenvolvimento de indicadores e que o prazo final para conclusão do trabalho é julho de 2012. Informou ainda que a proposta de indicadores de desempenho contribuirá tanto para a revisão dos indicadores do Plano Plurianual quanto para a avaliação de desempenho institucional das unidades do Ministério das Cidades.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

Na avaliação da gestão de recursos humanos da Unidade analisou-se: a força de trabalho existente; a regularidade dos pagamentos na área de pessoal; e a observância à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, no que diz respeito ao cumprimento dos prazos previstos nos arts. 7º e 11 da IN/TCU n.º 55/2007.

Em relação à regularidade dos pagamentos na área de pessoal e ao cumprimento dos prazos previstos nos arts. 7º e 11 da IN/TCU n.º 55/2007 a análise foi feita apenas no Relatório da Secretaria Executiva, uma vez que cabe à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, vinculada à Secretaria Executiva, exercer essas atribuições dentro do Ministério das Cidades.

No que se refere à força de trabalho disponível na Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos- SNAPU, verificou-se, em análise ao Relatório de Gestão, que a Secretaria encerrou o exercício de 2011 com 43 servidores, sendo: 31 em cargo efetivo; 5 temporários; e 07 sem vínculo.

Dentre as situações que reduzem a força de trabalho, a Unidade informou que 04 servidores estiveram afastados em 2011, sendo 03 cedidos e 01 de licença remunerada. Além disso houve apenas um servidor requisitado na Secretaria, demonstrando que não existe uma política efetiva de requisição de servidores.

Embora a Secretaria não tenha informado nada a respeito no seu Relatório de Gestão acredita-se, assim como constatado nas demais Secretarias, que a força de trabalho disponível seja insuficiente para o cumprimento das atividades que lhe são demandadas.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

No que se refere à avaliação sobre o funcionamento do sistema de controle interno da SNAPU, segue abaixo o quadro contendo a autoavaliação realizada pela Unidade e pela equipe de auditoria:

Componentes da estrutura de Controle Interno	Auto avaliação do gestor	Avaliação da Equipe de auditoria
Ambiente de Controle	3,6	adequado

Avaliação de Risco	3,55	não adequado
Procedimentos de Controle	3,75	não adequado
Informação e Comunicação	4,8	não adequado
Monitoramento	3	não adequado

A SNAPU não apresentou considerações sobre as avaliações pontuadas nas afirmativas do quadro “Estrutura de Controles Internos”. Desta maneira, a equipe de auditoria examinou os resultados quantitativos e qualitativos para balizar a análise dos controles internos da Unidade.

Para o componente “Ambiente de Controle Interno”, a pontuação avaliada é 3,6. A SNAPU afirmou como totalmente inválida a afirmativa sobre a existência de adequada segregação de funções nos processos da competência da UJ. Avaliou de forma neutra as afirmativas de percepção dos altos dirigentes sobre a importância e o suporte adequado aos funcionamento dos controles internos, se os mecanismos gerais de controle instituídos pela UJ são percebidos por todos os servidores e funcionários nos diversos níveis da estrutura da unidade e também a afirmativa sobre se os controles contribuem para a consecução dos objetivos planejados. Para as outras afirmativas, relacionadas aos normativos e definição clara das responsabilidades, envolvimento e participação de todos os servidores na definição dos procedimentos, instruções ou código de ética/conduita, a Unidade avaliou como parcialmente válida ou totalmente válida ao seu contexto. Desse modo, concluímos que a SNAPU confirma a existência dos regulamentos, código de ética, mas não tem segurança em relação ao quanto os servidores estão conscientes da importância do controle interno.

Na análise dos Resultados Quantitativos e Qualitativos identificamos uma situação que confirma a avaliação, feita pela SNAPU de que não há adequada segregação de funções nos processos de competência da UJ. Para a resposta da Solicitação de Auditoria 201204040/2, Item 5, subitem a.3), sobre a ausência de apuração do Indicador Número de Pessoas Capacitadas em Planejamento e Gestão Urbanos, a Unidade informou que:

O programa 1136 – Fortalecimento da Gestão urbana possui diversas ações. No entanto, somente a Ação 2272 e 8874 são executadas pela SNAPU. O indicador mencionado refere-se à Ação 8872 – Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para Desenvolvimento Urbano - Programa Nacional de Capacitação das Cidades, cujo executor é a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades. Ou seja, a aferição deste indicador e a respectiva alimentação do SIGPLAN não estão sob a responsabilidade da SNAPU, portanto não foram incluídos comentários acerca deste indicador no Relatório de Gestão da UG. Pela mesma razão, informamos que a SNAPU não tem acesso às informações solicitadas em relação à série histórica. Cumpre informar que o indicador foi excluído do PPA 2012-2015 (grifos nossos).

Em consulta ao Relatório de Gestão da Secretaria Executiva para os comentários da Ação 8872, páginas 48 e 49, a equipe de auditoria verificou que a Unidade não fez qualquer menção ao indicador tratado. Conforme as orientações do TCU, Portaria nº 123, páginas 25 a 27, o quadro **A.2.1**

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO POR PROGRAMA DE GOVERNO somente deveria *ser preenchido pelas UJ que tiverem a responsabilidade de gerir Programas de Governo inscrito na Lei do Plano Plurianual (PPA)*. Conforme as orientações de descrição dos conteúdos deste quadro, o TCU indicou que **Ordem**: *Indica a ordem sequencial de apresentação dos indicadores de resultados do Programa, sendo obrigatória a análise de cada um dos indicadores constantes da Lei do PPA* (grifos nossos).

Para o quadro A.2.2 **EXECUÇÃO FÍSICA DAS AÇÕES REALIZADAS PELA UJ**, páginas 27 e 28 da Portaria nº123 do TCU, não consta campo ou informação para apresentação de indicadores.

De acordo com essas orientações, compreendemos a razão da Secretaria Executiva não ter abordado o indicador Número de Pessoas Capacitadas em Planejamento e Gestão Urbanos, da mesma maneira que, a SNAPU não comentou o indicador Taxa de domicílios Urbanos em Processo de Regularização Fundiária Ocupados por Famílias com Renda de até 5 Salário Mínimos, já que ambas não são gestoras dos programas referentes a esses indicadores.

A SNH informou, para a Solicitação de Auditoria 20123973/1, Item 3, subitem b.3) referente ao Relatório de Gestão do FNHIS, que *O indicador "Taxa de domicílios Urbanos em Processo de Regularização Fundiária Ocupados por Famílias com Renda de até 5 Salário Mínimos" não foi abordado no Relatório de Gestão por estar relacionado a ações da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos.*

Por estas informações, constatamos que a orientação do TCU de apresentar a análise de cada um dos indicadores constantes na Lei do PPA não foi cumprida. Pelos dados observados nos registros do SIGPLAN, verificamos que esses indicadores não estão sendo apurados, o que demonstra um problema grave para os controles internos do Ministério das Cidades como um todo.

Sobre a afirmação da SNAPU de que *a aferição deste indicador e a respectiva alimentação do SIGPLAN não estão sob a responsabilidade da SNAPU*, a Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009, em seu art. 2º, indica que é responsabilidade do gestor de programa o registro da informação sobre o *I – índice de apuração dos indicadores do programa*. Portanto, o argumento apresentado pela SNAPU está equivocado e demonstra que as informações da Unidade não estão adequadas, contrariando a avaliação do componente Informação e Comunicação pontuado em 4,8 pela secretaria.

A equipe de auditoria, ao examinar os registros do SIGPLAN, confirmou que o gestor responsável pelo Programa 1136, durante o exercício de 2011, foi o então Secretário Nacional de Programas Urbanos e Acessibilidade, e que a última alteração efetuada em 30/04/2012 às 15:11:00 para o Indicador Número de Pessoas Capacitadas em Planejamento e Gestão Urbanos foi realizada por gerente de projeto lotada na SNAPU. Ainda foi verificado que não há coordenador de ação cadastrado para a Ação 8872. O SIGPLAN estabelece perfis de acesso às informações registradas. O art. 3º da Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009 não elenca o registro dos indicadores como responsabilidade do coordenador de ação.

A Unidade informou que este indicador não foi mantido para o PPA 2012-2015. Levando em conta que era recomendação da CGU o desenvolvimento dos indicadores e que o grupo de trabalho, instituído pela Portaria nº 237 de 12 de maio de 2011, para este fim terá conclusão em julho/2012, conforme Portaria nº 12 de 05 de janeiro de 2012, compreendemos que a Unidade comprometeu seus controles internos durante o exercício de 2011 e que a ausência de utilidade dos indicadores do Plano Plurianual para a tomada de decisão dos gestores da SNAPU e a ausência de indicadores institucionais na perspectiva da administração e dos processos internos indicam problemas em relação ao Planejamento Estratégico da Unidade. Essa análise aponta que a avaliação parcialmente válida no contexto da UJ, porém em sua maioria, sobre se as atividades de controle adotadas pela UJ são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo não está apropriada, demonstrando que há inconsistências na prática de detecção dos riscos e nas informações qualificadas à tomada de decisão dos gestores.

Os indicadores são ferramentas de gestão que permitem a definição prévia do que se deseja e o conhecimento necessário à composição de metas factíveis. A avaliação ulterior dos resultados apurados pelos indicadores garantem as condições necessárias para as correções, revisões e/ou mudanças. Uma série histórica confiável possibilita ao gestor material comparativo para a tomada de decisão. Assim, os índices devem estar em diálogo, demonstrando as alterações nos contextos e informando se o que foi planejado reflete nos resultados obtidos. O planejamento adequado define mais apropriadamente os indicadores sob os quais deverão assentar os resultados, comporta procedimentos de controle e apresenta claramente os objetivos e metas da Unidade. A SNAPU avaliou como parcialmente válida a existência de clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade, entretanto, ao considerar que, durante o exercício de 2011, a secretaria esforçou-se em construir indicadores institucionais e de programas e que não apurou todos os indicadores devidos, por considerar que não era de sua responsabilidade, depreende-se que há incoerência nas percepções dos gestores da Unidade em relação aos seus processos críticos.

Sobre o componente “Avaliação dos Riscos” a SNAPU se autoavaliou com pontuação 3,55, indicando um índice mais baixo devido ao fato de não ter históricos de fraudes e avaliar de maneira neutra se é prática da Unidade a instauração de sindicância e apuração de responsabilidades e a existência de norma ou regulamento para a salvaguarda de bens. Ao avaliar a questão dos riscos, a secretaria assinalou como parcialmente válida ao seu contexto, em sua maioria, porém, a equipe de auditoria, em consequência da situação explicitada sobre os indicadores e pela SNAPU não apresentar comentários sobre as autoavaliações feitas, considera que não há clareza quanto aos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas, assim como entende comprometido o diagnóstico dos riscos, a avaliação contínua para a identificação das mudanças no perfil da Unidade, a mensuração, classificação e escala de prioridades. Portanto, compreendemos que autoavaliação não está adequada.

