



## **Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE HABITACAO MCIDADES**

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600727

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

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201600727, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Nacional de Habitação – SNH do Ministério das Cidades.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período 04/04/2016 até 03/06/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

## **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 19/11/2015, entre SFC/DI/CGURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades e a SeinfraUrbana/TCU, foram efetuadas as seguintes análises.

### **2.1 Avaliação da Conformidade das Peças**

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, buscou-se avaliar a conformidade das seguintes peças exigidas pelo Tribunal, considerando a natureza jurídica e o negócio da Secretaria Nacional de Habitação:

- (i) Rol de responsáveis; e
- (ii) Relatório de gestão.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e do rol de responsáveis diretamente no Sistema e-Contas do TCU.

Na avaliação da equipe de auditoria a SNH elaborou todas as peças a ele atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2015, incluindo o Rol de Responsáveis, bem como as peças contemplam os formatos e conteúdos em consonância com as orientações da Portaria TCU nº 321/2015 e dos tópicos de ajuda do Sistema e-Contas, à exceção de algumas inconsistências que foram registradas em pontos específicos deste Relatório.

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

O TCU definiu como conteúdo do relatório de auditoria de gestão a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual - PPA sob responsabilidade da Unidade auditada, da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual - LOA vinculadas a programas temáticos e o Planejamento Estratégico da Unidade, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão.

Assim, essa análise visa a contemplar as seguintes questões:



1. Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos?
2. A relação Finalidade da Ação X Objeto do Gasto apresenta coerência?

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, verificou-se que a Unidade participa da implementação do Programa Temático integrante do Plano Plurianual – PPA 2012-2015: 2049 – Moradia Digna. Para tanto, a Secretaria é responsável por doze metas do PPA 2012-2015, distribuídas em seis Objetivos: 0382 (referente à melhoria da condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários), 0383 (referente à produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida), 0384 (referente ao incentivo da expansão do crédito habitacional), 0385 (referente ao fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), 0755 (referente à elevação dos patamares da qualidade da construção civil) e 0756 (referente à promoção da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais).

A SNH também participou do projeto de elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, elaborado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas – FGV, para o período 2014-2018, sendo que em 2015, foi priorizada pelo Escritório de Projetos da Secretaria Executiva a elaboração do plano tático junto à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. Foi informado que o início efetivo dos trabalhos para o desenvolvimento do plano tático da SNH data de 21 de março de 2016, quando foi constituída a Comissão Técnica desta Secretaria. A SNH informou esperar como resultado do desenvolvimento do plano tático, o aprimoramento do seu alinhamento com a política habitacional, maximizando a sua eficiência de implantação de seus projetos e ações, a definição de parâmetros de controle administrativo e a potencialização do autoconhecimento organizacional e o estabelecimento de um conjunto de indicadores de gestão dos programas e ações habitacionais.

No que se refere à execução física e financeira das Ações da LOA vinculadas ao programa temático 2049, cabe destacar que não identificamos divergências entre os dados de execução no SIOP em relação ao que foi apresentado no Relatório de Gestão. Verificamos também que a Ação 00CW (Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas) obteve o melhor percentual de execução chegando a 100%. Em que pese esse resultado, a Unidade informou que durante anos efetuaram-se o empenho dos recursos disponíveis e solicitação do financeiro à Secretaria do Tesouro Nacional e que a não liberação do recurso financeiro para os pagamentos do programa gerou um acúmulo de restos a pagar. Assim, ao final de 2015, após acordão do TCU, a decisão dos órgãos superiores para pagamento total do passivo incluiu o saldo de restos a pagar, conforme Medida Provisória nº 702 de 17 de dezembro de 2015. A Unidade destacou ainda que em 2014 ocorreu pedido via SIOP do valor de R\$ 1,1 bilhão não atendido no exercício, mas que foi contemplado apenas no pagamento final do passivo.

Houve baixa execução em 5 ações e não houve execução/liquidação na Ação 10S3, referente ao Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários. Dentre os motivos,



apontamos principalmente as restrições financeiras aliadas às decisões do governo na priorização e alocação dos recursos; as dificuldades quanto aos proponentes na apresentação de projetos, soluções e gestão dos empreendimentos; a plurianualidade das intervenções apoiadas que acabam tendo longo tempo de desenvolvimento com atrasos nos procedimentos de desembolso e também na execução.

A Unidade relatou que foi desenvolvido um trabalho de avaliação e sistematização das fases 1 e 2 do Programa Minha Casa, Minha Vida e incluído na sistematização dos trabalhos de 38 relatórios produzidos em acordo de cooperação estabelecida com o CNPq. Nesses relatórios, a análise dos pesquisadores destacou os temas da localização dos empreendimentos; infraestrutura urbana; impacto ambiental; vícios construtivos; e seleção de beneficiários. Diante disso, a SNH indicou que consolida uma agenda de debates e ações para subsidiar a discussão sobre a qualidade da inserção urbana e dos projetos arquitetônicos e urbanísticos dos empreendimentos PMCMV, produzindo Cadernos Técnicos.

Em relação ao aumento das metas previstas para o PMCMV na sua primeira e segunda fase, questionamos a UPC por meio da SA 201600727/01, sobre a correlação com o déficit habitacional. A Unidade informou que:

*O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi elaborado para atender a um objetivo duplo. Em primeiro lugar, como uma medida anticíclica, para evitar que o Brasil entrasse em um processo recessivo decorrente da crise financeira internacional que teve seu ápice nos anos 2007-2009. Em segundo, ser uma política social de distribuição de renda e inclusão territorial de milhões de famílias, condizente com as diretrizes do governo. A partir de diagnósticos técnicos sobre o papel multiplicador do setor da construção civil na econômica (SIC), e sobre a necessidade de produção de novas habitações, em decorrência do passivo habitacional existente e da demanda futura por moradias, o MCMV tornou-se uma proposta viável e eficaz. No entanto, o combate ao déficit habitacional, que em 2009 era estimado em mais 6 milhões de moradias (dados da Fundação João Pinheiro, a partir dos dados do IBGE), não poderia ser efetuado de uma única vez, considerando tanto as limitações do mercado da construção civil, como os vultosos recursos não onerosos necessários para que a habitação pudesse ser destinada a aqueles que mais precisam, as famílias de baixa renda que compõem majoritariamente o déficit habitacional urbano e rural. Dessa forma, o programa se propôs a iniciar o incremento da provisão com 2 milhões de moradias.*

*Ao compreender o impacto desse investimento nos índices econômicos e sociais, avaliou-se que seus efeitos eram positivos a ponto de poder nele ser alocado volume maior de recursos, num movimento de retroalimentação: o crescimento da economia gera renda para as famílias e setores produtivos, que por sua vez aumenta a arrecadação pública. As metas, dessa forma, foram sendo ampliadas a medida em que os resultados de contratação eram atingidos. Importante observar que, não obstante o programa tenha contribuído de forma significativa na ampliação da qualidade de vida e de moradia dos beneficiários, o déficit habitacional continua a ser um dado de realidade. A redução de seu montante não é diretamente proporcional ao número de novas unidades construídas*



*haja visto o complexo movimento demográfico brasileiro, no qual ainda se tem predominante tendência de crescimento populacional.*

Levando em conta o exposto e, ainda, as ponderações feitas quanto ao atraso na revisão do PlanHab (indicadas na constatação item 1.2.1.1), orientamos que a UPC congregue esforços em sanar os problemas identificados no Programa, bem como siga as indicações fornecidas pelos estudos encomendados, atentando-se criticamente para os dados de localização dos empreendimentos; infraestrutura urbana; impacto ambiental; vícios construtivos e seleção de beneficiários.

Consideramos também que a Unidade deve ser clara no relatório de Gestão quanto aos dados que apresentem o avanço das metas em correlação ao saneamento do déficit habitacional e demonstre como a política habitacional está caminhando para a solução dos problemas da área. Incluindo aí, ponderações quanto a eficiência e efetividade de seus resultados, de modo a garantir que as ações empreendidas não necessitem de retrabalho.

Em relação ao elevado número de contratos com obras paralisadas, atrasadas e não concluídas, chamou a atenção o dado de que o número de paralisadas tem aumentado, em que pese os esforços da SNH para reverter o quadro apresentado. A UPC se colocou ciente da necessidade de avaliar o conjunto das ações geridas. Avaliamos que esta questão é grave e manteremos o acompanhamento das ações empreendidas pela Unidade e orientamos que sejam prioridades da gestão.

Avaliamos que a relação entre a Finalidade da Ação e o Objeto do Gasto nas Ações geridas pela Unidade, em que pese a ausência de execução em algumas ações, apresentam coerência, porém, compreendemos que para a concretização dos Objetivos do Programa 2049 - Moradia Digna, a UPC deve concentrar seus esforços em garantir a adequada execução dos empreendimentos e entrega aos beneficiários.

Quanto a esse aspecto a UPC informou no Relatório de Gestão, pag. 29, que quanto à execução do FAR, o acompanhamento do atendimento dos compromissos assumidos pelos entes públicos na Matriz de Responsabilidades, para os empreendimentos a partir de 500 unidades habitacionais, a maioria dos municípios não tem cumprido os compromissos assumidos alegando dificuldades financeiras decorrente da queda de arrecadação. Apesar de colocar essa questão no rol das atividades permanentes de gestão, a SNH não abordou como está lidando com essa questão.

Destacando o fato de que a retração de recursos marcou o exercício de 2015, questionamos por meio da SA 201600727/01 os impactos na atuação da SNH quanto ao cumprimento dos objetivos 0382; 0384; 0385; 0755 e 0756. Em resposta, a UPC informou que:

*Em relação ao objetivo 382, em 2015 deu-se continuidade as ações em andamento; não havendo autorização pela SEPAC para novo processo de seleção de contratação. Os pagamentos das operações em andamento seguiram a disponibilidade orçamentária e financeira determinada pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN) e seus respectivos cronogramas de desembolso. Cabe destacar que em 2015 continuaram as iniciativas da SNH visando à consecução das operações PAC com obras paralisadas há mais de 12 meses. Também em 2015 verificou-se aumento no percentual de operações canceladas*



*no objetivo 382 do total de operações selecionadas. Isso se deu em razão das medidas de gestão adotadas em relação às operações que não obtiveram Autorização de Início de Objeto (AIO) de modo tempestivo. Outra medida adotada foi a edição da Portaria MCidades ° 632/2015, de caráter transitório, mas ainda vigente, a qual teve por finalidade concentrar a competência para homologação das Sínteses de Projetos Aprovados (SPA) relativas a termos de compromissos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este conjunto de medidas e a sua continuidade de aplicação teve por objetivo controlar a demanda por recursos da União relativa aos empreendimentos em andamento.*

*Ao longo do ano de 2015 notou-se no objetivo 384, relativo ao financiamento imobiliário com recursos do SBPE, resultado anual inferior ao do ano de 2014, em valor financiado e em quantidade de operações contratadas. O mesmo comportamento foi observado no financiamento imobiliário com recursos do FGTS, cujo desempenho ao longo do mesmo ano apresentou redução tanto em volume de recursos de financiamento e de subsídio quanto em quantidade de operações contratadas. Quanto aos objetivos 385, 755 e 756, tratam-se de ações estruturantes, de cunho transversal, desenvolvimento institucional e parcerias com Instituições Técnicas entre outras ações.*

Avaliamos que a Unidade não respondeu de forma satisfatória, apenas indicando onde houve reduções orçamentárias. Lembramos à UPC que o Relatório de Gestão deve apresentar análise crítica quanto aos seus resultados e indicar claramente como a redução orçamentária impactou ou prejudicou suas ações e como a gestão lidou com as dificuldades.

Destacamos ainda que a Unidade não comentou, especificamente, cada meta do PPA 2012-2015 referente aos seus Objetivos. Considerando as dificuldades financeiras, verificamos que os resultados estão aquém do planejamento realizado. Em 2014, alertamos a Unidade para levar em conta na elaboração das metas para o PPA 2016-2019, formas mais concretas de apuração do resultado de seus investimentos, buscando garantir maior efetividade da execução da política. Orientamos que a UPC se atente para garantir análise crítica de seus resultados e que a apuração das metas seja apresentada de forma detalhada e em identidade com o PPA.

Com relação à supracitada avaliação que constou do Relatório Preliminar de Auditoria da SNH, e foi discutida em Reunião de Busca Conjunta de Soluções ocorrida em 14/06/2016, o gestor federal manifestou-se a respeito.

A Unidade informou que *na reunião realizada* (de busca conjunta de soluções, ocorrida em 14 de junho) *ficou acordada complementação das informações referente à SA 201600727/01, que tratou sobre os impactos na atuação desta SNH quanto ao cumprimento dos objetivos 0382; 0384; 0385; 0755 e 0756, assim segue informações complementares.* Ocorre que ao analisarmos o material enviado pela UPC, verificamos que a Unidade não observou que o conteúdo era o mesmo já respondido na SA 201600727/01. Portanto, não houve acréscimos de informações que esclarecessem os apontamentos indicados no Relatório Preliminar de Auditoria da SNH.

Além de não acrescentar informações, a manifestação ao Relatório Preliminar não apresenta análise crítica quanto aos seus resultados, conforme a orientação para o tópico



de resultados que consta do Sistema e-Contas. Dessa forma, considerando, ainda, que a ausência dessas informações e análises por parte da UPC não repassa aos leitores do Relatório de Gestão a clara compreensão dos atos de gestão praticados pela SNH frente ao contexto enfrentado em 2015, razão pela qual registramos essa falha como constatação específica na parte deste Relatório referente aos controles internos.

Assim, após a análise da manifestação do gestor federal, conclui-se que os resultados quantitativos e qualitativos continuam refletindo dificuldades de impacto nas atividades da Secretaria, tendo suas condições agravadas em 2015. Ressalta-se que se manteve a diminuição do investimento, o impacto da retração econômica, bem como a persistência de entraves contratuais que postergam a execução e entrega das obras, sendo que a gestão ainda não conseguiu atuar de maneira contundente para sanar os problemas indicados.

Consideramos que o PlanHab é instrumento fundamental para orientar a política e congrega esforços na sua execução. As condições sociais e políticas são mutáveis e, por isso os períodos previstos de revisão não devem ser postergados. Compreendendo o Plano como um produto de ampla discussão com os setores envolvidos e com a participação da sociedade civil, avaliamos que sua execução não pode ser negligenciada. Assim, alertamos que é necessário a SNH atentar para o seu planejamento, aprimorar e garantir seus controles internos. Finalmente, cabe à Secretaria, melhorar a comunicação, por meio do Relatório de Gestão, a respeito das dificuldades enfrentadas e as medidas de gestão adotadas, sempre buscando apresentar as informações acrescidas de análise crítica.

### **2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias**

O apoio à urbanização de assentamentos precários é a principal ação implementada por meio de transferências obrigatórias e voluntárias no âmbito da SNH. No âmbito do Plano Plurianual 2012-2015 os recursos foram descentralizados mediante as ações orçamentárias 10S3, 10S6 e 10SJ.

No âmbito da ação orçamentária 10S3, o Ministério das Cidades por meio da SNH atua na definição de normas e diretrizes, além de definir regras gerais e promover a seleção de propostas de urbanização apresentadas por estados e municípios. Com relação às ações 10S6 e 10SJ a aprovação de normas e critérios que orientam a seleção ocorre por definição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) e o Ministério das Cidades publica Portaria com manual de instruções, contendo as diretrizes e procedimentos operacionais.

No caso de recursos consignados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a seleção de empreendimento pela SNH é submetida ao Comitê Gestor do PAC para decisão final. Conforme cada caso, após a seleção promovida pela SNH ou pelo Comitê Gestor do PAC, cabe à CAIXA operacionalizar as transferências desempenhando o papel de mandatária da União.



Dentre as atribuições da mandatária da União incluem-se todas as análises técnicas necessárias para que a proposta selecionada atenda aos normativos, firmar os ajustes com cada estado e município selecionado pela SNH, fiscalizar a execução física e financeira de cada transferência e realizar as análises de prestações de contas.

Sobre a avaliação da gestão das transferências concedidas sob a gestão da SNH, seguem as análises com base no escopo definido em Ata de Reunião entre a o Órgão de Controle Interno e a Secretaria do Tribunal, contemplando parte dos temas apresentados no anexo II da DN TCU Nº 147, de 11 de novembro de 2015, normativo que define o conteúdo de referência para elaboração do Relatório de Auditoria.

#### Atuação da UPC para garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental

Em 2015 não houve seleção de propostas e a SNH não firmou transferências para as modalidades convênio, contrato de repasse e termos de compromisso por meio da Unidade Gestora (UG) 560005 (SNH) e UG 175004 referente à CAIXA, segundo informação do item 4.3.6 do Relatório de Gestão. Tal informação foi confirmada mediante extração de dados realizadas pelo Órgão de Controle Interno nos sistemas corporativos.

Nesse sentido, devido à ausência de formalização de novos instrumentos de concessão no exercício de 2015 não foi possível efetuar exames em processos administrativos com vistas a avaliar se os ajustes reuniram ou não os requisitos afins com os objetivos das ações governamentais 10S3, 10S6 e 10SJ.

Por oportuno, registra-se que o atendimento aos requisitos na fase de concessão das transferências foi avaliado, sem a identificação de problemas relevantes, na Auditoria Anual de Contas de 2015 (Relatório nº 201503541).

Em síntese, na análise anterior identificou-se a existência de documentos elaborados pelos técnicos da Secretaria e aprovados no âmbito da estrutura hierárquica da Unidade, tais como Notas Técnicas avaliando a Síntese de Projeto Aprovado – SPA elaborada pela CAIXA e considerando na avaliação técnica informações de documentos necessários a exemplo do Quadro de Composição do Investimento – QCI.

#### Suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências

Conforme o item 8.1 do Relatório de Gestão a SNH afirma que a defasagem no quantitativo de servidores da Secretaria prejudica as atividades de controle, monitoramento e avaliação dos Programas de responsabilidade da Unidade. Registra, ainda, a evasão e a rotatividade nos quadros pertencentes à Secretaria como questões que contribuem para a insuficiência de pessoal.

Nesse sentido, a Unidade foi questionada a informar se no exercício de 2015 encaminhou à Secretaria Executiva demanda por mais servidores e/ou estudo quanto ao dimensionamento da força de trabalho mínima necessária para execução dos serviços da



Unidade. Em resposta, a Unidade relatou que foi encaminhada à Secretaria Executiva proposta de reestruturação, sem, contudo, apresentar maiores detalhes.

O quantitativo de servidores informado pela SNH em exercício efetivo na Unidade em 2014 foi de 95 enquanto em 2015 esse número foi de 91, demonstrando redução da força de trabalho.

Com relação à estrutura tecnológica, não houve aperfeiçoamento com relação aos apontamentos que constam o Relatório nº 201503541. No mencionado Relatório registrou-se a necessidade de aprimoramento do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI, que envolve a gestão das operações de transferências relacionadas às ações de Urbanização de Assentamentos Precários (10S3, 10S6 e 10SJ), vinculadas ou não ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Questionada a respeito do estágio de implementação do projeto de aprimoramento do SACI, a SNH informou que o aperfeiçoamento está em andamento, sendo o processo conduzido por etapas, junto à Secretaria Executiva do Ministério. Por oportuno, questionou-se, ainda, sobre a atualização das informações de transferências da SNH no SACI, sendo que a Unidade informou que os termos de compromisso/contratos de repasse de maior materialidade e relevância são frequentemente atualizados e monitorados através do Sistema pela equipe de técnicos mediante a realização de reuniões, expedição de documentos, vídeo e audioconferências e e-mails.

Em síntese, considerando que não houve incremento no quantitativo de pessoal e aperfeiçoamento da estrutura tecnológica, a equipe de auditoria avalia como de fragilidade a atual situação quanto à estrutura de pessoal e tecnológica à disposição da Secretaria, de forma análoga ao que consta do Relatório nº 201503541.

#### A qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC relacionados à gestão das transferências

O Relatório nº 201503541 apontou a ausência de manual interno definindo responsabilidades e procedimentos para a consecução das atividades relacionadas à gestão das transferências (PAC e Não PAC). Em síntese, verificou-se que os esforços da Unidade foram direcionados à elaboração de normativos, manuais técnicos e operacionais destinados ao público externo ao Ministério, proponentes (estados e municípios) e a CAIXA, na qualidade de Mandatária da União.

Dessa forma, o mencionado Relatório nº 201503541 recomendou a elaboração de normativos internos, destinados a orientar os servidores que executam atividades relacionadas à gestão desses programas. Os normativos internos ainda estão em início de elaboração no exercício de 2016 e constituirão rotinas, com definição de atividades e responsabilidades, as quais devem contemplar orientação aos servidores quanto ao registro de informações afetas à gestão das transferências (PAC e não PAC) e as atividades necessárias ao monitoramento de informações sobre o acompanhamento desses instrumentos.