Para o componente “Procedimentos de Controle”, a Unidade se autoavaliou com a pontuação de 3,75, indicando que os fundamentos das afirmativas se aplicam parcialmente em seu contexto. Apenas para a afirmativa sobre se as atividades de controle adotadas pela UJ possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação, a SNAPU avaliou de forma neutra. A equipe de auditoria, ao examinar o Relatório de Gestão, entendeu que o planejamento da Unidade não está adequado, levando em conta que apresenta ausência e falha de indicadores, assim como compreendeu

também que há confusão de atribuições nas atividades da gestão. Além disso, a posição que a Unidade demonstrou em relação aos Programas e Ações de sua responsabilidade, relacionados às divergência de dados de execução, aponta que a SNAPU não faz a gestão do Programa como um todo, mas o entende como segmentado em ações, desligadas da proposta contida no Programa. Entendemos que o gestor de programa não é responsável pela execução das ações, mas deve ter o controle do conjunto de atribuições do Gerente de Programa. De acordo com a Lei 11653 de 7 de abril de 2008, Art. 4º, o Programa é *instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido.*

Na página 42, Mensagem Presidencial, PPA 2008-2011, a *gestão do Programa é de responsabilidade do gerente de programa, que poderá contar com o apoio de um gerente-executivo. O gerente de programa é o titular da unidade administrativa, à qual o Programa está vinculado.*

Compete ao gerente de programa:

- a) gerenciar a execução do Programa, observando os seus objetivos e a execução eficiente dos recursos alocados;*
- b) monitorar a execução do conjunto das ações do Programa;*
- c) buscar mecanismos inovadores para financiamento e gestão do Programa;*
- d) gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do Programa;*
- e) validar e manter atualizadas as informações da gestão de restrições e dos dados gerais do Programa sob sua responsabilidade, mediante alimentação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan);*
- f) promover a avaliação do Programa quanto à sua concepção, implementação e resultados.*

Em resposta ao questionamento b) do Item 6, Solicitação de Auditoria 20124040/2 sobre a baixa execução da Ação 2272, Programa 1136, a Unidade informou que *Foi realizado destaque para a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ - no âmbito da ação 2272, ficando a execução e a fase de pagamento sob responsabilidade da UG recebedora do recurso, e fora da governabilidade da Secretaria.* Na página 30 do Relatório de Gestão, revisto pela SNAPU, consta que *foram empenhados R\$ 115.000,00 para realização de convênio firmado com a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ para pesquisa de levantamento do estado da arte das metrópoles brasileiras referente a esta ação.* A equipe de auditoria identificou o relato, constante da página 20 do relatório, que *A Lei Orçamentária Anual destinou à ação recursos no montante de R\$ 500.000,00. Ao longo do ano de 2011 foram empenhados R\$ 220.107,00, sendo que efetivamente foram pagos R\$ 100.491,00, correspondendo à 20,10% de execução.* Consideramos que as informações apresentadas não ficaram claras e não demonstraram a incapacidade da secretaria em explicar a razão da baixa execução. Pelos dados identificados, inferimos que o destaque informado refere-se ao valor empenhado de R\$ 115.000,00 ao convênio com a UFRJ, valor diferente do empenho relatado, e confirmado no SIGPLAN, de R\$ 220.107,00 e do valor pago de R\$ 100.491,00, demonstrando que a execução desta Ação não envolveu apenas a universidade. Compreendemos que a responsabilidade da execução e aplicação dos recursos do destaque pela Unidade recebedora do recurso não isenta a Unidade repassadora do acompanhamento da execução física, em que pese a ação não ter meta prevista no PPA. A análise circunstanciada da execução, permite verificar o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ e refletem em atividades de controle abrangentes e razoáveis. Desta forma, a equipe de auditoria ressalta que os procedimentos de controle e o planejamento

demonstraram não estar adequados e não abarcam toda a dimensão de atuação da SNAPU. Portanto, não consideramos pertinente a pontuação atribuída pela Unidade ao componente “Procedimentos de Controle”.

Para o componente “Informação e Comunicação”, a Unidade se autoavaliou com pontuação 4,8. Em relação à questão da afirmação, apresentada nas repostas à SA 201204040/2, Item 5, subitem a.3), sobre a responsabilidade em inserir os dados de apuração dos indicadores, a equipe de auditoria já indicou a existência de problemas nas informações, pelo desconhecimento, demonstrado, do conteúdo da Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009. Sobre os indicadores, a SNAPU destacou algumas incapacidades em demonstrar resultados adequados e confirmou alterações para o PPA 2012-2015. Diante disso, entendemos que a qualidade das informações não está compatível com a pontuação atribuída pela Unidade. Em relação ao contato com a CAIXA, a SNAPU informou para o subitem c.6) do Item 6, várias dificuldades de comunicação, prejudicando a tomada de decisão da equipe técnica da secretaria e agravando os problemas para liberação dos recursos aos municípios. A Unidade ainda relatou que *há um desconhecimento por parte da equipe técnica dos parâmetros utilizados pela Caixa para definir a situação em que se encontram os contratos – normal, atrasada, paralisada - dando ideias equivocadas quanto à real situação em que eles se encontram. Nesse sentido, foi enviado ofício à Caixa solicitando que a atualização fosse feita de forma periódica e coerente com a data de assinatura de cada um deles, porém a situação permanece a mesma* (grifos nossos). Por estas informações, entendemos que a autoavaliação da SNAPU não considerou o contexto de dificuldades sofrido e os impactos gerados para as suas atividades. Assim, concluímos que a alta pontuação para “Informação e Comunicação” não está adequada.

Em relação ao componente “Monitoramento”, a Unidade demonstrou não ter como afirmar a proporção de aplicação dos fundamentos contidos nas afirmativas ao seu contexto pela pontuação 3,0 em todas as afirmativas. Entretanto, a equipe de auditoria identificou mecanismos de monitoramento no Grupo de Trabalho, informado na resposta ao subitem c.6) do Item 6, motivado por determinações do TCU, para os contratos de repasse da Unidade. Tendo em vista, essa identificação e as avaliações de parcialmente válida ou totalmente válida para as afirmativas dos outros componentes do quadro da “Estrutura de Controles Internos”, não compreendemos a incapacidade da SNAPU em avaliar o seu sistema de controle interno. Devido a isto, também consideramos inadequada a pontuação.

No conjunto das afirmativas do quadro “Estrutura de Controles”, a SNAPU se autoavaliou de forma positiva, sendo que apenas os fundamentos contidos em duas afirmativas foram consideradas inválidas. No entanto, a equipe de auditoria avalia que o Relatório de Gestão para o exercício de 2011 demonstrou algumas impropriedades que comprometem os controles. Verificamos que o PPA 2008-2011 não foi seguido em conformidade, incorrendo em conflito de atribuições, desarticulação entre as ações e programas, burlando a metodologia proposta pelo Plano. A evolução de indicadores foram concebidos no PPA 2008-2011 como instrumentos de avaliação da atuação governamental em cada programa, e do conjunto de programas por meio dos indicadores associados aos objetivos de governo, pretendendo assegurar a convergência dos meios na direção dos objetivos a serem alcançados. Verificamos que a SNAPU considerou que alguns de seus indicadores não estão apropriados, não são suficientes e não permitem avaliação segura sobre o desenvolvimento dos programas, destacamos também a ausência de apuração e registro das informações no SIGPLAN. Ressaltamos que o Grupo de Trabalho para construção de indicadores institucionais e de programas é fundamental na busca da Unidade pela

excelência, porém, consideramos que sua inexistência é resultado de falhas no planejamento estratégico da Unidade. Os dados apresentados pela secretaria não expressam um planejamento de longo prazo, consideramos que este é fundamental para garantir a identificação dos pontos críticos da SNAPU para atingir os resultados e manter a Unidade atenta e reflexiva às contingências e necessidades de mudança. A ausência de um planejamento consistente impacta negativamente nos procedimentos de controle, no diagnóstico e prevenção dos riscos. Analisamos também que fragilidades em relação aos indicadores e ao planejamento prejudicam a qualidade das informações disponíveis à UJ. Pela avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da SNAPU, consideramos que a informação e a Comunicação não estão satisfatórias, impactando na gestão dos Programas e Ações, assim como nos contratos. Observamos que o planejamento adequado permite à Unidade ser capaz de demonstrar o monitoramento que faz dos programas e da sua estrutura de controles, identificando se estes estão em conformidade com seus objetivos e metas. Desta forma, inferimos que a autoavaliação da Unidade está superestimada em relação às dificuldades identificadas. Recomendamos que a SNAPU, reconsidere a pontuação atribuída e esteja atenta à consolidação da sua estrutura de controles. Espera-se também que os resultados do Grupo de Trabalho sobre indicadores possam contribuir com o aprimoramento do desempenho da gestão.

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

Sobre a aderência da UJ em relação à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços, a Unidade informou, na página 07 do Relatório de Gestão que *“Não se aplicam a natureza da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos os seguintes itens do Anexo II da DN TCU nº. 107/2010, que portanto não constarão do Relatório de Gestão 2011: (...) Quadro A.10.1 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis do item Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis – por não ser a UJ responsável pela realização de licitações.”*

Diante do exposto pela Unidade não foi possível fazer a avaliação sobre a aderência da Unidade em relação *“a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços”* na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Acerca da gestão de tecnologia da informação (TI) da UJ, destacando o planejamento existente, o perfil dos recursos humanos envolvidos, os procedimentos para salvaguarda da informação, a capacidade para o desenvolvimento e produção de sistemas e os procedimentos para a contratação e gestão de bens e serviços de TI, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 07, informou que: *“Não se aplicam a natureza da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos os seguintes itens do Anexo II da DN TCU nº. 107/2010, que portanto não constarão do Relatório de Gestão 2011: (...) Quadro A.12.1 – Gestão de Tecnologia da Informação da UJ do item informações sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) da UJ – por ser a CGMI da Secretaria Executiva do Ministério a área responsável pela gestão de TI do Ministério das Cidades.”*

Diante do exposto pela Unidade não foi possível fazer a avaliação sobre a *“gestão de tecnologia da informação (TI) da UJ”* na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Para realizar a avaliação sobre a situação das transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência, analisou-se:

- a consistência das informações prestadas pela Unidade no relatório de gestão;
- a observância, ou não, pela Unidade, do disposto nos artigos 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- os controles internos instituídos pela Unidade para cobrar, tempestivamente, o encaminhamento de Prestações de Contas pelas Convenientes/Contratantes;
- à efetividade das providências adotadas pelo gestor para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial em relação às transferências voluntárias concedidas; e
- à conformidade do chamamento público.

Em relação às informações que deveriam ser apresentadas no Relatório de Gestão, considera-se que a Unidade, de forma geral, atendeu ao conteúdo previsto no item 6, do anexo II da DN TCU N.º 108/2010. Sobre a consistência dos dados apresentados foi realizada uma amostra aleatória de 10 transferências e em consulta ao Siafi verificou-se que as informações apresentadas, referentes à amostra analisada, estavam consistentes.

Quanto à verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, em função da capacidade operacional da equipe de auditoria, foram analisados dois convênios (siafi n.º 762555 e n.º 766003), tendo sido constatado, nesses casos, o atendimento aos artigos citados.

Destaca-se que a grande maioria das transferências voluntárias realizadas pelo Ministério das Cidades é feita por meio de contratos de repasse. Nesses casos a verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar n.º 101/2000 ficou prejudicada em função dessa checagem (atendimento do determinado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar n.º 101/2000) ser feita pela Caixa Econômica Federal, que é a Empresa contratada para exercer a função de Mandatária da União e não pelo Ministério das Cidades.

Com a finalidade de avaliar quanto à objetividade os critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional para o chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos, conforme Art. 5º do Decreto 6.170/2007, verificou-se em consulta ao SICONV se a

Unidade realizou transferências voluntárias com entidade privada sem fins lucrativos, no exercício examinado. Da pesquisa realizada verificou-se que não foi realizada transferência com entidades privadas sem fins lucrativos, no exercício examinado.

Quanto à verificação do atendimento ou não, pela Unidade, da Lei nº 12.309/2010, que estabelece a obrigatoriedade de registro das informações referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres estarem disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV, destaca-se que essa análise será apresentada no Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva em função de ser aquela Secretaria a responsável por registrar essas informações nos SIASG e no SICONV.

No que se refere aos controles internos instituídos pela Unidade na gestão das transferências voluntárias, verificou-se diversas deficiências relacionadas principalmente à ausência de acompanhamento das atividades de responsabilidade da CAIXA. As impropriedades verificadas foram:

- DESCUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS QUE REGULAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS, TENDO EM VISTA A NÃO INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO PRAZO PREVISTO EM NORMATIVO;
- ATUAÇÃO INEFICIENTE DA SNAPU EM RELAÇÃO À CAIXA, GERANDO GRANDE QUANTIDADE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA SITUAÇÃO DE “A APROVAR” E “A COMPROVAR”; e
- MANUTENÇÃO DE ELEVADA QUANTIDADE DE CONTRATOS COM PROBLEMAS AO LONGO DOS EXERCÍCIOS 2009, 2010 E 2011.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Acerca da avaliação da regularidade dos processos licitatórios realizados pela UJ, a amostra selecionada pela equipe de auditoria sobre as licitações realizadas em 2011 pelo Ministério das Cidades não elencou processo de responsabilidade da SNAPU. Ressalta-se ainda que a atuação da Unidade ocorre por meio da descentralização de recursos para entes estaduais/municipais para contratações por meio de contratos de repasse ou instrumentos congêneres, sendo estes entes políticos os responsáveis pela realização das licitações e contratos

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Acerca do uso dos cartões de pagamento do governo federal, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 08, informou que: *“Apesar de se aplicarem à natureza da Unidade, os seguintes itens da DN TCU nº 107/2010, não apresentaram ocorrência no exercício de 2011: (...) Quadro A.13.1 – Despesa com cartão de crédito corporativo por UG e por portador e Quadro A.13.2 – Despesa com cartão de*

cartão de crédito corporativo (série histórica) – por não ter havido ocorrência em 2011.”

Diante do exposto pela Unidade não foi possível fazer a avaliação da “*gestão do uso dos cartões de pagamento do governo federal*” na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU.

2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Acerca dos registros de passivos sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 08, informou que: “*Apesar de se aplicarem à natureza da Unidade, os seguintes itens da DN TCU nº 107/2010, não apresentaram ocorrência no exercício de 2011: (...) Quadro A.3.1. - Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos – por não ter havido esse tipo de ocorrência.*”

Diante do exposto pela Unidade não foi possível fazer a avaliação da gestão de passivos na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Acerca da avaliação da conformidade da manutenção do registro de valores em restos a pagar não processados com o disposto no artigo 35 do decreto 93.872/86, ou legislação que o altere, e no Decreto nº 7.468, de 28 de abril de 2011, apresentamos o total de empenhos inscritos em restos a pagar pela Unidade (UG 560008), e a amostra tratada pela equipe de auditoria:

SALDO INICIAL DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS EM 2011 (A)	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS ANALISADOS (B)	PERCENTUAL ANALISADO (B)/(A)	% de RPNP com inconsistência
R\$ 15.153.882,56	R\$ 4.370.630,66	29%	0%

A análise realizada avaliou cerca de 30% das inscrições de restos a pagar não processados realizadas pela Unidade, concluindo-se que os valores, a documentação e os motivos para a manutenção das inscrições em restos a pagar analisadas foram considerados corretos. Não há constatação a respeito da gestão dos restos a pagar por parte da Unidade.

2.13 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas

Acerca do cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/1993 pela UJ, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 45, informou que:

“Não cabe a SNAPU o acompanhamento das informações sobre o cumprimento das obrigações de entregar as declarações de bens e rendas. A Coordenação Geral de Recursos Humanos – CGRH da Secretaria Executiva do Ministério acompanha a entrega da Declaração de Bens e Rendimentos – DBR do MCidades, conforme disposto no art. 13, § 5º da Lei n.º 8112/90 e IN TCU nº 67/2011, ou seja, quando da posse do servidor.

A unidade responsável por gerenciar a entrega da DBR é a Coordenação de Cadastro e Pagamento de Pessoal/CGRH, que faz a anotação de entrega no banco de dados. Os servidores/empregados tem optado em preencher o formulário de autorização de acesso, que após preenchido, são guardados em arquivo específico de guarda de documentos pessoais de servidores, com acesso restrito.

Informa-se que a entrega do anexo I ou II da IN Nº 67/2011 que trata da Declaração de Bens e Rendimentos - DBR é formulário obrigatório para tomar posse, seja para cargo efetivo ou em comissão, motivo pelo qual não constam pendências.

Acrescenta-se ainda, que não é realizada análise pela UJ das DBR com o intuito de identificar eventuais incompatibilidades de patrimônio com a remuneração recebida.”

A Unidade apresentou no Relatório de Gestão o QUADRO A.7.1 – DEMONSTRATIVO DO CUMPRIMENTO, POR AUTORIDADES E SERVIDORES DA UJ, DA OBRIGAÇÃO DE ENTREGAR A DBR. Em análise ao referido quadro, verificamos que foi informado o quantitativo de servidores (autoridades, cargos efetivos e funções comissionadas) que entregaram a declaração de bens e rendas e o momento da ocorrência (Posse ou Início do exercício de Função ou Cargo, Final do exercício da Função ou Cargo, Final do exercício financeiro).

2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

Em relação ao patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ classificado como “Bens de Uso Especial” de propriedade da União ou locado de terceiros, consta na página 07 do Relatório de Gestão a informação de que *“Não se aplicam a natureza da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos os seguintes itens do Anexo II da DN TCU nº. 107/2010, que portanto não constarão do Relatório de Gestão 2011: (...) Quadro A.11.1 – Distribuição Espacial dos Bens Imóveis de Uso Especial de Propriedade da União, Quadro A.11.2 – Distribuição Espacial dos Bens Imóveis de Uso Especial Locados de Terceiros e Quadro A.11.3 – Discriminação dos Bens Imóveis de Propriedade da União sob responsabilidade da UJ do item Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial – por não haver imóveis de propriedade da União sob a responsabilidade da UJ.”*

Diante do exposto pela Unidade não foi possível fazer a avaliação sobre a “gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ classificado como Bens de Uso Especial” de propriedade da União ou locado de terceiros” na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU.

2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Em relação às renúncias tributárias praticadas, consta na página 07 do Relatório de Gestão a informação de que *“Não se aplicam a natureza da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos os seguintes itens do Anexo II da DN TCU nº. 107/2010, que portanto não constarão do Relatório de Gestão 2011: (...) Quadro A.14.1 – Renúncias Tributárias sob Gestão da UJ, Quadro A.14.2 – Valores Renunciados e Respectiva Contrapartida, Quadro A.14.3 - Contribuintes Beneficiados pela Renúncia – Pessoas Físicas, Quadro A.14.4 - Contribuintes Beneficiados pela Renúncia - Pessoas Jurídicas, Quadro A.14.5 - Beneficiários da Contrapartida da Renúncia – Pessoas Físicas, Quadro A.14.6 - Beneficiários da Contrapartida da Renúncia – Pessoas Jurídicas, Quadro A.14.7 - Aplicação de Recursos da Renúncia de Receita pela própria UJ, Quadro A.14.8 - Prestações de Contas de Renúncia de Receitas, Quadro A.14.9 - Comunicações à RFB, Quadro A.14.10 - Indicadores de Gestão da Renúncia de Receitas e Quadro A.14.11 - Ações da RFB do item informações sobre Renúncia Tributária – por não ocorrer nas Unidades do Ministério das Cidades.”*

Diante do exposto pela Unidade não foi possível fazer a avaliação das *“renúncias tributárias praticadas”* na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em avaliação ao cumprimento, pela Unidade Jurisdicionada, das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União, verificamos que, em relação às deliberações do TCU para a SNAPU, houve no Relatório de Gestão, na página 8, a informação de que, em relação ao *“Quadro A.15.1 – Cumprimento das Deliberações do TCU atendidas no exercício, e Quadro A.15.2 – Situação das Deliberações do TCU que permanecem pendentes de atendimento no exercício do item Informações sobre as Providências Adotadas para Atender às Deliberações”*, não houve ocorrências no exercício de 2011. A equipe de auditoria realizou um levantamento sobre as decisões do TCU de 2011 que apresentaram deliberação para atuação da CGU a respeito de instrumentos de transferência, Ações ou Programas de Governo sob responsabilidade da SNAPU, e não identificou ocorrências para 2011.

2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A respeito do cumprimento das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em 2011, informamos que a SNAPU não apresentou processo de contas nos últimos exercícios, e que também não há constatações pendentes de providências por parte da Unidade. A esse respeito, o Relatório de Gestão, na página 8, informou que, *“Apesar de se aplicarem à natureza da Unidade, os seguintes itens da DN TCU nº 107/2010, não apresentaram ocorrência no exercício de 2011: Quadro A.15.3 – Relatório de cumprimento das recomendações do OCI, e Quadro A.15.4 – Situação das Recomendações do OCI que permanecem pendentes de atendimento no exercício – por não ter havido ocorrência em 2011”*.

2.18 Conteúdo Específico

Quanto ao atendimento do conteúdo específico (item 33 da parte C da DN TCU Nº 108/2010), que determinou à SNAPU a inclusão do Relatório de demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício, verificou-se que embora conste no Relatório de Gestão a lista das obras, não foi

apresentada a informação sobre a situação de cada obra (atrasada ou paralisada) em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão.

Portanto consideramos que a SNAPU atendeu apenas parcialmente ao estabelecido pelo TCU quanto ao estabelecido para o conteúdo específico do Relatório de Gestão.

Destaca-se que, em relação às providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas e os resultados advindos dessas providências, a Unidade se manifestou de forma geral, ou seja, não tratou caso a caso, conforme solicitava o Tribunal.

2.19 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

Achados da Auditoria - nº 201204040

1. URBANIZ.REGU.FUND.INTEGRAÇÃO ASSENT.PRECÁRIOS

1.1. Subárea - Apoio a Proj. de Regul. Fund. Sustent. de Assent. Informais em Áreas Urb.

1.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

1.1.1.1. Informação

Tendo em vista a necessidade de indicar a Programação e Módulo-Tipo (Ação de Governo) para cada fato informado ou constatado neste relatório, selecionamos o Módulo-tipo 8866 – Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas, vinculado à Programação 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, para introduzir a apresentação dos resultados obtidos pela Unidade no exercício 2011, tendo em vista a sua relevância nas atividades tratadas pelos registros de auditoria presentes nos itens a seguir deste Relatório.

a) Finalidade da Programação e Módulo-Tipo objeto de avaliação:

Apoiar Estados, Municípios, o Distrito Federal e entidades civis sem fins lucrativos na implementação de ações de regularização fundiária de assentamentos urbanos informais visando ao acesso da população de baixa renda à terra regularizada e urbanizada.

b) Tipo do Módulo-tipo objeto de avaliação (meio ou finalístico):

Atividade

c) Implementação do Módulo-Tipo / Descrição do Módulo-tipo:

O Ministério das Cidades publica Portaria e disponibiliza os manuais operacionais na página do Ministério (www.cidades.gov.br), informando sobre os objetivos, modalidades, condições e prazos a serem cumpridos. As prefeituras municipais, governos de estado, entidades civis sem fins lucrativas e defensorias públicas interessados em participar da Ação devem encaminhar ao Ministério das Cidades o formulário eletrônico de Consulta-Prévia. A partir dos critérios definidos nos manuais, o Ministério das Cidades seleciona as propostas recebidas e os proponentes apresentam à Caixa Econômica Federal - CEF, para análise, o Plano de Trabalho e a documentação técnica, jurídica e institucional previstas. A partir daí, o Ministério das Cidades, enquanto órgão gestor, e a CEF, agente operacionalizador, efetuam o acompanhamento e o monitoramento dos contratos, procedendo ao repasse de recursos ao proponente, conforme exigências e fluxo operacional constantes da Portaria e Manuais. Alternativamente, quando se mostrar de maior interesse para a administração pública, também poderão ser formalizados convênios e acordos de cooperação técnica com Estados e Municípios.

1.1.1.2. Informação

CARTA AO CIDADÃO

Por meio de Solicitação de Auditoria, a SNAPU foi solicitada a informar se, em função do Decreto nº 6932/2009, a Unidade presta serviços ao cidadão, detalhando os tipos de serviços prestados.

Em resposta, encaminhada por meio do Ofício 000181, de 09/05/2012, a Unidade informou que o questionamento *“não se aplica, tendo em vista que esta Unidade finalística não presta serviços diretamente ao cidadão. A execução das políticas públicas desta Secretaria é realizada através de transferências voluntárias e obrigatórias (no caso específico do PAC) aos estados, municípios e entidades sem fins lucrativos.”*

Portanto, verificamos que a unidade jurisdicionada não é prestadora de serviços ao cidadão, razão pela qual está dispensada quanto ao atendimento do Decreto 6932/2009.

1.1.1.3. Informação

Levantamento da atuação do TCU

Com o objetivo de aferir e informar o atendimento aos acórdãos e decisões efetuadas pelo TCU no exercício sob exame, e suas consequências na gestão da Unidade, evidenciando os resultados no que concerne à prevenção, normalização, orientação e ações corretivas, foi realizada pesquisa no sítio eletrônico do TCU buscando os acórdãos relacionados à SNAPU que possuíam determinação expressa para que esta Controladoria-Geral da União se manifestasse nas Contas no exercício de referência.

Como resultado da pesquisa, não foram identificadas decisões do Tribunal de Contas da União no âmbito da atuação da SNAPU com determinações para que a Controladoria-Geral da União se manifestasse nas Contas de 2011.

1.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.2.1. 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 reuplicável 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.”*

Em análise ao Relatório de Gestão da SNAPU, verificamos que não constam indicadores de desempenho da gestão, tendo sido informado que:

“Por conta da recomendação da CGU à Secretaria Executiva quanto à ausência de indicadores de desempenho do Ministério foi instituído Grupo de Trabalho – GT - para desenvolvimento de indicadores.