Dentre as informações parciais relativas ao andamento do trabalho de elaboração do manual interno no âmbito das atividades da SNH, destaca-se que a formalização de



procedimentos para algumas rotinas administrativas deve contribuir para o aperfeiçoamento, a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos na Unidade, em especial as rotinas:

Rotina 6: Análise/Seleção de projetos ou propostas

Rotina 10: Acompanhamento dos contratos e termos de compromisso a partir da identificação dos macroprocessos

Além da formalização das rotinas, destaca-se a importância do avanço do projeto de aperfeiçoamento do SACI, bem assim a atualização das informações de todos os contratos de repasse monitorados por meio desse sistema, e não somente a atualização das informações afetas aos contratos de repasse de maior materialidade e relevância, como informou a Unidade.

Também importa acrescentar que permanece expressivo o volume de transferências PAC sem alteração da situação (obra atrasada ou paralisada) ao longo do exercício de 2015 se comparada à situação verificada ao final de 2014. A evolução dessa questão é tratada em ponto específico deste Relatório.

Ante o exposto, considerando-se as questões de formalização de manual interno de procedimentos, aperfeiçoamento de sistema de informações e a quantidade de obras em situação de atraso ou paralisação, avalia-se que há oportunidades de melhorias para os controles internos relacionados à gestão das transferências.

## **2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

O Anexo II da Decisão Normativa TCU Nº 147, de 11 de novembro de 2015, estabelece para a avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, os seguintes elementos do sistema de controles internos da UPC:

1. Ambiente de controle;
2. Avaliação de risco;
3. Atividades de controle;
4. Informação e comunicação;
5. Monitoramento.

A avaliação da estrutura de controles internos administrativos da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades buscou analisar aspectos da qualidade e da suficiência do sistema de controle interno administrativo com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos na área de transferências.

A análise realizada pela equipe de auditoria considerou, no âmbito das áreas de avaliação definidas pelo TCU, a percepção do gestor a partir da avaliação feita no seu Relatório de Gestão e em informações coletadas junto à Unidade, além de informações levantadas a



partir do acompanhamento realizado junto à SNH em 2015 e na execução dos demais procedimentos de auditoria anual de contas.

Destaca-se que de uma maneira geral que não se verificou aprimoramento significativo dos componentes do sistema de controles internos administrativos com relação aos fatos registrados na Auditoria Anual de Contas da SNH referente à gestão de 2014 (Relatório nº 201503541). Com relação à análise conduzida para a gestão de 2015, o quadro a seguir apresenta o resultado da avaliação considerando-se os componentes ou elementos de controle avaliados:

ELEMENTO	PONTUAÇÃO (%)	AVALIAÇÃO
Ambiente de controle	57	Intermediário
Avaliação de risco	30	Básico
Atividades de controle	36	Básico
Informação e comunicação	44	Intermediário
Monitoramento	67	Intermediário

Escala de valores da Avaliação:

0 a 20% – Inicial;  
20,1 a 40% – Básico;  
40,1 a 70% – Intermediário;  
70,1 a 90% – Aprimorado;  
90,1 a 100% - Avançado;

Com relação ao ambiente de controle, salienta-se que há estrutura organizacional, porém a mesma não contempla todas as atividades atualmente desenvolvidas pela UPC. Inclusive a Unidade informa que enviou à Secretaria Executiva proposta específica para reestruturação. Acrescenta-se que há a necessidade de maior quantitativo de servidores.

Com relação à avaliação de riscos, não há avaliação e identificação sistematizada no âmbito da Unidade. Não obstante, destaca-se a iniciativa da SNH de tentar mitigar, reduzir a exposição a alguns riscos por meio da definição normativa de regras de implementação para os Programas de responsabilidade da Unidade.

Sobre as atividades de controle, destaca-se que os normativos internos seguem em elaboração. Com relação aos sistemas informatizados, falta sistema específico para monitorar o PMCMV e o avanço do projeto de aperfeiçoamento do Sistema SACI para o acompanhamento das transferências voluntárias e PAC.

Para o componente informação e comunicação, o avanço da definição formal dos procedimentos internos poderá melhorar a comunicação dentro da Unidade. Com relação ao público externo, CAIXA, há troca de informações padronizadas via banco de dados de transferências. Por outro lado, a comunicação com proponentes e mesmo com a CAIXA para tratar de questões específicas em cada contrato de repasse não ocorre de forma sistematizada. Para o cidadão, o acesso ocorre por meio de demandas de Lei de Acesso a Informação (LAI) e apresentação de denúncias via Sistema e-OUV, ambos por meio do sítio do Ministério das Cidades.

Com relação ao monitoramento, importa destacar que a ausência de indicadores de desempenho da gestão, formalmente instituídos, prejudica a avaliação da qualidade das informações disponíveis à tomada de decisão e pode fragilizar a gestão, além de impactar na análise dos resultados.

Para cada um dos componentes de controle avaliados constam mais informações em ponto específico do Relatório.



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

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foi considerada a seguinte questão de auditoria:

(i) Caso existam determinações/recomendações do TCU à UPC, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas?

Foi realizado levantamento dos acórdãos do Tribunal que deram entrada na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) e pesquisa direta no sítio eletrônico do TCU com vistas a verificar se foram expedidos julgamentos, acórdãos e decisões para o gestor federal da UPC, no caso SNH, com determinações para o acompanhamento por parte da Controladoria-Geral da União.

Em ambos os levantamentos, não se localizou julgamento, acórdão ou decisão para a SNH, com determinação para o acompanhamento da implementação por parte da CGU, no exercício de 2015.

Quanto ao atendimento de outras deliberações do Tribunal contendo recomendações ou determinações para atuação da SNH, conforme o Relatório de Gestão 2014, registra-se a manifestação do gestor federal para nove acórdãos/decisões para os quais foram apresentadas justificativas para o não cumprimento e as respectivas medidas adotadas pelo gestor federal no exercício de 2015.

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

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria:

(i) A Unidade Prestadora de Contas (UPC) mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU?

(ii) Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?

Com relação à primeira questão, a SNH conta com núcleo de controle que visa atender às demandas provenientes da CGU e também de órgãos de controle externo da administração pública, bem assim solicitações oriundas dos entes federados e da sociedade em geral.

Conforme consta do item 5.2 do Relatório de Gestão da SNH a rotina de acompanhamento e atendimento de diligências e recomendações do núcleo consiste em recepcionar as demandas, registrá-las, analisá-las, levantar as informações necessárias ao respectivo atendimento junto às áreas técnicas, realizar diligências junto às instituições financeiras, controlar e gerir o fluxo de informações, por fim, elaborar notas técnicas, ofícios e minutas de respostas aos solicitantes.



Registra-se o efetivo funcionamento do referido núcleo de controle, uma vez que no exercício de 2015 a CGU recebeu respostas a diligências e manifestações da SNH quanto ao cumprimento de recomendações do controle interno, com base em documentos elaborados no âmbito do núcleo.

Com relação à segunda questão, registra-se que até a data limite para a elaboração do Relatório de Gestão, a SNH apresenta o total de 100 (cem) recomendações em monitoramento, considerando todos os exercícios até 2015. Acrescenta-se que todas as recomendações em monitoramento têm prazo para atendimento que se expira ao longo do exercício de 2016.

Dentre as recomendações em monitoramento, o Relatório de Gestão destaca o acompanhamento dos apontamentos afetos à Auditoria Especial da CGU realizada no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) na modalidade Oferta Pública. Para o controle interno, esse acompanhamento é importante devido à quantidade de questões pontuais envolvendo conclusão de obras e, em alguns casos, a recuperação de recursos públicos.

Além do acompanhamento das recomendações pontuais no PMCMV Oferta Pública, registra-se como de relevância o monitoramento das providências para o atendimento das recomendações afetas à (i) revisão do contrato de prestação de serviços entre a CAIXA e o Ministério das Cidades (id 136195 e 136196), (ii) à elaboração de indicadores de desempenho de gestão que contemplem o conjunto das atividades desenvolvidas na unidade e que estejam alinhados ao Planejamento Estratégico do MCidades (id 143568) e (iii) ao desenvolvimento e adoção de manual interno definindo os procedimentos operacionais para os processos de trabalho desenvolvidos na SNH (id 143570). As providências adotadas pelo gestor federal para a implementação dessas recomendações são avaliadas em pontos específicos deste Relatório.

Finalmente, registra-se que embora seja significativa a quantidade de recomendações em monitoramento, a maior parte refere-se a questões pontuais. Com relação às recomendações mais relevantes, anteriormente destacadas, há registro de providências parciais por parte do gestor federal, além de prazo para atendimento ao longo de 2016.

## **2. 7 Ocorrências com dano ou prejuízo**

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



### 3. Conclusão

As providências corretivas a serem adotadas em virtude dos achados de auditoria, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UPC 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.

**Nome:**  
**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:**  
**Cargo:**

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



## 1 GESTÃO OPERACIONAL

### 1.1 Programação dos Objetivos e Metas

#### 1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Resultados da ação

##### Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Secretaria Nacional de Habitação. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da Unidade.

A partir de tais critérios duas ações orçamentárias (00AF e 00CW) compreendendo aproximadamente 92% dos recursos empenhados em relação ao Programa 2049 – Moradia Digna no exercício de 2015 foram acompanhadas por meio de diferentes trabalhos.

Ademais, em razão da maior materialidade das ações selecionadas registra-se que outras três ações orçamentárias (0E64, 10S3, 20Z9 e 00CY) não foram objeto de ação de controle específica. O quadro a seguir discrimina o conjunto das ações e a respectiva representatividade no âmbito do Programa 2049.