A definição de indicadores com adequação metodológica, confiabilidade e efetiva aplicabilidade para tomada de decisão é um processo complexo e que envolve diversos agentes. Porém, a despeito da complexidade o GT conseguiu importantes avanços.

O Grupo de Trabalho decidiu pela implantação de indicadores de desempenho utilizando a metodologia do Balanced Score Card – BSC adaptado à Administração Pública (BSC.GOV). Esta proposta visa à criação de um sistema de informações gerenciais que permita a avaliação dos programas e do desempenho institucional, utilizando-se de metodologia que permita a definição de

indicadores devidamente alinhados aos objetivos estratégicos do Ministério.

Para isto, no segundo quadrimestre de 2011 foram realizados relatório preliminares, reuniões e elaborada a proposta de indicadores alinhada à metodologia Balanced Score Card. No terceiro quadrimestre de 2011, a metodologia do BSC foi validada pela chefia das unidades, tendo sido definidas as perspectivas dos indicadores, os objetivos estratégicos das unidades e seus indicadores de desempenho. Em janeiro e fevereiro/2012, as unidades começaram os trabalhos para apuração dos indicadores definidos. O cronograma para o término desta última etapa (apuração e validação) é julho/2012, conforme Portaria nº 12, de 05 de janeiro de 2012.

A proposta de indicadores de desempenho contribuirá tanto para a revisão dos indicadores do Plano Plurianual quanto para a avaliação de desempenho institucional das unidades do Ministério das Cidades. Os indicadores englobaram diversas perspectivas de atuação, uma vez que foram propostos indicadores tanto na perspectiva da sociedade quanto da administração e de processos internos.”

Em análise às informações presentes no Relatório de Gestão, verificamos que há certo desencontro nos dados prestados em relação à definição dos indicadores institucionais da Secretaria, uma vez que não foram citados quais indicadores foram propostos/definidos pelo GT, apesar de em outros momentos ter sido informado que “as unidades começaram os trabalhos para apuração dos indicadores definidos”, ou que “os indicadores englobaram diversas perspectivas de atuação”, levando a entender que os indicadores já foram definidos, apesar de não terem sido mencionados.

Portanto, não houve a possibilidade de avaliar os resultados atingidos pela SNAPU, no desempenho da sua missão institucional, por meio de indicadores de desempenho da gestão.

1.1.2.2. Constatação

IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO QUANTO ÀS INFORMAÇÕES APRESENTADAS E OS RESULTADOS ATINGIDOS NOS PROGRAMAS E AÇÕES SOB A SUA RESPONSABILIDADE

Em análise ao Relatório de Gestão da Unidade, no que se refere às informações divulgadas para os programas e ações sob a sua responsabilidade, com a finalidade de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, verificou-se diversas impropriedades relacionadas a divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN, a ausência de informações sobre ações de responsabilidade da Unidade e a baixa execução orçamentária, indicando fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere à execução e acompanhamento dos Programas e Ações da Unidade. As principais impropriedades constatadas estão listadas no quadro abaixo:

IMPROPRIEDADE	OCORRÊNCIA	OBSERVAÇÃO
ARREDONDAMENTO DE VALORES	DE Programa: 1128 AÇÃO: 8865.	-Arredondamento de valor referente à execução orçamentária e

		financeira divulgada no Relatório de Gestão da Secretaria, de R\$ 173.749.997,50 para R\$ 173.000.000,00
DIVERGÊNCIA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FINANCEIRA DIVULGADA NO RELATÓRIO DE GESTÃO EM RELAÇÃO AO SIAFI	Programa: 1128 AÇÃO: 8866	-Em pesquisa ao SIAFI foram encontradas discrepâncias em relação aos valores divulgados nas páginas 10 e 26 do Relatório de Gestão da Secretaria no valor de R\$ 250.000,00
INFORMAÇÕES DOS PROGRAMAS/AÇÕES APRESENTADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO DIVERGENTES DO SIGPLAN	Programa 1137.	Em relação ao indicador “Taxa de Municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas, RIDEs ou capitais que aderiram à política de Reabilitação de Centros” do Programa 1137, não há correspondência entre o índice atingido no Relatório de Gestão (28,5%) e o constante no SIGPLAN (62,06%).
AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AÇÕES	Programa: 1136. Ações: 2272, 8874 Programa 1137. Ações: 8868, 10SB Programa: 1128. Ação: 8866, 8865	

Causa:

Fragilidades nos controles relacionados à execução e ao acompanhamento dos programas e ações de responsabilidade da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade, por meio do Ofício nº 2122/2012/AECI/GM/MCIDADES, de 02/07/2012, encaminhou o Memorando nº 341/2012/GAB/SNAPU/MCIDADES, de 29/06/2012, contendo documento com os esclarecimentos solicitados, os quais foram agrupados de acordo com as impropriedades verificadas.

Em se tratando do arredondamento de valores, a SNAPU informou:

“O valor empenhado realmente foi o indicado acima (R\$ 173.749.997,50), ao contrário do valor aproximado de R\$ 173 milhões de reais informado na página 27 do Relatório de Gestão.”

Em relação à divergência da execução orçamentária e financeira divulgada no relatório de gestão em relação ao SIAFI, a Unidade informou:

“No relatório de gestão entregue não constou o valor de R\$ 250.000,00 referente à emenda parlamentar destinada à regularização fundiária em assentamentos precários em municípios do Estado de São Paulo (emenda nº 1128.8866.0066). O lapso ocorreu pelo fato da referida emenda não ter chegado à conclusão do Termo de Convênio, conforme registrado no Processo respectivo Nº 80000.058962/2011-58. O empenho foi cancelado em 16/05/2012.”

Quanto às informações dos programas/ações apresentadas no relatório de gestão divergente do SIGPLAN a Unidade relatou:

“A divergência se deve porque no período em que foi elaborado o relatório de Gestão, o dado referente a 2011 ainda não havia sido publicado para que a SNAPU pudesse atualizar o SIGPLAN.

O índice correto apurado é o que consta no SIGPLAN, 62,06%. O número de municípios apoiados até 2011 é de 180 conforme consta na Avaliação do Programa do SIGPLAN.”

Quanto à ausência ou insuficiência de apresentação dos resultados das ações, a Unidade apresentou as informações solicitadas.

Análise do Controle Interno:

Em se tratando do arredondamento de valores, a Secretaria assumiu a falha. Portanto, quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício, não devem ser realizados arredondamentos dos valores referentes à execução orçamentária e financeira das ações.

Em relação à divergência da execução orçamentária e financeira divulgada no relatório de gestão em relação ao SIAFI, a Secretaria relatou que não incluiu o empenho no valor de R\$ 250 mil, pois ele foi cancelado em maio de 2012. Entretanto, tendo em vista em 2011 o empenho estar vigente, deveria ter sido registrado no Relatório de Gestão 2011. Portanto, quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício, devem ser 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.

Quanto às informações dos programas/ações apresentadas no relatório de gestão divergentes do SIGPLAN a Unidade informou que os dados apresentados no SIGPLAN encontravam-se desatualizados, dessa forma é essencial que a Unidade adote medidas cabíveis no sentido de que as informações do SIGPLAN sejam sistematicamente atualizadas a fim de que os dados daquele Sistema retratem a realidade da gestão.

Quanto à ausência ou insuficiência de apresentação dos resultados das ações, espera-se que no próximo Relatório de Gestão todas as informações e esclarecimentos em relação aos programas e ações de responsabilidade da Unidade sejam apresentados.

Recomendações:

Recomendação 1:

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

- que não sejam realizados arredondamentos dos valores referentes à execução orçamentária e financeira das ações;
- 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.

1.1.3. Assunto - RECURSOS EXIGÍVEIS

1.1.3.1. Informação

Avaliação dos Restos a Pagar não processados.

Com o objetivo de avaliar a regularidade da manutenção do registro dos Restos a Pagar processados e não processados com o disposto no artigo 35 do decreto nº 93.872/86, e no Decreto nº 7.468, de 28 de abril de 2011, a SNAPU foi demandada por Solicitação de Auditoria a apresentar esclarecimentos para cada inscrição em restos a pagar não processados constante de amostra não-probabilística elaborada pela equipe de auditoria, apresentando a documentação comprobatória e informando em qual inciso previsto no Art. 35 do decreto nº 93.872/86 fundamentou-se a inscrição, quais sejam:

- a) vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;
- b) vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- c) se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;
- d) corresponder a compromissos assumido no exterior.

Da amostra questionada pela equipe de auditoria constaram os seguintes registros:

Conta Corrente Original	Natureza da Despesa	RP Processados a Pagar	Restos a Pagar Não-Proc a Liquidar
2009NE900009	333041 CONTRIBUICOES		1.022.591,26
2009NE900013	333041 CONTRIBUICOES	927.760,00	748.039,40
2011NE800028	334041 CONTRIBUICOES		800.000,00
2011NE800054	333041 CONTRIBUICOES		1.000.000,00
2011NE800058	334041 CONTRIBUICOES		800.000,00

Em resposta, foi encaminhada a Nota Técnica nº 171/2012/SNAPU/DAFUPR/MCIDADES, de 07/05/2011 com manifestação acerca dos esclarecimentos e justificativas solicitadas por esse órgão de controle interno. As justificativas estão transcritas a seguir:

2011NE800058 Município de Corumbá de Goiás/GO:

Valor do Empenho: R\$ 800.000,00

“Foi inscrito em restos a pagar fundamentado no inciso I do artigo 35 do decreto 93872/86, que “Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.”

(.....)

Art.35 O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I- vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

(.....)

Esclarecemos ainda que o convênio foi firmado em 31/12/2011 com prazo de vigência de 24 meses, o

que tornou imprescindível a inscrição dos recursos a pagar, tendo em vista que as atividades seriam desenvolvidas no ano subsequente.”

2011NE800054—Tocantins/GO:

Valor do Empenho: R\$ 1.000.000,00

“Foi inscrito com restos a pagar fundamentado no inciso I do artigo 35 do decreto 93872/86, que “Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida legislação pertinente e dá outras providências”.

(...)

Art 35. O empenho de despesa não liquidada será; considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

(.....)

Esclarecemos ainda que o convênio foi firmado em 30/12/2012 (SIC) com prazo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses o que tornou imprescindível a inscrição dos recursos em restos a pagar, tendo em vista que as atividades seriam desenvolvidas no ano subsequente.”

2011NE8110028 — Município de Macapá/AP:

Valor do Empenho: R\$ 800.000,00

“Foi inscrito em restos a pagar fundamentado no inciso I do artigo 35 do decreto 93872/86, que “Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências”.

(.....)

Art 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

(.....)

Esclarecemos ainda que o Convênio foi firmado em 30/12/2012 (SIC) com prazo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses o que tornou imprescindível a inscrição dos recursos em restos a pagar, tendo em vista que as atividades seriam desenvolvidas no ano subsequente.”

2009NE900013 — Instituto de Terras de Mato Grosso com a Interveniência do Estado do Mato Grosso:

Valor do Empenho: R\$ 3.517.439,40

“Foi inscrito em restos a pagar fundamentado no inciso I do artigo 35 do decreto 93872/86, que “Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências”.

(.....)

Art 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I – vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida

(.....)

Esclarecemos ainda que o Convênio foi firmado em 18/12/2009 com prazo de vigência de 12 (doze) meses, a contar de 21/12/2009, conforme extrato de publicação as fls. 226 do Processo nº 80000.011435/2009-65 vol. II, o que tornou imprescindível a inscrição dos recursos em restos a pagar, tendo em vista que as atividades seriam desenvolvidas no ano subsequente.

O prazo de vigência do Convênio foi prorrogado de ofício por 113 dias tendo em vista o atraso na liberação da primeira parcela, o que ocorreu somente em 23/04/2010.

Em 07 de março de 2011 o convenente solicitou prorrogação do Convênio por mais de 12 meses, alegando que atraso na execução das ações pertinentes a meta I, decorrente do período eleitoral de 2010 o que ocasionou interrupções nas atividades de campo bem como a grande incidência de chuva no Estado, deixando grande parte das estradas que dão acesso aos municípios intrafegável. A solicitação foi analisada pelos Responsáveis Técnico e Financeiro, teve manifestação favorável e, a vigência foi prorrogada até 26/04/2012.

A liberação da segunda parcela ocorreu em 17 de outubro de 2011, com 77 dias de atraso em relação ao Cronograma de Desembolso do Plano de Trabalho e com base no inciso VI do artigo 30 da Portaria 127/08, houve a prorrogação de Ofício a vigência do instrumento, até 12 de julho de 2012.

Esclarecemos ainda que o valor de R\$ 927.760,00, que figura na Tabela do Anexo I como Restos a Pagar Processados e Não Liquidados refere-se a segunda parcela do Convênio liberada em 17/10/2011.

O valor de Restos a Pagar Não Processados vinculados a este Convênio resulta em um montante de R\$ 1.675.799,40 referente a 3ª e 4ª parcelas.”

2009NE900009 — Estado de Roraima

Valor: R\$ 2.799.900,00

“Foi inscrito em restos a pagar fundamentado no inciso I do artigo 35 do decreto 93872/86, que “Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências”.

(.....)

Art 35. O empenho de despesa não liquidada sera considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

(.....)

Esclarecemos ainda que o Convênio foi firmado em 16/09/2009 com prazo de vigência de 12 (doze) meses. O recurso não foi liberado por pendências, por parte do Conveniente, no Cadastro Único de Convênios — CAUC, o que levou à inscrição do recurso em restos a pagar.

Em 16/08/2010, a Secretaria de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária Urbana solicitou prorrogação do prazo por mais 12 meses, alegando que o atraso na execução se deu em face da não liberação dos recursos e que as eventuais irregularidades junto CAUC estão sendo solucionadas, apresentando uma série de documentos. Após manifestações favoráveis das áreas técnica, financeira e jurídica foi celebrado termo aditivo de prazo, passando a vigência a 16/09/2011.

Em 11/08/2011, o conveniente pleiteou nova prorrogação e apresentou justificativa para o não cumprimento integral das metas, alegando além do impedimento quanto à transferência inicial de recursos face a pendências no CAUC, após o 1º Termo Aditivo, a impossibilidade de transferência de recursos se manteve devido aos dispositivos prescritivos de vedação de conduta em ano eleitoral e, seguidamente houve o transcurso da gestão do governo do Estado de Roraima nos exercícios de 2010 para 2011, com alterações do secretariado implicando na extinção e reenquadramento de ações estratégicas de pastas afetas ao objeto do Convênio.

Novamente o Convênio foi prorrogado com vigência até 16/09/2012, desta vez com cláusula (SIC) suspensiva condicionando a liberação de recursos ao atendimento das seguintes condições:

- demonstrar, comprovar e definir o órgão da administração direta que será responsável pelo gerenciamento, operacionalização e prestação de contas deste Convênio;*
- apresentar as razões técnicas que motivaram a alteração dos locais dos lotes a serem regularizados e a conseqüente diminuição na quantidade de municípios a serem beneficiados pelo Convênio, bem como a justificativa para os quantitativos e valores apresentados para as etapas de cada uma das metas;*
- ajustar o cronograma de desembolso aos prazos propostos, considerando que até o momento não foram liberados recursos.*

Sendo assim, até o cumprimento na íntegra das exigências o recurso permanece em restos a pagar.

Cumpre-nos esclarecer que Convênio tem relevância no âmbito da política federal de apoio à regularização fundiária urbana coordenada pela SNAPU/MCidades, estando em acordo com a natureza da Ação de Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Urbana (Programa Papel Passado).

As atividades previstas no Convênio objetivam, de forma direta, a assessoria técnica aos municípios para elaboração do pedido de doação ou concessão de direito real de uso de terras federais ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), nos termos da Lei 11.977 de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, através do Programa Terra Legal.

O Convênio tem como desdobramento das atividades a necessidade de disseminação dos mecanismos voltados na reestruturação da dinâmica urbana de forma a ampliar o direito a moradia e à cidade regularizada para todos.”

Em análise às informações apresentadas, verificamos que não foi apresentada a documentação comprobatória para os empenhos inscritos em restos a pagar, tendo sido encaminhada apenas as explicações para cada inscrição. Sobre as informações das notas de empenho encaminhadas, destacamos os seguintes pontos:

- Para o caso das inscrições 2011NE800054 - Tocantins/GO e 2011NE8110028 -Município de Macapá/AP, foi identificado equívoco no relato da data em que o convênio foi firmado (31/12/2012);

- Para a inscrição 2009NE900013 - Instituto de Terras de Mato Grosso com a Interveniência do Estado do Mato Grosso, o valor relatado na Nota Técnica nº 171/2012 SNAPU/DAFUPR/MCIDADES como Restos a Pagar Não-Processados a Liquidar é de R\$1.675.799,40, entretanto, o valor registrado no SIAFI é de R\$ 748.039,40;

- Para a inscrição 2009NE900009 - Estado de Roraima, ainda que haja aprovação técnica, financeira, jurídica e relevância na política federal de apoio à regularização fundiária urbana coordenada pela SNAPU/MCidades, verificamos sucessivas prorrogações, inclusive com adição de garantias a serem cumpridas por cláusula suspensiva, além do fato de que recurso não tenha sido liberado. Entretanto, em que pese o fato de que não ter ocorrido prejuízo financeiro direto aos cofres públicos, os recursos poderiam ter sido aplicados em outros convênios também relevantes e sem os impeditivos elencados. Ocorre que a SNAPU tomou a decisão de levar adiante um convênio firmado em 2009, com tempo previsto de execução em 12 meses, e sem conclusão da execução, ainda em 2012, por 3 prorrogações.

Nova solicitação de informações foi encaminhada à Unidade para os casos acima, tendo sido apresentadas as seguintes informações por meio do Memorando nº 564/2012/SNAPU/MCIDADES, de

06/07/2012:

“Quanto à inscrição nº 2009NE900013, em resposta ao questionamento de valor de Restos a Pagar Não-Processados A Liquidar

Esclarecemos que o valor informado na Nota Técnica nº 171/2012/SNAPU/DAFUPR/MCIDADES, de R\$ 1.675.799,40 (um milhão seiscentos e setenta e cinco mil, setecentos e noventa e nove reais e quarenta centavos) refere-se aos Restos a Pagar Não processados, sendo:

- R\$ 927.760,00 (novecentos e vinte e sete mil setecentos e sessenta reais) A Liberar, correspondendo à terceira parcela do convênio nº 717699/2009; e
- R\$ 748.039,40 (setecentos e quarenta e oito mil e trinta e nove reais e quarenta centavos) A liquidar, correspondendo à quarta parcela do Convênio nº 717699/2009”

“Quanto à inscrição nº 2009NE900009, em resposta à “opinião de que os recursos poderiam ter sido aplicados em outros convênios também relevantes e sem os impeditivos elencados”

Esclarecemos, em adição ao relatado na Nota Técnica nº 171/ 2012/ SNAPU/ DAFUPR/ MCIDADES, que a celebração do Convênio nº 704738/2009, firmado entre o Ministério das Cidades, por intermédio desta SNAPU, e o Governo do Estado de Roraima, foi fundamentada no interesse recíproco e obedeceu aos critérios de conveniência e oportunidade, considerando a prioridade, naquele momento, de apoiar ações de regularização fundiária nos estados integrantes a Amazônia Legal.

Todo o histórico e as justificativas para a celebração e prorrogação do Convênio encontram-se reportados no processo nº 80000.011432/2009-21. Ressaltamos que, quando da celebração do Convênio, o Governo do Estado de Roraima comprovou regularidade fiscal junto ao CAUC, conforme Despacho constante à fl. 194 do referido processo, e que os demais fatos que retardaram o início dos trabalhos e motivaram a dilação de prazo sobrevieram à celebração do ajuste e ao empenho dos recursos.

Assim, em face da manutenção do interesse recíproco, da relevância do trabalho pactuado para a política nacional de regularização fundiária, dos argumentos suficientes e adequados do Governo do Estado de Roraima, e considerando ainda a impossibilidade de transferir os recursos já empenhados em restos a pagar para beneficiar outros convênios é que se decidiu pela formalização de termos aditivos de prazo, o último com condições suspensivas a serem cumpridas pelo Conveniente, ainda em prazo para atendimento.”

Em análise as novas informações apresentadas, a equipe de auditoria acata os motivos informados pela Unidade para a manutenção das inscrições em restos a pagar acima listadas.

1.1.4. Assunto - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.1.4.1. Informação

Atualização das informações de contratos e convênios no SIASG e no SICONV

Com o objetivo de verificar a atualização das informações referentes a contratos e convênios, ou outros instrumentos congêneres disponíveis, respectivamente, no SIASG e no SICONV, conforme estabelecido no § 3º do art. 19 da Lei nº 12.309/2010, inicialmente verificou-se se o Relatório de Gestão apresentou a Declaração prevista no item 7 da Parte A da DN TCU nº 108/2010, com o ateste da área responsável de que as informações referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres estão disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV, conforme estabelece o art. 19 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010.

Em análise ao Relatório de Gestão da SNAPU, verificou-se que a unidade apresentou as referidas Declarações (SIASG e SICONV). Com relação à confirmação dessa informação, confrontando-se a lista de contratos e convênios e outros instrumentos de congêneres firmados pela Unidade no exercício de 2011 com os Sistemas referidos, destaca-se que essa informação será apresentada no Relatório de Auditoria da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades (Relatório nº 201203949), em função de ser aquela Secretaria a responsável por registrar essas informações nos SIASG e no SICONV.

1.1.5. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

1.1.5.1. Constatação

ATUAÇÃO INEFICIENTE DA SNAPU EM RELAÇÃO À CAIXA, GERANDO GRANDE QUANTIDADE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA SITUAÇÃO DE “A APROVAR” E “A COMPROVAR”

Com o objetivo de avaliar os procedimentos de controle e acompanhamento das transferências concedidas, em relação à atualização da situação das prestações de contas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, nas situações exigidas em normativo, foi realizado levantamento dos Contratos de Repasse firmados pela CAIXA para os Programas e Ações de responsabilidade do Ministério das Cidades, levando em consideração os seguintes critérios:

- Contratos de Repasse na situação "A APROVAR" com mais de 60 dias do final de sua vigência;
- Contratos de Repasse na situação "A COMPROVAR" com mais de 60 dias do final de sua vigência.

A pesquisa ao SIAFI, com base na data de encerramento do exercício 2009, 2010 e 2011, verificou a existência de grande quantidade de transferências voluntárias na situação de “a aprovar” e “a comprovar” nos últimos três exercícios, conforme demonstra o quadro abaixo.

SNPU	2009	2010	2011
------	------	------	------

Transf. a aprovar	25	12	15
Valor a aprovar R\$	3.343.667,26	5.090.807,50	2.635.094,79
Transf. comprovar	40	40	49
Valor a comprovar R\$	8.806.862,72	6.454.099,18	12.500.457,00

Por meio de Solicitação de Auditoria, a relação das transferências consideradas para elaboração do quadro acima foi encaminhada para Unidade, tendo sido solicitado a Unidade que informasse quais as providências que estão sendo adotadas para solucionar a grande quantidade de convênios na situações de “a aprovar” e a “comprovar”.

Ressalta-se que de acordo com a Instrução Normativa STN nº 01/97, o órgão concedente deverá proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do SIAFI o conveniente que não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados pela IN (art. 5º, parágrafo 1º, inciso I), sendo que a prestação de contas final deverá ser apresentada em até 60 dias após o término da vigência do convênio (art. 28, parágrafo 5º). A partir da data do recebimento da prestação de contas final, a unidade concedente terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada (art.31), sendo que, se a prestação de contas não for apresentada em até 60 dias do termino da vigência, o concedente está obrigado à imediata instauração de tomada de contas especial e ao registro do fato no Cadastro de Convênios do SIAFI.

Causa:

Deficiências na gestão de Contratos de Repasse celebrados com recursos do Ministério das Cidades no que se refere ao controle da situação das prestações de contas finais.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade encaminhou cópia do Memorando nº 564/2012/SNAPU/MCIDADES, de 06/07/2012, com as seguintes informações:

“Inicialmente, esclarecemos que da lista de transferências de responsabilidade da SNAPU, elaborada pela CGU, 27 contratos de repasse e 6 convênios não pertencem a Secretaria.

Em consulta realizada no SIAFI Gerencial, exercício 2012, verificamos que existem 27 contratos de repasse com prestação de contas a comprovar e 6 a aprovar(...)