*Quadro: Informações Básicas das Principais Ações Executadas pela Unidade*

Programa – descrição	Ação (projeto/ atividade/ Op.Especiais) - descrição	Finalidade	Forma de implementação/ detalhamento	Representatividade
2049- Moradia Digna	00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.	Linha de Crédito; Empresas da indústria da construção civil apresentam projetos – às instituições financeiras oficiais federais que, após análise e aprovação de acordo com as diretrizes do programa, contrata o empreendimento, efetuando a liberação dos recursos mediante medição de obra. O poder público (DF, Estados ou Municípios) é responsável pela seleção de beneficiários do Programa, observados os critérios de elegibilidade e seleção da demanda definidos pelo Ministério das Cidades em normativo específico, bem como pela execução do Trabalho Social junto aos beneficiários dos empreendimentos contratados	29%



<p>00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)</p>	<p>Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.</p>	<p>Linha de Crédito; A subvenção econômica será concedida 01 (uma) única vez para cada beneficiário final e será cumulativa, até o limite máximo a ser fixado em ato do Poder Executivo, com os descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços - FGTS, nas operações de financiamento realizadas na forma do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. A subvenção poderá ser cumulativa com subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. Os Ministérios das Cidades e da Fazenda farão a regulamentação em relação à fixação das diretrizes e condições gerais, à distribuição regional dos recursos e à fixação dos critérios complementares de distribuição desses recursos. A gestão operacional dos recursos de subvenção será efetuada pela Caixa Econômica Federal. Os recursos serão distribuídos entre as Unidades da Federação e a subvenção econômica será concedida no ato da assinatura do contrato de financiamento imobiliário.</p>	<p>62%</p>
<p>00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)</p>	<p>Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.</p>	<p>Linha de Crédito; Para efeito de enquadramento, a renda bruta familiar anual dos agricultores rurais será aquela constante na Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, gerido pela Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os trabalhadores rurais apresentarão à Caixa Econômica Federal, às instituições financeiras ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação, na forma por estes definida, comprovação de renda formal ou informal, que permita atestar seu enquadramento cuja renda bruta familiar anual não ultrapasse R\$ 60.000,00. A distribuição entre Unidades da Federação foi efetuada de acordo com a estimativa do déficit habitacional, para as áreas rurais, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, referente ao ano de 2007 e suas atualizações. A gestão operacional dos recursos de subvenção será exercida pela Caixa Econômica Federal. Constituem-se em instituições financeiras ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação aqueles que venham a ser habilitadas pelo Agente Operador do FGTS.</p>	<p>2%</p>
<p>0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com</p>	<p>Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento</p>	<p>Municípios ou Estados cadastram propostas de participação no site do Ministério das Cidades, que realiza processo seletivo de acordo com critérios pré-estabelecidos. As Instituições Financeiras - IF e Agentes</p>	<p>2%</p>



<p>menos de 50.000 Habitantes (Oferta Pública)</p>	<p>à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.</p>	<p>Financeiros - AF do Sistema Financeiro da Habitação – SFH participam do processo de Oferta Pública de Recursos. Municípios e Estados com propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades assinam Termo de Acordo e Compromisso com a IF ou AF habilitada de sua escolha e realizam a seleção dos candidatos a beneficiários para análise de enquadramento aos critérios de participação no Programa a ser realizada pela CEF. Municípios assinam em conjunto com a IF ou AF os contratos com os beneficiários finais. Após a assinatura dos contratos com os beneficiários finais, é feita a liberação da primeira parcela da subvenção econômica do Governo Federal em nome do beneficiário, pessoa física, por meio da IF ou AF signatária do contrato. Demais parcelas serão liberadas de acordo com andamento das obras, conforme medições encaminhadas pela IFs e AFs ao Ministério das Cidades. As subvenções econômicas são concedidas ao beneficiário pessoa física por intermédio das IF/AF do SFH, que ficam responsáveis pela sua adequada aplicação.</p>	
<p>00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009)</p>	<p>Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.</p>	<p>Linha de Crédito; A Entidade Organizadora, habilitada nas condições definidas pela Secretaria Nacional de Habitação, apresenta projeto de produção habitacional ao Agente Financeiro do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, que após análise de enquadramento e viabilidade econômica encaminha para seleção ao Gestor de Aplicação, a quem compete autorizar a contratação. O agente financeiro do FDS contrata a operação com os beneficiários organizados pela EO, que promove a gestão do empreendimento em conjunto com os beneficiários.</p>	<p>1%</p>
<p>20Z9 - Apoio à melhoria e a modernização do setor da construção civil</p>	<p>Elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.</p>	<p>A implementação ocorre por meio de contratos, convênios, cooperação técnica com instituições e órgão do Governo, além de parcerias com o Setor da Construção Civil visando à capacitação profissional e assistência técnica, assim como, pelo fomento aos Sistemas do Programa Brasileiro da qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), visando a melhoria da Qualidade, produtividade, sustentabilidade e apoio à Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil</p>	<p>0%</p>



	10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	Melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários, desenvolvendo iniciativas necessárias à regularização urbanística e fundiária, à promoção da segurança e salubridade e à melhoria das condições de habitabilidade, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, infraestrutura e inclusão socioambiental.	Descentralizada; O Ministério das Cidades publica Portaria com manual de instruções, contendo as diretrizes e procedimentos operacionais. Estados, Distrito Federal e Municípios (executor) encaminham ao Ministério das Cidades pleito, na forma de consulta prévia. O Ministério enquadra e seleciona a proposta, autorizando a Caixa Econômica Federal - CEF a contratar a operação. Descentraliza os créditos orçamentários para que a CEF emita nota de empenho, comunique o executor, receba e analise documentos técnicos, jurídicos e institucionais para formalização do contrato de repasse. O executor realiza processo licitatório, inicia a execução do objeto, após autorização da CEF. O Ministério das Cidades libera, em parcelas, recursos financeiros para pagamento das etapas executadas, em conformidade com a medição atestada pela CEF e a prestação de contas apresentada pelo Executor.	2%
--	---	---	---	----

Fonte: SIOF

1. 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR
2. 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)
3. 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)
4. 0E64 - Subvenção Econômica destinada a habitação de interesse social em cidades com menos de 50.000 habitantes (Oferta Pública)
5. 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009)
6. 10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários
7. 20Z9 - Apoio à melhoria e a modernização do setor da construção civil

A Ação 00AF atende às atividades do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR que compreende o financiamento habitacional para a faixa de renda familiar de 0 a 3 salários mínimos. A Ação 00CY atende às atividades do Fundo de Desenvolvimento Social- FDS que compreende os Programas Crédito Solidário – PCS e Minha Casa, Minha Vida Entidades, por meio dos agentes financeiros CAIXA e Banco do Brasil, para aplicação em financiamentos de projetos habitacionais de interesse social para pessoas físicas ou entidades privadas sem fins lucrativos, enquanto substitutas temporárias do beneficiário final, de acordo com as regras estabelecidas pelo Conselho Curador do FDS, facilitando o acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda.

As Ações 00CW e 00CX atendem a aplicação de recursos em Projetos de Interesse Social em áreas urbanas com o objetivo de facilitar a aquisição de imóvel residencial ou complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento, realizadas pelas entidades integradas ao Sistema Financeiro da Habitação – SFH aos segmentos populacionais com renda familiar mensal de até R\$ 3.275,00 (três mil, duzentos e setenta e cinco reais) e em áreas rurais para trabalhadores



rurais cuja renda bruta familiar anual não ultrapasse R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) com o objetivo de facilitar a aquisição, produção ou reforma do imóvel residencial ou complementar a remuneração do agente financeiro). Cabe destacar que a execução de 100% dos recursos aportados na Ação 00CW deveu-se ao acúmulo de restos a pagar. A UPC informou que, ao final de 2015, após acordo do TCU, a decisão dos órgãos superiores para pagamento total do passivo incluiu o saldo de restos a pagar, conforme Medida Provisória nº 702 de 17 de dezembro de 2015. A Unidade destacou ainda que em 2014 ocorreu pedido via SIOP do valor de R\$1,1 bilhão não atendido no exercício, mas que foi contemplado apenas no pagamento final do passivo.

A ação 0E64 Subvenção Econômica destinada a habitação de interesse social em cidades com menos de 50.000 habitantes (Lei Nº 11.977, DE 2009) refere-se à modalidade Oferta Pública, a qual está suspensa devido às denúncias de irregularidades e em decorrência de auditoria especial pela CGU. Em 2015, não houve novas seleções nem contratações no âmbito da modalidade.

Já a Ação 10S3 atende as atividades relacionadas à transferência de recursos do Orçamento da União - OGU para apoiar o poder público na melhoria da condição de vida das famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos), que vivem em assentamentos precários, em situação de vulnerabilidade social, em áreas de risco (localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados), desenvolvendo ações de urbanização integral em assentamentos precários, compreendendo regularização fundiária e desenvolvimento comunitário, com o objetivo de transformar a área e alcançar condições dignas de moradia das famílias.

A implementação dessas Ações ocorre através da disposição de linhas de crédito ou de forma descentralizada, no caso da Ação 10S3, conforme o detalhamento descritivo no quadro acima. No caso da baixa representatividade da Ação 10S3 destacamos que a plurianualidade das obras, aliadas as dificuldades relacionadas à pactuação e execução dos contratos são as justificativas permanentemente apresentadas pela Secretaria para a baixa execução e para a morosidade na entrega dos empreendimentos.

A ação 00AF é acompanhada no âmbito da finalização do Relatório de Avaliação da 1ª Fase do Programa MCMV, o qual contempla a avaliação da atuação da CAIXA e das prefeituras na execução do Programa. O escopo dos exames incluiu também a avaliação da regularidade do processo de seleção da construtora, a adequação da execução das obras de infraestrutura e das unidades habitacionais, bem como a adequação do processo de seleção e a satisfação dos beneficiários.

A ação 00CW é acompanhada pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Trabalho e Emprego com fiscalizações em curso em nove estados. O trabalho em andamento contempla a atuação da construtora, o acompanhamento das obras e o exame sobre a adequação dos beneficiários.

A avaliação realizada sobre gestão das transferências destinadas à execução das ações de provimento habitacional e sobre os resultados quantitativos e qualitativos contemplou análise da Ação 00AF no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Gestão da SNH sobre o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.



## 1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

### 1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

#### 1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

##### **Ausência de revisão do PlanHab**

##### **Fato**

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, de responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação – SNH, verificou-se que a Unidade participa da implementação do Programa Temático 2049 – Moradia Digna. Para tanto, a Secretaria é responsável por doze metas do PPA 2012-2015, distribuídas em seis Objetivos: os Objetivos 0382, 0383, 0384, 0385, 0755 e 0756.

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab constitui o eixo central da política federal para a habitação, previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, elaborado, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, além de processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional.

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil, visando a universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Em questionamento pela SA 201600727/01, solicitamos que a UPC informasse as providências da SNH quanto às revisões do Plano Nacional de Habitação 2009-2023 e o impacto na definição de metas do PPA, bem como o atendimento das previsões feitas para os períodos 2009-2011; 2012-2015 e 2016-2023.

Em resposta, a UPC informou que:

*A SNH estabeleceu uma parceria com a Universidade Federal Fluminense por meio de termo de execução descentralizada que tem como objeto "a disponibilização de informações, a conjugação de esforços, competências e conhecimentos para a elaboração e divulgação dos resultados da atualização dos estudos sobre a demanda futura por moradia social no Brasil, para o horizonte temporal (2010 - 2040) em diferentes escalas territoriais, cujo conjunto de informações e dados serão essenciais para a atualização do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), além de subsidiar outros estudos e trabalhos de gestão de políticas habitacionais desta Secretaria Nacional de Habitação." As metas dos planos plurianuais desta SNH são estabelecidas com base nas metas definidas no PlanHab, considerando as diretrizes orçamentárias e financeiras definidas pelo Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda.*

Verificamos que a Unidade não apresentou informações sobre a previsão de conclusão do estudo com a Universidade Federal Fluminense e não indicou horizonte temporal de atualização do Plano e nem o atendimento aos períodos de revisão.



Ressaltamos que a ausência de revisão do PlanHab pode afetar negativamente a atuação de outras Unidades, além da própria SNH, como é o caso da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades – SNAPU. Nesse sentido, registramos que a quanto a esse aspecto, em Auditoria Anual de Contas conduzida na SNAPU, a Unidade informou que o Plano de Regularização Fundiária estaria atrelado à revisão do Plano Nacional de Habitação.

Nesse mesmo contexto, considerando ainda as informações do Relatório de Gestão do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR sobre a quantidade de empreendimentos invadidos e os problemas relacionados à ausência de indicação de demanda de beneficiários, avaliamos que esta questão da revisão do PlanHab deve ser tratada como prioridade da Secretaria, de modo a buscar o aperfeiçoamento na definição de metas, bem como de sua adequada distribuição no território.

Ante o exposto, observamos que o planejamento é essencial à regular execução das ações e atendimento às necessidades da área habitacional. Entendemos que a revisão do PlanHab não tem sido priorizada pela Secretaria, uma vez que a atualização está atrasada e a Unidade não apresentou providências efetivas quanto ao seu cumprimento e, inclusive, não fez qualquer menção ao Plano Nacional de Habitação no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2015.

## **Causa**

Ausência de revisão do PlanHab. Falta de evidenciação no Relatório de Gestão de que as metas planejadas tiveram por base o Plano. Falta de avaliação dos resultados alcançados na execução da Política Habitacional em face do déficit estimado no PlanHab.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 208/2016/SEI/SNH a UPC encaminhou manifestação que consta da Nota Técnica nº 44/2016/SEI/GC/SNH-MCIDADES com a seguinte argumentação:

*3.7. Conforme informado na reunião de busca conjunta, a revisão do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) está em andamento. Foi proposto por esta Secretaria a modificação do apontamento no Relatório Preliminar de Auditoria de "constatação" para "informação". Acerca desta tema, relatamos a seguir a posição atual da revisão do PlanHab.*

*3.8. A SNH estabeleceu em dezembro de 2014 termo de execução descentralizada com a Universidade Federal Fluminense (UFF). O objetivo do estudo é atualizar a projeção de demanda futura por moradias no Brasil que é a base para atualização do PlanHab. O início da execução do referido termo atrasou, postergando a conclusão dos trabalhos. A previsão de conclusão do trabalho é 30 de novembro/2016. Segue, em anexo, cronograma de execução do referido termo com descrição dos produtos e equipe técnica, assim como os produtos entregues até o momento.*



A manifestação encaminhada inclui os seguintes documentos afetos à execução do Termo de Execução Descentralizada: cronograma de execução, memorial descritivo preliminar, relatório parcial e produtos 2.1 e 2.3.

### **Análise do Controle Interno**

Com relação à manifestação da SNH, avaliamos que ainda que a UPC tenha demonstrado que está envidando esforços para cumprir com a revisão do PlanHab, verificamos descumprimento de momentos de revisão, em 2011 e 2015. Na sua manifestação, a SNH informa apenas que a execução do termo de descentralização feita à UFF em 2014 atrasou, postergando a revisão. Entretanto, a Unidade não informou a razão de seu descumprimento desde 2011. Cabe destacar ainda que o documento do PlanHab informa na sua página 14 que:

*A formulação do Plano Nacional de Habitação não deve ser entendida como uma tarefa isolada, que se encerra com a apresentação deste documento final, mas como o ponto inicial de um processo de planejamento habitacional no Brasil. Neste sentido, ele deve estar articulado aos instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, permitindo que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura. Neste sentido, ao contrário de se estabelecer datas decenais (2020, 2030 etc.) ou de períodos associados à administração governamental, o horizonte temporal para o PlanHab foi estabelecido a partir da sincronia com os quatro Planos Plurianuais (PPAs), tendo o ano de 2023 como horizonte final para a elaboração de estratégias e de propostas. Trata-se de um horizonte temporal suficiente para que suas propostas possam gerar os efeitos pretendidos, ao mesmo tempo em que permite revisões e ajustes periódicos. Assim, são propostas revisões do PlanHab no primeiro ano de cada ciclo governamental (2011, 2015 e 2019), simultaneamente à elaboração dos PPAs. Estes passam a ser momentos de referência para a avaliação dos resultados alcançados, revisão dos cenários definidos e das metas estabelecidas e eventuais correções de rumo. É importante salientar que o PlanHab não é entendido como uma proposição fechada, que deve ser seguida, a longo prazo, sem alterações.*

Neste aspecto, verificamos que a elaboração do PPA 2012-2015 e 2016-2019 não constituiu momentos de referência para avaliação dos resultados alcançados, como se antevia. Quanto a essa questão, a SNH também não apresentou ponderações. Considerando que a atualização da demanda por moradia no Brasil está em andamento pela UFF, a revisão ainda não concretizada poderá comprometer também o período de 2019.

Ressaltamos também que a elaboração coletiva do plano, incluindo as diversas instâncias e atores do setor da habitação, impõe que haja maior transparência no processo decisório da Secretaria. Assim, é necessário que a UPC apresente avaliações e justificativas para a decisão de descumprimento das revisões previstas em consonância aos PPAs e explicitie o entendimento da gestão. Ainda que a UPC tenha afirmado que *o objetivo do estudo é*



*atualizar a projeção de demanda futura por moradias no Brasil que é a base para atualização do PlanHab, não demonstrou sua relação com as revisões de 2011 e 2015.*

Avaliamos que a atualização da demanda futura por moradias é um elemento fundamental para a condução da política, porém consideramos que ela não é condição necessária para as revisões que deveriam ter sido feitas em 2011 e 2015. E quanto a esse descumprimento, a Unidade não apresentou justificativas.

O documento do PlanHab, concluído em 2009, considera que o *déficit habitacional, acumulado ao longo de décadas e a demanda habitacional futura representam um desafio de cerca de 31 milhões de novos atendimentos habitacionais até 2023*. A proposição apresentada nos estudos da UFF é no horizonte temporal de 2010 a 2040.

Na página 5 do projeto encaminhado a essa UCI, a UFF indica que o *conjunto de informações e dados serão essenciais para a atualização do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), além de subsidiar outros estudos e trabalhos de gestão de políticas habitacionais desta Secretaria Nacional de Habitação*. O estudo em andamento trará informações que ultrapassam o período desse PlanHab, portanto, ainda que contribua com a revisão, não comunica com as revisões previstas e descumpridas em consonância aos PPAs 2012-2015 e 2015-2019.

Cabe destacar que o documento do PlanHab ainda informa que *embora seja um plano estratégico de longo prazo, não é uma peça retórica, de escasso efeito prático, vício que muitas vezes tem acompanhado o planejamento setorial e urbano no país. Sua elaboração buscou articular estratégias estruturadoras com ações concretas, que podem e devem ser tomadas imediatamente para que seus efeitos possam ser sentidos no curto prazo, como parte de uma política mais duradoura e não como medidas imediatistas e superficiais, que tendem a beneficiar os setores sociais que tradicionalmente são favorecidos pelas ações públicas neste e em outros segmentos* (página 11).

Entendemos que a execução de uma política deve estar em diálogo com o seu planejamento, e, neste aspecto, a dissonância entre o PlanHab e os PPAs demonstra que a execução não tem se pautado pelo documento elaborado.

E ainda, atendendo ao horizonte de execução até 2023 e com participação coletiva na sua construção, compreende-se que a proposta é que o plano sirva a uma política de Estado e não apenas de governo. Nesse âmbito, as revisões previstas e a atualização permitem que o plano demonstre os rumos de condução da política, indicando de maneira mais adequada os desafios a superar, bem como os resultados positivos já alcançados e possa balizar e orientar a gestão, independente da alternância governamental.

Por fim, avaliamos manter a constatação. Orientamos que o planejamento é instrumento essencial da gestão, mas se materializa com uma execução que seja seu reflexo. O processo e o exercício de planejar constituem uma antecipação da prática, possibilitando à equipe gestora a tomada de decisões. Sem planejamento, as ações irão ocorrer conforme as circunstâncias, com base no imprevisto e sem avaliar os resultados do trabalho. Desta forma, é fundamental que tanto o PlanHab, como os PPAs sejam tomados como documentos que orientem a execução e acompanhem as transformações da realidade da política de habitação de modo a contribuir com a gestão.



## Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se revisar o PlanHab em consonância às alterações realizadas no PPA 2016-2019, se necessário, considerando os mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão previstos no Decreto nº 8.759, de 10 de maio de 2016, de modo a melhor subsidiar o planejamento das metas plurianuais na área de habitação.

## 2 CONTROLES DA GESTÃO

### 2.1 CONTROLES INTERNOS

#### 2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

### Conformidade das peças

#### Fato

Foram conferidas todas as peças enviadas pela Secretaria Nacional de Habitação por meio do Sistema e-Contas ao Tribunal de Contas da União, referentes ao exercício de 2015. Ao longo do trabalho, solicitou-se esclarecimento com relação aos seguintes itens do Relatório de Gestão (RG):

Informação inconsistente	Esclarecimentos apresentados
4.3.6 Execução descentralizada com transferência de recursos. Ausência de informações sobre as prestações de contas dos contratos firmados no âmbito do PAC. Solicitar à CAIXA a elaboração de quadros referentes às prestações de contas dos recursos em 2015, 2014 e 2013 e exercícios anteriores, em cada período indicando quantidade e o montante de contas prestadas e não prestadas. Informações sobre instauração de TCE e atrasos na análise das PCFs. Sugere-se incluir os quadros como anexos do RG.	Não foi apresentada resposta a esta questão que consta do item 14 da SA nº 201600727/01.
Falha formal na citação de alguns quadros ao longo do texto do RG. Consta a seguinte frase incorreta: "Erro! Fonte de referência não encontrada". Revisão do texto nas páginas 23 e 37.	Em relação à solicitação de revisão do texto nas páginas 23 e 37, informamos que não há texto a retificar. A mensagem "Erro! Fonte de referência não encontrada" deverá ser desconsiderada.
Item 6.2 do RG. Link incorreto. Revisão do texto do link na página 57.	Quanto ao item 6.2 do RG, cabe informar que o endereço eletrônico do sítio do Ministério das Cidades referente à Secretaria Nacional de Habitação é <a href="http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades">http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades</a> .