É importante destacar que quanto a prestação de contas a Secretaria tem se concentrado na solução dos contratos de repasse concluídos e com data de vigência já expirada e que esporadicamente

encaminha ofícios ou e-mails à CAIXA solicitando esclarecimentos quanto à situação de contratos sem prestação de contas

Além disso, em maio a Secretaria realizou levantamento dos contratos que apresentavam prestações de contas nas situações a aprovar e a comprovar e encaminhou o ofício nº 178/2012/GAB/SNAPU/MCIDADES, de 08 de maio de 2012, no qual foi constatada a existência de 18 contratos de repasse concluídos e sem apresentação de prestação de contas. Este documento cobrou a adoção de providências cabíveis junto às respectivas municipalidades bem como o encaminhamento de informações a respeito da situação da prestação de contas dos referidos contratos. O ofício encaminhado pela SNAPU e a resposta da CAIXA encontra-se no Anexo II.

Dos 8 convênios que pertencem à Secretaria, apenas o 011/2007 (processo nº 80000.040313/2007) encontra-se com prestação de contas a comprovar. Para sanar a pendência, a Secretaria encaminhou o ofício nº 00165/2012-SNAPU/MCIDADES, de 18 de abril de 2012 a entidade conveniente, IPAD, cobrando o envio da prestação de contas final (Anexo III)”

Análise do Controle Interno:

Embora a Unidade informe acerca das providências adotadas no acompanhamento das comprovação e aprovação das prestações de contas, ressaltamos que devem ser intensificados o monitoramento e a cobrança, tanto por parte das Secretarias Finalísticas como também da Secretaria Executiva, do cumprimento das obrigações da CEF constantes dos Contratos de Prestação de Serviços firmado.

Conforme se observa no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, não houve no exercício examinado o monitoramento das ações de responsabilidade da Mandatária, nem tampouco sanções impostas à Caixa Econômica Federal no caso de descumprimento. Sobre o assunto consta a seguinte informação:

“No transcorrer do exercício financeiro de 2011, não houve atividades por parte do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 591, de 03/12/2008, para acompanhar a execução das Ações sob responsabilidade da Mandatária da União, haja vista o contingenciamento das despesas relacionadas a diárias e passagens, sobretudo, a publicação do Decreto nº 7.446, de 1º/03/2011, que estabeleceu, no âmbito do Poder Executivo, limites e procedimentos para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção no exercício de 2011. Entretanto, para o exercício de 2012, foi publicada a Portaria nº 583, de 14 de dezembro de 2011, que institui novo Grupo de Trabalho com a atribuição de acompanhar a execução das obrigações constantes dos Contratos de Prestação de Serviços celebrados com a Caixa Econômica Federal. No tocante às sanções, as mesmas serão aplicadas observando-se os Contratos Administrativos nº 03/2003, 06/2006 e 21/2011.”

E que pese a diferença nos números apurados pela CGU e pela SNAPU de transferências com prestações de contas a aprovar e a comprovar, considerando os números da Unidade auditada, ainda existem pendências a serem sanadas a esse respeito.

Portanto, além das providências realizadas pela SNAPU para a regularização do quadro, em nosso

entendimento é importante também que seja entendido o acompanhamento das ações de responsabilidade da CAIXA para que as pendências nas prestações de contas sejam regularizadas o mais breve possível.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos que essa SNAPU juntamente com as demais Secretarias finalísticas e com a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades atue junto à CAIXA definindo metas e prazos para que aquela Empresa (mandatária da União) regularize as pendências em relação às cobranças e análises das prestações de contas pendentes. E que constantemente essas metas e prazos sejam monitorados e em caso de descumprimento que sejam aplicadas as sanções previstas.

1.1.6. Assunto - CONTRATOS DE REPASSE

1.1.6.1. Constatação

NÃO ATENDIMENTO INTEGRAL DO CONTEÚDO ESPECÍFICO EXIGIDO PELA DN TCU Nº 108/2010 NO RELATÓRIO DE GESTÃO

Com o objetivo de avaliar o atendimento por parte da SNAPU do conteúdo específico exigido no Relatório de Gestão, verificou-se o cumprimento do item 33 da parte C da DN TCU Nº 108/2010 (CONTEÚDO ESPECÍFICO POR UNIDADE JURISDICIONADA OU GRUPO DE UNIDADES AFINS), que determinou à Unidade a inclusão do Relatório de demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício, contendo, no mínimo as seguintes informações:

- a) Número do contrato de repasse;
- b) Proponente;
- c) Objeto, vigência e valor;
- d) Providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas;
- e) Resultados advindos dessas providências;
- f) Posição de cada obra em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão.

No Relatório de Gestão da SNAPU consta informação no item 9 - Obras atrasadas e paralisadas em 31/12/2010 - de que “*O ANEXO II relaciona o Quadro C.9.1 - Demonstrativo das Obras Atrasadas e Paralisadas em 31/12/2010, contendo as seguintes informações: Número do contrato de repasse; Proponente; Objeto, vigência e valor; com posição de cada obra em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão.*”.

Na sequência do item 9 do Relatório, é informado a respeito das Providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas e os resultados advindos dessas providências, conforme listado a seguir:

“Providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas:

- *Solicitação de atualização do sistema da Caixa para os contratos paralisados ou atrasados;*
- *Envio de ofícios aos proponentes;*
- *Cobrança via telefone junto aos proponentes.*

Resultados advindos dessas providências:

- *Alguns contratos mudaram os seus status;*
- *A Secretaria está aguardando o posicionamento de alguns municípios que até o momento não se manifestaram.*

Em continuidade, a SNAPU informou sobre o Grupo de Trabalho criado para o *“estabelecimento de rotinas e a implementação de metodologia de controle das obras apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União, que não tivessem sido iniciadas, bem como as que estivessem paralisadas ou atrasadas, sob gestão das respectivas Secretarias desta Pasta”*

Ainda a esse respeito, o Relatório informou que *“A segunda etapa dos procedimentos incluiu a realização de um teste da sistemática proposta pelo Grupo de Trabalho, junto aos tomadores e à CAIXA, além do desenvolvimento concomitante de um sistema informatizado de gestão dos contratos provenientes de transferências.*

Ressalta-se que o sistema informatizado de monitoramento de contratos de repasse provenientes de transferências voluntárias encontra-se em teste em ambiente de desenvolvimento, não tendo sido testado e homologado, até o presente momento, pelo usuário final.”

Em análise às informações contidas no Relatório de Gestão, a equipe de auditoria verificou que, apesar de o item 9 do Relatório se referir a *“Obras atrasadas e paralisadas em 31/12/2010”*, a relação que consta do Anexo II apresenta obras que estavam na situação de atrasada e paralisada em 31/12/2011, ou seja, ao encerramento do exercício de competência do relatório de gestão.

Entretanto, embora conste no Relatório de Gestão a lista das obras, não foi apresentada a informação sobre a situação de cada obra em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão (item "f" acima listado), ou seja, se "atrasada" ou "paralisada". Só foi possível obter essa informação quando consultamos a base de dados sobre contratos de repasse da CAIXA para convalidar as informações presentes no Relatório. Portanto consideramos que a SNAPU atendeu apenas parcialmente ao estabelecido pelo TCU quanto ao estabelecido para o conteúdo específico do Relatório de Gestão.

Causa:

Ausência de controle sobre as informações que deveriam constar do Relatório de Gestão.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade não se manifestou sobre o assunto.

Análise do Controle Interno:

Houve o atendimento apenas parcial pela SNAPU quanto ao estabelecido pelo TCU para o conteúdo específico do seu Relatório de Gestão, em virtude de não ter sido apresentada a informação sobre a situação (paralisada ou atrasada) de cada obra em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão, em atendimento ao subitem "f" do item 33 da parte C relativa ao conteúdo específico por unidade jurisdicionada ou grupo de unidades afins previsto na DN TCU nº 108/2010, que regula o conteúdo do Relatório de Gestão.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se à SNAPU que no próximo relatório de gestão providencie todas as informações solicitadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

1.1.6.2. Constatação

DESCUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS QUE REGULAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS, TENDO EM VISTA A NÃO INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO PRAZO PREVISTO EM NORMATIVO.

Com o objetivo de avaliar a situação das Tomadas de Contas Especiais – TCE instauradas no exercício de referência em transferências sob responsabilidade da SNAPU mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou instrumentos congêneres, a Equipe de Auditoria buscou formar opinião em relação à atuação da Unidade para os seguintes pontos:

a) à proporção de TCE, em termos quantitativos e de volume de recursos, em relação à quantidade de instrumentos de transferências firmados;

b) à razoabilidade do lapso temporal entre a data de ocorrência do dano e a instauração da TCE; e

c) aos resultados obtidos com as TCE relacionadas às transferências em relação aos retornos para os cofres públicos.

Para tanto, foi encaminhada Solicitação de Auditoria nº 201204040/001, contendo os seguintes questionamentos:

1. O volume de recursos envolvidos na(s) Transferência(s) em que foi(foram) instaurado(s) a TCE;
2. O tempo percorrido entre a data de ocorrência do fato que deu causa, segundo as normas vigentes, e a instauração da (s) TCE;
3. Os retornos para os cofres públicos, obtidos em resultados da(s) TCE.

Em resposta, a SNAPU encaminhou o Ofício 000181, de 09/05/2012, apresentando as seguintes informações:

“De início, cumpre esclarecer que os contratos de repasse celebrados com os entes federados, são operacionalizados por intermédio do agente operador interveniente a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Para subsidiar os questionamentos levantados por esse órgão de controle interno, a mandatária da União foi notificada através de Ofício nº 7785/2011, reiterado através de Ofício nº 176/2012, tendo se manifestado através de mensagem eletrônica que a demanda em referência será atendida na data de 11/05/2012 (segue em anexo, documentação que corrobora as informações acima). Contudo, segue em anexo arquivo contendo os contratos em que foram instauradas as respectivas TCE - tomadas de contas especial com seus respectivos volumes de recursos, ficando os questionamentos dos sub-ítem (SIC) 2 e 3 condicionados ao encaminhamento das informações pela CAIXA, que é de fato a detentora dos processos relativos a execução dos contratos de repasse.”

O Ofício n.º 000181 ainda apresentou em anexo o seguinte quadro (resumido) com o espaço para preenchimento de informações pela CAIXA. Posteriormente, foi encaminhado o Ofício CAIXA nº 1175, de 10/05/2012, com informações sobre os contratos elencados pela SNAPU. Incluímos no Quadro encaminhado em anexo ao Ofício n.º 000181 as complementações enviadas pela CAIXA pelo Ofício CAIXA nº 1175.

Contrato	Favorecido	CNPJ	UF	Volume de Recursos envolvidos	Nº TCE	Data Instauração	Data Entrada	Dias decorridos até a instauração (dias)
017383309	PM ALTAMIRA	05263116000137	PA	165.750,00 <i>72.840,80</i>	Aguardando Caixa <i>007/2011</i>	Aguardando Caixa <i>27/05/2011</i>	Aguardando Caixa	<i>Tempo decorrido desde o recebimento do dossiê até a finalização, 463 dias.</i>
017460456	UMPPG	04986664000122	PR	15.625,61	Aguardando Caixa <i>Pendente de instauração. Devolvido à gerência filial para regularização da documentação.</i>	Aguardando Caixa	Aguardando Caixa	
019378216	PM PENALVA	06179402000181	MA	66.787,50 <i>66.787,50</i>	Aguardando Caixa <i>079/2008</i>	Aguardando Caixa <i>13/04/2008</i>	Aguardando Caixa	<i>257 dias</i>
018329059	PM ARIQUEMES	04104816000116	RO	78.000,00	Aguardando Caixa	Aguardando Caixa	Aguardando Caixa	<i>Instauração suspensa em 13/03/2012 por retomada da execução do objeto.</i>
019263385	PM ITAPICURU	13647557000160	BA	66.787,50	Aguardando Caixa <i>Em análise.</i>	Aguardando Caixa <i>Em análise.</i>	Aguardando Caixa <i>Em análise.</i>	
019332466	PM INHAMBUPE	13647185000172	BA	72.150,00	Aguardando Caixa <i>Pendente de instauração. Devolvido à gerência filial</i>	Aguardando Caixa	Aguardando Caixa	

					<i>para regularização da documentação.</i>			
019642666	PM ITAMARACA	09680315000100	PE	97.500,00	Aguardando Caixa <i>Não informado.</i>	Aguardando Caixa <i>Não informado.</i>	Aguardando Caixa <i>Não informado.</i>	<i>Não informado. A instauração foi suspensa em 19/01/2012 por retomada de execução do objeto.</i>
024158888	SJP	'35329986000122	PE	245.850,00	Aguardando Caixa. <i>Informou não ter recebido dossiê de instauração de TCE. Prestação de contas aprovada.</i>	Aguardando Caixa	Aguardando Caixa	

O Ofício CAIXA nº 1175, de 10/05/2012 ainda informou que não tem o controle sobre os valores retornados aos cofres públicos porque após a consolidação do processo, estes passam a ser de responsabilidade da CGU. Portanto, restou pendente o questionamento nº 3 da Solicitação de Auditoria nº 201204040/001.