Conforme o quadro acima, até o envio do Relatório Preliminar de Auditoria a Unidade não se manifestou para o primeiro item e em relação ao segundo não optou por ajustar o texto. No mencionado Relatório, sugeriu-se à Unidade aplicar à versão final do RG os ajustes indicados e, após, reenviar a versão final do Relatório via Sistema e-Contas, para fins de publicação.



Na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Unidade manifestou-se no sentido de ajustar o Relatório de Gestão, razão pela qual esta UCI solicitou e o Tribunal concedeu novo prazo à SNH para efetuar os ajustes indicados.

Em análise à versão final do Relatório de Gestão da SNH verifica-se que a Unidade efetuou os ajustes indicados no quadro acima, sendo as informações previstas no item 4.3.6 do RG apresentadas por meio da inserção dos quadros 17 e 18 no Relatório de Gestão e as demais informações corrigidas diretamente nas páginas indicadas do Relatório.

Foi conferido o Rol dos Responsáveis da Unidade e verificou-se que o mesmo está de acordo com o normativo vigente.

### **2.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Acompanhamento do desenvolvimento e adoção de manual interno**

##### **Fato**

Na Auditoria Anual de Contas da SNH referente à gestão de 2014 (Relatório nº 201503541) constatou-se a inadequação do Regimento Interno do Ministério das Cidades frente às atividades desenvolvidas especificamente na Secretaria Nacional de Habitação e a ausência de manual interno definindo responsabilidades e procedimentos para a consecução das atividades.

De fato, como consignado no Relatório nº 201503541 a Estrutura Regimental do Ministério das Cidades foi disciplinada pelo Decreto nº 4.665/2003, sendo o Regimento Interno aprovado por meio da Portaria MCidades nº 227/2013. Passados 13 anos os departamentos da SNH tiveram de incorporar a gestão de transferências a estados e municípios por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a gestão do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sem a devida atualização da estrutura organizacional, das competências regimentais e também da estrutura de pessoal da Unidade.

Sobre a revisão da estrutura regimental, as discussões a serem realizadas no âmbito do Planejamento Estratégico conduzido pela Secretaria-Executiva do Ministério podem contemplar a atualização das competências face as atribuições assumidas pela Secretaria e suas unidades. Tais discussões podem oferecer subsídios a uma futura revisão do Decreto de estrutura regimental. Questionada acerca de informações atualizadas a respeito, a SNH informou o que se segue:

*Informamos que a proposta de atualização da estrutura regimental da Unidade foi encaminhada ao Escritório de Gerenciamento de Projetos – EGP, vinculado à Secretaria Executiva, por meio de mensagem eletrônica, em 11/2015, compondo assim, parte do projeto denominado Revisão da Estrutura Organizacional do Ministério das Cidades, sob coordenação da Secretaria Executiva.*

Com relação ao desenvolvimento e a implementação de manual interno definindo responsabilidades e procedimentos para a consecução das atividades desenvolvidas atualmente nas unidades da SNH, o gestor federal, por meio do Sistema Monitor havia informado que:



*Foram iniciados os trabalhos com vistas ao mapeamento das atividades e procedimentos relacionados aos processos de trabalho desenvolvidos no Departamento de Produção Habitacional e no Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários, que concentram grande parte da gestão dos programas habitacionais da Unidade.*

Questionado via Solicitação de Auditoria a apresentar maiores detalhes acerca do início dos trabalhos com vistas ao mencionado mapeamento das atividades e procedimentos no âmbito dos departamentos da SNH, o gestor federal prestou as seguintes informações:

*Primeiramente, houve reuniões com os gerentes e coordenadores dos Departamentos foram identificados os macroprocessos desenvolvidos pelas equipes, abaixo identificados:*

*Rotina 1: Gerenciamento/Planejamento do trabalho e da equipe*

*Rotina 2: Tramitação de processos/Despachos/Memorandos/NT*

*Rotina 3: Elaboração de relatórios/Prestação de contas/ Balanços*

*Rotina 4: Prestação de informações – público externo / interno*

*Rotina 5: Representação institucional (reuniões e participações diversas)*

*Rotina 6: Análise/Seleção de projetos ou propostas*

*Rotina 7: Comunicação/reunião com agente financeiro*

*Rotina 8: Revisão/Publicação de atos normativos*

*Rotina 9: Alimentação/Compatibilização de banco de dados*

*Rotina 10: Acompanhamento dos contratos e termos de compromisso a partir da identificação dos macroprocessos, foi solicitado para que cada equipe identificasse os procedimentos e atividades desenvolvidas no âmbito dessas rotinas.*

*O estágio atual do trabalho é o levantamento das equipes das atividades em nível operacional. Após a completa identificação, as informações coletadas serão padronizadas e transcritas em um manual interno.*

As informações apresentadas são positivas na medida em que indicam os esforços do gestor federal da SNH em propor, de forma objetiva, a melhoria da estrutura e a definição formal das atividades desenvolvidas, o que permite delimitar responsabilidades e procedimentos no desempenho das funções a cargo dos servidores. A definição de nova estrutura depende de manifestação positiva de outras instâncias e com relação ao manual interno de procedimentos a Controladoria mantém o acompanhamento das ações em curso na SNH até a efetiva implementação por aquela unidade.

### **2.1.1.3 INFORMAÇÃO**

#### **Acompanhamento da elaboração de indicadores de desempenho de gestão**

##### **Fato**

Como resultado dos exames efetuados na Auditoria Anual de Contas da SNH no exercício de 2015 (referente à gestão de 2014), Relatório nº 201503541, constatou-se que a Unidade não contava com indicadores de desempenho de gestão que permitissem avaliar os



resultados alcançados para o conjunto das atividades a serem desenvolvidas pela Secretaria.

As atividades a serem desenvolvidas pela SNH e suas subunidades estão definidas conforme a Estrutura Regimental do Ministério das Cidades (art. 7º a 10º), aprovada no Decreto nº 4.665/2003, sendo o Regimento Interno aprovado por meio da Portaria MCidades nº 227/2013. Tais competências a serem exercidas pela Secretaria e seus respectivos Departamentos são abrangentes e perfazem um total de 27 atribuições às quais contemplam, entre outras questões, funções de apoio e articulação política, além de formulação, proposição, acompanhamento e a avaliação dos instrumentos de execução da Política Nacional de Habitação.

Acrescenta-se que as competências definidas no Decreto de Estrutura Regimental são objeto de estudo e de possível revisão em decorrência da assunção de novas atribuições por parte da SNH nos últimos 13 anos. Nesse sentido, uma vez que os trabalhos conduzidos no âmbito do Planejamento Estratégico do Ministério tratam, inclusive, das competências de cada Unidade da Pasta Ministerial, recomendou-se à SNH no Relatório nº 201503541 que a elaboração dos indicadores de desempenho da gestão deveriam estar alinhados ao desdobramento do planejamento em curso (elaboração do plano tático de cada Secretaria).

O planejamento estratégico continua em andamento e a SNH ainda não conta com indicadores que permitam avaliar o desempenho da gestão considerando-se o conjunto de suas atribuições. Contudo, registram-se esforços anteriores nesse sentido, tais como os indicadores desenvolvidos no âmbito do Grupo de Trabalho (Portaria MCidades nº 458, de 12/11/2009).

Registra-se que tais indicadores definidos pelo mencionado Grupo de Trabalho têm por foco avaliar a gestão dos contratos de repasse contemplando aspectos da execução física e da gestão orçamentária financeira desses instrumentos. Além desses indicadores a Secretaria estabeleceu indicadores específicos para avaliar a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida. A SNH mantém a apuração desses indicadores nos últimos anos e os mesmos auxiliam, em parte, à avaliação e à tomada de decisão por parte da Secretaria.

Com relação à participação da SNH no planejamento estratégico para contribuição no que se refere à elaboração do plano tático e dos indicadores de desempenho da gestão, a Secretaria informou em seu Relatório de Gestão (itens 4.1.2 e 4.2) que tal etapa deve ocorrer quando da elaboração do plano tático da Unidade, o qual está previsto para o exercício de 2016. Questionada a respeito desse adiamento, uma vez esse trabalho estava previsto para o exercício de 2015, a Unidade justificou que o Escritório de Projeto, vinculado à Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades e responsável pela condução do planejamento estratégico, priorizou outras Secretarias sendo o trabalho na SNH definido para 2016.

A SNH acrescentou ainda que início efetivo dos trabalhos para o desenvolvimento do plano tático se deu em 21 de março de 2016 mediante a constituição de Comissão Técnica e do Termo de Abertura e Plano de Gerenciamento do Projeto contendo as atividades a serem desenvolvidas em cronograma detalhado. Além disso, a Secretaria relata que:

*Como já mencionado, em relatórios e respostas anteriores, a SNH espera como resultado do desenvolvimento do plano tático o aprimoramento do seu alinhamento com política habitacional, maximizando a sua eficiência de*



*implantação de seus projetos e ações, a definição de parâmetros de controle administrativo e a potencialização do autoconhecimento organizacional. Não obstante, o estabelecimento de um conjunto de indicadores de gestão dos programas e ações habitacionais.*

Ante o exposto, o efetivo estabelecimento dos indicadores de desempenho da gestão permanece sob o acompanhamento da Controladoria ao longo do exercício de 2016.

#### **2.1.1.4 INFORMAÇÃO**

##### **Acompanhamento da revisão do Contrato CAIXA**

###### **Fato**

Nas últimas Auditorias Anuais de Contas da SNH, exercícios de 2012 e de 2014, tratou-se da necessidade de revisão do contrato administrativo da CAIXA, na qualidade de mandatária da União, junto ao Ministério das Cidades.

O ponto principal é que o novo contrato a ser firmado disponha sobre mecanismos de aferição da qualidade dos serviços prestados pela CAIXA e que seja possível ao Ministério, se necessário, aplicar penalidade por eventual descumprimento contratual.

A CAIXA presta serviços ao Ministério para a operacionalização das transferências, o que envolve várias atividades incluindo, por exemplo, a análise e a aprovação de documentação dos proponentes para firmar cada transferência, bem como o acompanhamento da execução física dos contratos junto a estados e municípios e a análise de prestação de contas. São distintos os contratos para a prestação de serviços em transferências voluntárias (não PAC) e transferências obrigatórias (PAC).

Trabalhos anteriores da Controladoria apontaram falhas na execução das atividades sob a responsabilidade da CAIXA, bem assim dificuldades do Ministério em aferir de forma objetiva a qualidade dos serviços prestados ou mesmo a possibilidade de aplicação de alguma sanção. Tais apontamentos justificaram a proposição de recomendações no sentido de revisão do citado contrato de prestação de serviços. Atualmente o assunto é acompanhado por meio das seguintes recomendações à SNH (Relatório nº 201503541):

Recomenda-se que a Unidade aperfeiçoe as rotinas para o acompanhamento e a aferição das atividades/produtos elaborados pela CAIXA.

Recomenda-se que a Unidade faça o detalhamento das atribuições e responsabilidades nos contratos de prestação de serviços da Caixa, possibilitando a aplicação de penalidades em caso de descumprimento.

Por afetar todas as secretarias finalísticas do Ministério das Cidades, a revisão do contrato de prestação de serviços com a CAIXA é tratada no âmbito da Secretaria-Executiva da Pasta desde 2014 com a instituição de um Grupo de Trabalho. No exercício de 2015 o mencionado grupo concluiu o trabalho com proposta de novo contrato entre o Ministério e a CAIXA.

O assunto não foi tratado no Relatório de Gestão da SNH em 2015, porém foi abordado no Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva do Ministério. Entretanto, registra-se que



a SNH manteve a Controladoria informada a respeito do andamento do assunto por meio do Sistema Monitor, sendo a última informação recebida de fevereiro de 2016, da qual destaca-se o seguinte trecho:

*(...) Os trabalhos do grupo foram desenvolvidos a contento e, hoje, existe uma proposta de novo contrato que, contudo, encontra-se pendente de aprovação no que concerne à precificação dos serviços. Esta pendência está sendo discutida entre Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e CAIXA. Entende-se que o produto do GT, qual seja, o novo contrato de prestação de serviços, contempla as recomendações da CGU. Por consequência, tão logo ele seja firmado, serão efetivadas as ações recomendadas pela CGU, a quem será dado o respectivo conhecimento.*

Conforme as informações atualizadas, o assunto atualmente é discutido na instância do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Registradas as providências parciais adotadas por parte do gestor federal do Ministério das Cidades, importa destacar que a Controladoria também acompanha as providências adotadas sobre esse assunto na Auditoria Anual de Contas da Secretaria-Executiva e mantém o monitoramento das supracitadas recomendações até o atendimento.

Finalmente, a Controladoria mantém o acompanhamento porque embora tal revisão contratual refira-se somente aos serviços prestados pela CAIXA para as transferências voluntárias (Contrato nº 10/2012), os novos mecanismos de controle adotados (qualidade e penalização) poderão servir de referencial para o acompanhamento dos serviços prestados pela mandatária relacionados aos contratos de repasse do PAC, os quais são os mais relevantes para a SNH.

## **2.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

### **2.1.2.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

##### **Fato**

A avaliação da estrutura de controles internos administrativos da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades buscou avaliar aspectos da qualidade e da suficiência do sistema de controle interno administrativo com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos nas áreas de transferências (PAC e não PAC) e de gestão do PMCMV. Para tanto, foram avaliados os seguintes componentes do sistema de controles internos da SNH: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

A análise realizada pela equipe de auditoria considerou, no âmbito das áreas de avaliação definidas pelo TCU, a percepção do gestor a partir da avaliação feita no seu Relatório de Gestão e em informações coletadas junto à Unidade, além de informações levantadas a partir do acompanhamento realizado junto à SNH em 2015 e na execução dos demais procedimentos de auditoria anual de contas.



Destaca-se que de uma maneira geral não se verificou aprimoramento significativo dos componentes do sistema de controles internos administrativos com relação aos fatos registrados na Auditoria Anual de Contas da SNH referente à gestão de 2015 (Relatório nº 201503541).

Para cada item de verificação (elementos de controle), foi atribuída uma pontuação de 0 a 3, no que se refere ao cumprimento do item (“não absoluto”, “não com aspectos restritivos”, “sim com aspectos positivos” e “sim absoluto”). Totalizadas as notas atribuídas por componente de controle, a interpretação dos resultados observou os seguintes parâmetros definidos pela Controladoria-Geral da União:

<b>TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO</b>		
<b>Pontuação Média</b>	<b>Interpretação</b>	<b>Descrição</b>
De 0 a 20,0%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40,0%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70,0%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90,0%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

A seguir apresentamos os resultados da avaliação realizada para cada um dos elementos de controle acima listados, de modo a permitir uma opinião quanto à existência e efetividade dos controles internos administrativos.

#### **a) Avaliação do Ambiente de Controle**

O ambiente de controle abrange a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham. Compreende, portanto, a estrutura organizacional incluindo a atuação da alta administração, a integridade, os valores éticos e a competência do pessoal da organização, e trata também sobre a forma pela qual a administração atribui responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal.

Para este elemento, a Unidade foi avaliada com a pontuação média de 57%, que significa um ambiente de controle em nível intermediário em relação aos parâmetros avaliados. A Unidade conta com organograma formalmente estabelecido, porém o mesmo encontra-se desatualizado frente às novas atribuições incorporadas pela Secretaria desde 2003, conforme discutido no Relatório nº 201503541.

No exercício de 2015 não houve alteração do mencionado organograma o qual foi definido pelo Decreto nº 4.665/2003 alterado pelo Decreto nº 7.618/2011, que aprovou a Estrutura Regimental do Ministério das Cidades. Assim, não houve alterações para adequar a estrutura da SNH aos desafios e atribuições decorrentes da gestão do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Com relação à revisão da estrutura da SNH e das demais Secretarias do Ministério das Cidades foi mencionado quando da elaboração do Relatório nº 201503541 que o trabalho



previsto para 2015 referente ao desdobramento da elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério em Planos Táticos e Operacionais incluiria a revisão e proposição de estrutura. Questionada sobre o andamento desse assunto, a Secretaria informou que houve modificação na agenda conduzida pela Secretaria Executiva e que o trabalho junto à SNH passou para 2016.

Além disso, a SNH acrescentou que enviou, em novembro de 2015, proposta de atualização da estrutura regimental da Unidade ao Escritório de Gerenciamento de Projetos – EGP, responsável pela condução das atividades afetas ao Planejamento Estratégico e vinculada à Secretaria Executiva do Ministério, compondo assim, parte do projeto denominado Revisão da Estrutura Organizacional da Secretaria Executiva.

Compõe o ambiente de controle os normativos internos e procedimentos definindo procedimentos operacionais, bem como responsabilidades na execução das tarefas no âmbito da SNH. Sobre essa questão o Relatório nº 201503541 apontou a ausência de normativos internos definindo as subunidades, suas rotinas e procedimentos operacionais nos departamentos na SNH.

Sobre esse assunto, a Controladoria monitora a elaboração e adoção dos mencionados mecanismos (estabelecimento formal de normativos internos e procedimentos) por parte da gestão da Secretaria, a qual foi questionada a respeito do andamento de tais ações. Em resposta, a SNH informou que está em fase inicial nesse trabalho. Foram identificadas as rotinas cujas atividades e responsabilidades dos servidores que conduzem as ações necessárias à execução das políticas sob a gestão da SNH serão definidas na forma de manual interno de procedimentos. Por fim, registra-se que mais elementos acerca dessa discussão são apresentados em ponto específico deste Relatório.

Com relação à força de trabalho não houve evolução da situação verificada em 2015, uma vez que no item 8.1 do Relatório de Gestão da SNH afirma-se que a defasagem no quantitativo de servidores da Secretaria prejudica as atividades de controle, monitoramento e avaliação dos Programas de responsabilidade da Unidade. Também o Relatório nº 20150354 apontou a fragilidade que decorre da falta de mais servidores e este Relatório salienta que o quantitativo insuficiente de servidores contribui para a sobrecarga de responsabilidades em determinados gestores/servidores da Unidade e prejudica a segregação de funções, gerando a centralização excessiva de atribuições ou responsabilidades.

Finalmente, conforme o Relatório de Gestão, aplica-se aos servidores e colaboradores o Código de Ética do Servidor Público como referencial de valores éticos e de integridade.

## **b) Avaliação de Riscos**

O risco caracteriza a probabilidade de ocorrência de fatores (internos ou externos) à organização, que afetem ou comprometam o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos.

A avaliação de riscos requer ainda que a administração considere o impacto de possíveis mudanças no ambiente externo e dentro de seu próprio modelo de negócio que podem tornar o controle interno ineficaz.

Quanto a esse componente de controle, a Unidade foi avaliada com a pontuação média de 30%, que significa o cumprimento básico, ou seja, os controles internos são tratados informalmente nem utilização de diagnóstico de para definição desses controles.

O Relatório nº 201503541 apontou a ausência de um plano ou instrumento normativo que contemple a avaliação de riscos, contendo a definição de objetivos e metas; processos



críticos para o alcance das metas; diagnóstico, probabilidade e meios de mitigação de riscos; níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos; acompanhamento e atualização dos riscos identificados; mensuração e classificação de riscos.

Dessa forma, considerando as informações que constam do item 5.2 do Relatório de Gestão da SNH, obtém-se a mesma conclusão alcançada no referido Relatório nº 201503541, qual seja, os riscos não são avaliados de forma sistematizada no âmbito da Unidade. Contudo, isso não exclui a iniciativa da SNH de tentar mitigar, reduzir a exposição a alguns riscos por meio da definição normativa de regras de implementação para os Programas de responsabilidade da Unidade.