Ao analisar as informações apresentadas pela CAIXA, verificamos algumas divergências em relação aos dados encaminhados anteriormente pelo Ofício nº 000181, conforme relatado nos itens “a)”, “b)” e “h)” relacionados a seguir:

a) Contrato 017383309:

a.1) há uma diferença entre o valor de prejuízo apurado pela CAIXA e o valor dos recursos envolvidos apresentado pela SNAPU.

CAIXA: prejuízo apurado R\$ 72.842,80

SNAPU: volume de recursos envolvidos de R\$ 165.750,00

a.2) CAIXA: Tempo decorrido desde o recebimento do dossiê até a finalização, 463 dias, superando o prazo de 180 dias definido na Instrução Normativa- TCU nº 56 , de 5 dezembro de 2007.

b) Contrato 019378216:

O tempo decorrido desde o recebimento do dossiê até a finalização da TCE foi de 257 dias, superando, portanto, o prazo de 180 dias definido na Instrução Normativa nº 56 do TCU. A CAIXA ainda informou que a data de instauração da TCE deste contrato foi 02/04/2009 e que o motivo da instauração foi a não apresentação da prestação de contas pelo município de Penalva/MA.

c) Contrato 017460456:

A CAIXA informou que a TCE se encontra pendente de instauração e o processo foi devolvido à gerência filial no que pertence à regularização da documentação.

d) Contrato 018329059:

A CAIXA informou que a instauração se encontra suspensa em 13/03/2012 por retomada da execução do objeto.

e) Contrato 019263385:

A CAIXA informou que o contrato se encontra em análise pela área responsável na Empresa.

f) Contrato 019332466:

Inicialmente, a CAIXA, por meio do Ofício nº1175/2012/SN de Repasses, informou que a TCE se encontra pendente de instauração e que o processo foi devolvido à gerência filial no que pertence à regularização da documentação.

Posteriormente, o Ofício nº 0992/2012/SN de Repasses informou que houve instauração de Tomada de Contas Especial neste contrato pelo motivo do município de Inhambupe/BA não cumprir a revisão e complementação da terceira etapa do projeto.

g) Contrato 019642666:

A CAIXA informou que a instauração foi suspensa em 19/01/2012 devido à retomada de execução do objeto.

h) Contrato 024158888:

A CAIXA informou que não consta recebimento de dossiê para instauração de TCE. A prestação de contas final foi recebida em 20/03/2012 e aprovada no SIAFI em 02/04/2012. Portanto observamos divergências em relação às informações prestadas pela SNAPU e pela CAIXA.

Ressaltamos ainda que a SNAPU manifestou, em ofício, o dever da CAIXA de manter a Secretaria informada sobre o andamento dos contratos.

Portanto, em análise às informações apresentadas, verificamos que o Contrato 019378216 expirou o prazo previsto de 180 dias para a instauração (conforme a IN/TCU nº 56, de 5/12/2007).

Causa:

Falhas nos controles relativos ao cumprimento do prazo para instauração do processo de Tomada de Contas Especial.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade não se manifestou sobre o assunto.

Análise do Controle Interno:

Por meio de consulta ao SIAFI, foram identificadas transferências de responsabilidade da SNAPU na situação “A COMPROVAR”, com prazo de prestação de contas vencido a mais de 60 dias, conforme relatado em constatação específica deste relatório.

Ressaltamos que, de acordo com a Instrução Normativa STN nº 01/97 (Art. 28 §5º e Art. 31, § 2º-A, 7º), “A prestação de contas final será apresentada até 60 (sessenta) dias após o término da vigência do convênio quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo convencionado, o concedente assinará o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, acrescidos de juros e correção monetária, na forma da lei, comunicando o fato ao órgão de controle interno de sua jurisdição ou equivalente o **descumprimento deste prazo obriga o ordenador de despesa da unidade concedente à imediata instauração de tomada de contas especial** e ao registro do fato no Cadastro de Convênios do SIAFI. *(grifo nosso)*

Complementando o entendimento anterior, a Portaria Interministerial 127/08 Art. 56, inciso I e §§ 1º e 2º, define que:

“Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio ou contrato de repasse (ato normativo próprio do concedente ou contratante estabelecerá o prazo para apresentação das prestações de contas), o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei .. se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente ou contratado não apresentar a prestação de contas .. o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, **para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária** (Portaria Interministerial 127/08 Art. 56, inciso I e §§ 1º e 2º).” *(grifo nosso)*

Portanto, verificamos que houve descumprimento, por parte da SNAPU, dos normativos que regulam as transferências voluntárias de recursos.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos que a Unidade aprimore os controles de modo a garantir que seja instaurada a devida Tomada de Contas Especial em caso de descumprimento do prazo para prestação de contas dos recursos transferidos, e que a instauração seja realizada no prazo previsto em normativo.

1.1.6.3. Informação

TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS - ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Com a finalidade de avaliar a situação das transferências concedidas pela Unidade, no que concerne a verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), a equipe de auditoria analisou dois convênios firmados pela SNAPU no exercício 2011 para análise quanto ao atendimento dos seguintes artigos da LRF:

- Art. 11, LRF: Comprovação de que o Convenente instituiu e vem arrecadando os impostos de sua competência;
- Art. 25, § 1º, inciso I, LRF: verificar se no instrumento de transferência celebrado consta existência de dotação específica;
- Art. 25, § 1º, inciso III, LRF: verificar se no plano de trabalho aprovado consta menção à utilização de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista (vedação inciso X, art.167 da Constituição Federal)
- Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o convenente se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamento devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos;
- Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o convenente cumpre os limites constitucionais relativos à educação e saúde;
- Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o convenente não extrapolou os limites da dívida consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa com pessoal;
- Art. 25, § 1º, inciso IV, item “d”, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o convenente dispunha de previsão orçamentária de contrapartida.

Ressalta-se que a maioria dos recursos envolvidos em transferências voluntárias realizadas pela SNAPU é feita por meio de contratos de repasse, sendo que nesses casos, a verificação quanto ao atendimento aos requisitos legais é feita pela Caixa Econômica Federal, que é a Empresa contratada para exercer a função de Mandatária da União. Considerando que essas operações são descentralizadas, estando os processos referentes a esses repasses nas unidades da CAIXA responsáveis nos Estados, e considerando a

impossibilidade de deslocamento da equipe de auditoria devido aos prazos internos (CGU) e externos (TCU) para encerramento dos trabalhos, não foi realizada essa verificação.

Tendo em vista a força de trabalho disponível para a auditoria, foram selecionados, por meio de amostragem não probabilística, os convênios nº 762555 e 766003, firmados pela SNAPU em 2011 para análise pela equipe de auditoria. Da análise realizada nesses convênios, verificou-se que a Unidade cumpriu o determinado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, não havendo ressalvas a serem feitas em relação ao atendimento dos preceitos legais.

1.1.6.4. Constatação

MANUTENÇÃO DE ELEVADA QUANTIDADE DE CONTRATOS COM PROBLEMAS AO LONGO DOS EXERCÍCIOS 2009, 2010 E 2011.

Com o objetivo de avaliar a gestão dos contratos de repasse da SNAPU, foi feito levantamento, a partir do banco de dados da CAIXA, acerca da situação das obras ao final dos exercícios 2009, 2010 e 2011, com o intuito de comparar a quantidade de contratos que ao final dos exercícios mencionados possuíam obras não iniciadas, atrasadas ou paralisadas. O resultado dos levantamentos realizados está transcrito nas tabelas a seguir:

	2009				
	Vigentes	Com problemas	Não iniciada	Atrasada	Paralisada
Qtd de CRs ao final do exercício*	192	114	74	17	23
% em relação ao total de CRs da Unidade	100%	59%	39%	9%	12%
* Situação verificada na última medição do ano					

	2010				
	Vigentes	Com problemas	Não iniciada	Atrasada	Paralisada

Qtd de CRs ao final do exercício*	190	91	53	17	21
% em relação ao total de CRs da Unidade	100%	48%	28%	9%	11%
* Situação verificada na última medição do ano					

	2011				
	Vigentes	Com problemas	Não iniciada	Atrasada	Paralisada
Qtd de CRs ao final do exercício*	551	477	434	17	26
% em relação ao total de CRs da Unidade	100%	87%	79%	3%	5%
* Situação verificada na última medição do ano					

De acordo com as tabelas acima apresentadas, verificamos que houve redução do percentual de obras com problemas do exercício 2009 para 2010. Desconsiderando as obras não iniciadas, tendo em vista que a grande maioria dos contratos são efetivados ao final do exercício, observamos que o percentual de obras que estava atrasada ou paralisada manteve-se constante de 2009 (21%) para 2010 (20%), e foi reduzido para 8% ao final de 2011, apesar do crescimento na quantidade de contratos vigentes.

Em um primeiro momento, esses números mostram que estaria ocorrendo uma melhoria na gestão dos contratos integrantes da carteira da SNAPU, que, apesar de ser pequena em relação às outras Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades, também deve ser tratada com a mesma atenção que as outras áreas. Entretanto, após as justificativas apresentadas pelo gestor, a equipe de auditoria mudou a sua opinião a esse respeito, conforme pode ser verificado no campo "análise do controle interno" dessa Constatação.

Buscando subsidiar a análise dos resultados verificados, por meio de Solicitação de Auditoria a Unidade

foi demandada a apresentar as providências que estão sendo adotadas no âmbito da Secretaria e também do Ministério em relação à gestão dos contratos de repasse com problemas (obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas).

Causa:

Insuficiência de Recursos Humanos para monitoramento dos contratos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Documento anexado a e-mail encaminhado pela SNAPU em 12/07/2012 apresentou as seguintes informações:

“Inicialmente, convém esclarecer que a relação dos contratos presente no CD encaminhado pela CGU apresenta 490 contratos pertencentes a outras secretarias do Ministério e 489 contratos da SNAPU, sendo que deste universo 46 estão vigentes, e 26 apresentam problemas (2 não iniciadas, 12 atrasadas e 12 paralisadas) conforme anexo.

A Secretaria tem adotado como providências para gestão dos contratos com problemas:

- a) Solicitação de atualização do sistema da Caixa para os contratos paralisados ou atrasados;*
- b) Envio de ofícios aos proponentes cobrando providências para execução e conclusão dos contratos bem como solicitando que entrem em contato com o servidor responsável pelo monitoramento do contrato;*
- c) Estabelecimento de contato com os proponentes via telefone para cobrar providências e identificar eventuais problemas.*

Além disso, conforme informado no relatório de gestão 2011, em 2010 foi constituído na Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos um Grupo de Trabalho com servidores de todos os Programas e Ações, com o objetivo de acompanhar e monitorar os contratos de repasse vigentes. A formação desse Grupo deu-se após algumas recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, com o objetivo de resolver as dificuldades encontradas na fiscalização dos contratos, tanto na relação com o município quanto com a Caixa Econômica Federal, mandatária da União.

O Grupo criou critérios e dividiu os contratos por categoria. O Grupo programou o desenvolvimento de atividades internas e junto aos municípios e à Caixa. Foi realizado um levantamento da situação de todos os contratos de repasse existentes na Secretaria. A partir dos diversos quadros apresentados, foi deliberada a maneira de atuação frente aos municípios e à própria Caixa. Ainda, foram criados diversos gráficos representando as situações em que os contratos se encontravam. Também foi elaborada uma base de dados em Access onde todas as informações pertinentes aos contratos são inseridas, juntamente com os documentos enviados pelas prefeituras. Com o intuito de avaliar a evolução no andamento dos contratos e solucionar as pendências identificadas em cada um, o Grupo faz reuniões periódicas. Para cada categoria de contratos foram definidas providências como o envio

de ofícios aos municípios solicitando informações a respeito da situação de cada contrato, das pendências e das tomadas de contas especiais em andamento. Ressalta-se que a grande maioria dos municípios não respondeu aos ofícios.

Posteriormente, foram realizados contatos telefônicos com os responsáveis técnicos nas prefeituras com o objetivo de atualizar as informações existentes a respeito dos contratos e auxiliar no que fosse possível para que os problemas encontrados fossem sanados. Em 2011, deu-se prosseguimento ao monitoramento dos contratos nos mesmos moldes de 2010.

Apesar das medidas tomadas para acelerar o andamento dos contratos, a Secretaria enfrenta problemas na liberação sistemática dos recursos aos municípios, o que dificulta o andamento dos contratos. Esse contato telefônico é feito de forma sistemática e os resultados apresentados têm sido positivos, pois as prefeituras mostraram maior comprometimento com o desenvolvimento dos contratos. Em algumas situações em que a Secretaria pode atuar em auxílio à prefeitura junto à Caixa, o contrato pôde ser concluído. Ressalta-se, porém, que, apesar do aspecto positivo, os problemas técnicos das prefeituras que não conseguem desenvolver os produtos e as obras a contento juntamente com o problema de contingenciamento orçamentário do Ministério são fatores importantes na baixa execução de muitos contratos.

Essa aproximação com os municípios têm sido importante também para sanar dúvidas existentes quanto aos procedimentos a serem tomados pelos responsáveis técnicos nas prefeituras quanto à apresentação dos documentos e à apresentação da prestação de contas junto à Caixa.

Na etapa de levantamento da situação dos contratos existentes, o Grupo identificou algumas inconsistências no site da Caixa para acompanhamento dos contratos de repasse. O site demora a ser atualizado, prejudicando o acompanhamento feito pela equipe da Secretaria, pois, como mencionado anteriormente, o Ministério das Cidades não pode ter contato direto com as prefeituras para acompanhamento e fiscalização dos contratos. Ainda, há um desconhecimento por parte da equipe técnica dos parâmetros utilizados pela Caixa para definir a situação em que se encontram os contratos – normal, atrasada, paralisada - dando ideias equivocadas quanto à real situação em que eles se encontram. Nesse sentido, foi enviado ofício à Caixa solicitando que a atualização fosse feita de forma periódica e coerente com a data de assinatura de cada um deles, porém a situação permanece a mesma.

Por fim, cabe destacar que as alternâncias políticas em prefeituras e governos estaduais, a rotatividade de suas equipes técnicas, a baixa capacidade técnica e os atrasos na liberação de recursos para pagamento dos contratos geram um círculo vicioso de má execução e atrasos.”

Análise do Controle Interno:

De acordo com a resposta apresentada, a SNAPU reconheceu como de sua responsabilidade uma quantidade de contratos diferente da apurada pela CGU. Ressalta-se que o levantamento feito pela CGU, sobre a Unidade responsável pelo contrato, foi feito a partir da classificação da principal funcional-programática a qual o contrato está inserido quando da consulta à base de dados da CAIXA, chegando-se a Unidade do MCidades responsável a partir de relação dos responsáveis pelo Programa de Governo, encaminhada pela Secretaria Executiva da Pasta.

Voltando ao assunto principal, que é a quantidade de obras com problemas, verificamos que a relação apresentada pela SNAPU apresenta uma quantidade de contratos com obras nessas situações superior à levantada pela CGU, conforme demonstrado no quadro abaixo, encaminhado em anexo as informações apresentadas:

Quantidade de Contratos de Repasse ao final do exercício de 2011			
SITUAÇÃO DA OBRA	QUANT.	VIGENTES	%
com problemas	31	26	56,52
Paralisada	15	12	26,09
Atrasada	14	12	26,09
Não Iniciada	2	2	4,35
Normal	20	20	43,48
Concluída	332	0	0,00
Cancelada / distratada	96	0	0,00
TOTAL	479	46	
OBS.: Considerou-se como vigentes os contratos com data de vigência posterior a 31/12/2012.			
OBS.2: Levantamento realizado pela CGU inclui contratos das ações 8874 e 0642 do Programa 1136 e ações do Programa 1137.			

Portanto, da carteira de contratos da Unidade, apesar de ser bem inferior as das demais Secretarias Finalísticas, verificamos que mais de 50% dos contratos em execução apresentam problemas. Essa situação demonstra que a SNAPU deve intensificar as ações junto às prefeituras e à CAIXA com o objetivo de regularizar a execução dessas operações.

Ainda em relação às justificativas apresentadas, de que foram identificadas inconsistências no site da Caixa para acompanhamento dos contratos de repasse, prejudicando o acompanhamento feito pela equipe da Secretaria, e da falta de resposta por parte da CAIXA para os questionamentos sobre os

parâmetros utilizados para definir a situação em que se encontram os contratos, informamos que o Ministério das Cidades, na condição de contratante da CAIXA para a operacionalização de suas Ações de Governo, tem a obrigação de cobrar o atendimento das suas demandas no âmbito da execução do contrato de prestação de serviços.

A esse respeito, conforme se observa no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, não houve no exercício examinado o monitoramento das ações de responsabilidade da Mandatária, nem tampouco sanções impostas à Caixa Econômica Federal no caso de descumprimento. Sobre o assunto consta a seguinte informação:

“No transcorrer do exercício financeiro de 2011, não houve atividades por parte do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 591, de 03/12/2008, para acompanhar a execução das Ações sob responsabilidade da Mandatária da União, haja vista o contingenciamento das despesas relacionadas a diárias e passagens, sobretudo, a publicação do Decreto nº 7.446, de 1º/03/2011, que estabeleceu, no âmbito do Poder Executivo, limites e procedimentos para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção no exercício de 2011. Entretanto, para o exercício de 2012, foi publicada a Portaria nº 583, de 14 de dezembro de 2011, que institui novo Grupo de Trabalho com a atribuição de acompanhar a execução das obrigações constantes dos Contratos de Prestação de Serviços celebrados com a Caixa Econômica Federal. No tocante às sanções, as mesmas serão aplicadas observando-se os Contratos Administrativos nº 03/2003, 06/2006 e 21/2011.”

Portanto, é essencial que a SNAPU comunique à Secretaria Executiva da Pasta as falhas verificadas na atuação da CAIXA, para que a Mandatária da União possa ser cobrada para o correto desempenho de suas atribuições.

Também é primordial que a Unidade aprimore o monitoramento dos contratos, de forma a identificar as pendências que gerem os atrasos e paralisações, e determine aos municípios que adotem as medidas cabíveis para a regularização dessas obras sob a possibilidade de cancelamento do contrato.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos à Unidade que aprimore o monitoramento dos contratos, de forma a identificar as pendências que gerem os atrasos e paralisações, e determine aos municípios que adotem as medidas cabíveis para a regularização dessas obras sob a possibilidade de cancelamento do contrato, buscando as seguintes medidas:

- Sejam avaliados, para cada contrato, os motivos do atraso, buscando, junto com o conveniente, as soluções necessárias para acelerar a conclusão das obras. Todas as reuniões deverão ser devidamente registradas, inclusive estabelecendo-se prazos para cumprimento das medidas acordadas.

- Nos contratos com obras/serviços paralisados, identificar aqueles passíveis de conclusão e tomar as providências necessárias ao reinício e término das obras. Para os não passíveis de retomada/conclusão, rescindir o contrato e verificar a correta aplicação dos recursos, cobrando a devolução ao Tesouro Nacional dos recursos não aplicados ou que tenham sofrido desvio de finalidade.

- Nos casos de contratos com obras/serviços não iniciados, identificar, para cada contrato, os problemas que estão impedindo o início dos trabalhos e buscar, junto com o conveniente, soluções para os problemas. Caso sejam identificados fatores que impossibilitem o início dos trabalhos, inviabilizando a implantação do empreendimento, rescindir o contrato e devolver ao tesouro nacional os recursos já liberados para CAIXA.

1.1.6.5. Informação

Chamamento Público

Com a finalidade de avaliar os critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional no chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos, conforme Art. 5º do Decreto 6.170/2007, verificou-se, primeiramente, em consulta ao SICONV, se a Unidade realizou transferências voluntárias com entidade privada sem fins lucrativos, no exercício examinado.

Da consulta realizada ao SICONV verificou-se que não foi firmado pela Unidade, no exercício examinado, contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos. Portando não houve análise acerca da regularidade da realização de chamamento público no âmbito da auditoria da SNAPU.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201204040

Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE ACESSIBILIDADE E PROGRAMAS URBANOS
MCIDADES

Exercício: 2011

Processo: 80000.012465/2012-94

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 201204040, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 000094 e 000095 do processo, seja pela REGULARIDADE.

Brasília/DF, 27 de Julho de 2012.

CELSON 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: 201204040

Exercício: 2011

Processo: 80000.012465/2012-94

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE ACESSIBILIDADE E PROGRAMAS URBANOS -MCIDADES

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, expresso 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, podemos citar como avanços ocorridos em 2011 a incorporação da Ação 8865 – Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

3. Entre os fatos que mais impactaram a gestão examinada, constatou-se a persistência das deficiências na gestão das transferências concedidas mediante Contratos de Repasse, tendo em vista que, apesar da tentativa de adoção de providências para os problemas detectados, ainda persiste quantidade significativa de contratos de repasse com obras não iniciadas, atrasadas ou paralisadas, apesar de terem sido informadas ações efetivas para sua retomada e conclusão. Boa parte dessas obras já consumiu grande volume de recursos públicos sem que tenha alcançado funcionalidades que propiciem benefícios à comunidade. Verificou-se, também, o descumprimento dos normativos que regulam as transferências voluntárias de recursos, tendo em vista a não instauração de processo de tomada de contas especial no prazo previsto em normativo. Constatou-se ainda grande quantidade de transferências voluntárias na situação de “a aprovar” e “a comprovar”, com mais de 60 dias de vigência expirada, cujos montantes para os anos de 2009, 2010 e 2011, se aproximam de R\$ 38,8 milhões.

4. As principais causas estruturantes que mais tem impactado no alcance dos objetivos dos Programas da SNAPU são as dificuldades em atuar na solução dos problemas que ocorrem na execução dos objetos pactuados, problemas esses causados em maioria pela falta de estrutura adequada da grande parte dos municípios brasileiros, o que reflete na falta de capacidade de elaborar e apresentar bons projetos, pela inexistência de cronogramas mais rígidos para cumprimento por parte dos proponentes das etapas estipuladas para contratação e execução dos contratos de repasse. Podem ser citadas, em paralelo, também, necessidades de aprimoramento dos controles relativos ao cumprimento do prazo para instauração do processo de Tomada de Contas Especial e ao controle da situação das prestações de contas finais.

5. A respeito do cumprimento das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em 2011, informamos que os processos anuais de contas da SNAPU não foram objeto de auditoria pela CGU nos últimos exercícios, e que também não há constatações pendentes de providências por parte da Unidade.

6. Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da Unidade, a

autoavaliação dos componentes da estrutura de controle interno considerou os componentes (Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento), na sua maioria, “não adequados”, sendo apenas um deles (Ambiente de Controle) considerado “adequado”. Os dados apresentados pela Unidade não expressam um planejamento de longo prazo, que é fundamental para garantir a identificação dos pontos críticos da SNAPU para atingir os resultados e manter a Secretaria atenta e reflexiva às contingências e necessidades de mudança. A ausência de um planejamento consistente impacta negativamente nos procedimentos de controle, no diagnóstico e prevenção dos riscos. Foram analisadas também as fragilidades em relação aos indicadores e ao planejamento que prejudicam a qualidade das informações disponíveis à UJ. Pela avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da SNAPU, considerou-se que a informação e a Comunicação não estão satisfatórias, impactando na gestão dos Programas e Ações, assim como nos contratos.

7. Identificou-se ainda a adoção de medidas gerais para a melhoria na gestão dos contratos de repasse firmados pelas Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades, que é a atuação de grupo de trabalho criado para monitoramento e tratamento dos contratos não PAC com problemas de execução, tendo o grupo desenvolvido metodologia de acompanhamento de acordo com as características em situações adversas (não iniciadas, paralisadas e atrasadas). Também pode ser citada a instituição de grupo de trabalho 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 nas ações custeadas por recursos do Orçamento Geral da União como nas financiadas com recursos não orçamentários.

8. 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 201204040, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria pela REGULARIDADE dos integrantes do Rol de Responsáveis.

9. 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