Sobre essa questão, também o Relatório nº 201503541 registrou que os normativos definidos pela SNH para a execução de Programas e Ações sob sua responsabilidade contemplam critérios de salvaguarda para a boa e regular execução dos empreendimentos, buscando minimizar os riscos das operações nas transferências via PAC, transferências voluntárias e nas diretrizes definidas aos agentes financeiros para a execução do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

Na execução do PAC e do PMCMV, os normativos da SNH são complementados pela CAIXA. Além da complementação dos normativos, visando à redução de riscos, na execução do PAC a CAIXA executa análises e verificações de documentos (projetos, planilhas de custos, eventuais impedimentos legais ou normativos de contratar) antes a formalização de cada empreendimento. No caso do PMCMV, conforme a modalidade do Programa, também há complementação normativa e realização de análises e verificações de documentos antes da formalização de cada empreendimento.

Essas medidas visam à redução de riscos e devem ser objeto de constante aperfeiçoamento, pois, conforme o Relatório nº 201503541 registram-se deficiências que colocam a Pasta em constante exposição a riscos, a partir da constatação de elevado quantitativo de obras com problemas de execução (não iniciadas, atrasadas e paralisadas), além de outros problemas identificados pelas fiscalizações da CGU, como casos pontuais de falta de licenças, deficiências de projetos, falhas construtivas, sobrepreço, superfaturamento, dentre outros.

Outro risco a que a Unidade tenta mitigar, mesmo sem a existência de plano ou normativo formalizado sobre a avaliação de riscos é a perda de conhecimento decorrente da evasão de seus quadros, pois demanda um novo ciclo de capacitação, com custos substanciais ao serviço público e prejuízos ao desenvolvimento dos serviços da Unidade.

Sobre essa questão, avalia-se que o início do trabalho de desenvolvimento de manual interno contendo as atividades e responsabilidade pode contribuir sobremaneira para reduzir a perda de conhecimento na Unidade. Além disso, o Relatório de Gestão da Unidade em 2016 registra a realização de capacitações aos servidores, bem como a participação de servidores da SNH participando de eventos temáticos e promovendo a capacitação de servidores em estados e municípios.

### **c) Atividades de Controle**

Atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos. Essas atividades podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho.



Para esse componente de controle, a Unidade recebeu a pontuação 36%, que significa o cumprimento básico, ou seja, controles internos são tratados informalmente, uma vez que os normativos destinados a orientar as atividades internas estão em elaboração.

O Relatório nº 201503541 identificou a existência, no caso das transferências (PAC e Não PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida, de normativos, manuais técnicos e operacionais destinados ao público externo ao Ministério, aos Agentes Operadores e Agentes Financeiros que auxiliam o Ministério na execução dos programas de governo na área habitacional. Contudo, conforme discutido em ponto específico deste Relatório, ainda segue em elaboração pela SNH ao longo de 2016 os respectivos normativos internos destinados aos servidores que executam atividades relacionadas à gestão desses programas.

As atividades de controle incluem o registro de informações afetas à gestão das transferências (PAC e não PAC) e o monitoramento de informações sobre a contratação e a execução de empreendimentos do PMCMV. Para o controle das transferências a SNH utiliza o Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimento – SACI. Conforme o Relatório nº 201503541, constam demandas para aperfeiçoamento do SACI. Sobre essa questão, a SNH informou que o aperfeiçoamento está em andamento, sendo o processo por etapas conduzido pela SNSA junto à Secretaria Executiva do Ministério.

Por oportuno, questionou-se sobre a atualização das informações de transferências da SNH no SACI, sendo que a Unidade informou que os termos de compromisso/contratos de repasse de maior materialidade e relevância são frequentemente atualizados e monitorados através do Sistema pela equipe de técnicos mediante a realização de reuniões, expedição de documentos, vídeo e audioconferências e e-mails.

Para as atividades de controle referentes ao acompanhamento de empreendimentos do PMCMV, a SNH não conta com um sistema de informações específico, conforme registrado no Relatório nº 201503541. Questionada a respeito do estágio de desenvolvimento do projeto de construção de um sistema de informações específico para monitorar os empreendimentos do PMCMV a Secretaria informou que tal projeto não avançou em 2015.

Na ausência de um sistema específico, a Secretaria monitora o andamento dos empreendimentos do PMCMV por meio de base de dados recebida periodicamente dos agentes financeiros e consolidação das informações efetuadas pela CAIXA, com revisão pela área de apoio de tecnologia da informação do Ministério.

Por sua vez, a área de tecnologia da informação do Ministério informou que desenvolve atividades de organização e revisão dos bancos de dados recebidos periodicamente. Além disso, informou que iniciou o trabalho de construção dos procedimentos para revisão das bases de dados do PMCMV.

#### **d) Informação e Comunicação**

A informação é necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno a fim de apoiar a realização de seus objetivos. Dessa forma, a administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno.



A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. Divide-se em interna e externa.

Para esse componente de controle, a Unidade recebeu a pontuação de 44%, que significa o cumprimento intermediário, ou seja, há comunicação de informação relevante na Unidade às pessoas adequadas.

Com relação ao público interno, a Secretaria informa no item 5.1 do Relatório de Gestão que busca promover procedimentos de divulgação e conscientização para todos os seus servidores e colaboradores. Informou que existe comunicação por correspondência eletrônica e memorando circular. Também a intranet do Ministério é um canal de comunicação. Especificamente para a gestão das transferências (PAC e não PAC) constam em sistema de informações, ao passo que para a gestão dos empreendimentos PMCMV a Secretaria não conta com sistema de informações.

Com relação ao público externo em geral, cidadãos, verifica-se que a Secretaria realiza a divulgação de informações em seu sítio da internet. Trata-se da divulgação de informações de interesse geral ou coletivo, tais como suas competências e estrutura organizacional, endereços e canais de contato com o público externo e informações gerais sobre os programas de urbanização (PAC e não PAC) e habitacionais (PMCMV). Além de informações gerais, especificamente para o PMCMV é possível consultar beneficiários do Programa, por nome, região, cidade e CPF.

A comunicação externa relacionada ao andamento dos contratos de repasse e a solução de problemas específicos entre a SNH e seus principais clientes (CAIXA e Proponentes, no caso, estados e municípios), não ocorre por meio de sistema de informações, o que pode causar impacto negativo para os elementos de informação e comunicação, conforme registrado no Relatório nº 201503541.

Essa comunicação ocorre por meio de reuniões, conversas pessoalmente e por telefone, mensagens eletrônicas (e-mail) e, ainda, por meio de ofícios, os quais também podem ser encaminhados de forma digitalizada para proporcionar celeridade à comunicação entre a Secretaria e os clientes, como informou a SNH por ocasião do citado Relatório.

#### **e) Monitoramento**

O Monitoramento se refere ao acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias. Uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente.

Nesse componente, os resultados são avaliados em relação a critérios estabelecidos pelas autoridades normativas, órgãos normatizadores reconhecidos ou pela administração e a estrutura de governança, sendo que as deficiências são comunicadas à estrutura de governança e administração, conforme aplicável.

Para esse componente de controle, a Unidade recebeu a pontuação 67%, que significa o cumprimento intermediário, ou seja, há princípios e padrões documentados, e noções básicas no que se refere à avaliação e adequação do monitoramento para o sistema de controle interno da Unidade.



Embora o nível de cumprimento seja intermediário, importa destacar que a ausência de indicadores de desempenho da gestão, formalmente instituídos, prejudica a avaliação da qualidade das informações disponíveis à tomada de decisão e pode fragilizar a gestão, além de impactar na análise dos resultados, como constatado no Relatório nº 201503541. Em ponto específico deste Relatório discute-se o andamento do trabalho de instituição dos indicadores.

Em relação ao monitoramento das transferências (PAC e não PAC) assim como verificado nos exercícios anteriores, a Unidade apresenta deficiências discutidas anteriormente no Relatório nº 201503541, em função das limitações da estrutura tecnológica (necessidade de aperfeiçoamentos para o SACI) e o quantitativo de pessoal. Inclusive, a Unidade informou que os termos de compromisso/contratos de repasse de maior materialidade e relevância são frequentemente atualizados no SACI e nada mencionou a respeito dos contratos de menor materialidade, os quais em número constituem a maioria dos contratos firmados. Salienta-se que a eventual desatualização das informações constitui dificuldade ao monitoramento.

Com relação ao monitoramento dos empreendimentos do PMCMV, a SNH trabalha com as informações repassadas pelos agentes financeiros, em especial a CAIXA, responsável pelo maior volume de contratos e pela consolidação de informações. No âmbito do Ministério não houve no exercício de 2015 o desenvolvimento do sistema de informações específico para monitorar o PMCMV. Nesse sentido, não há evolução em relação às considerações sobre o monitoramento que constam do Relatório nº 201503541, ou seja, o monitoramento do PMCMV ocorre por meio de reuniões, vídeo e audioconferências, contato telefônico, ofícios e mensagens eletrônicas (e-mail).

### 2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

#### **Falha nos Controles Internos da UPC: impropriedades na elaboração da manifestação ao relatório preliminar**

##### **Fato**

Ao avaliar o Relatório de Gestão da SNH quanto às informações e análises consignadas com relação às dificuldades e resultados alcançados em 2015 questionamos a Unidade, por meio da SA 201600727/01, a apresentar mais informações quanto ao cumprimento dos objetivos 0382; 0384; 0385; 0755 e 0756, sob sua responsabilidade, no âmbito do Plano Plurianual (PPA).

Em face da resposta da UPC, registramos em Relatório Preliminar que a Unidade não respondeu de forma satisfatória, apenas indicando onde houve reduções orçamentárias. Na ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 14/06/2016, salientamos à UPC que o Relatório de Gestão deve apresentar análise crítica quanto aos seus resultados e indicar claramente como a redução orçamentária impactou ou prejudicou suas ações e como a gestão lidou com as dificuldades.

Por sua vez, em manifestação encaminhada após o Relatório Preliminar, a Unidade informou que *na reunião realizada* (de busca conjunta de soluções, ocorrida em 14 de junho) *ficou acordada complementação das informações referente à SA 201600727/01, que tratou sobre os impactos na atuação desta SNH quanto ao cumprimento dos objetivos*



0382; 0384; 0385; 0755 e 0756, assim segue informações complementares. Ocorre que ao analisarmos o material enviado pela UPC, verificamos que a Unidade não observou que o conteúdo era o mesmo já respondido na SA 201600727/01. Portanto, não houve acréscimos de informações que esclarecessem os apontamentos indicados no Relatório Preliminar de Auditoria da SNH.

Conforme as orientações do TCU para a elaboração do Relatório de Gestão referente ao conteúdo do item “Objetivos estabelecidos no PPA de responsabilidade da unidade e resultados alcançados”, registradas no sistema E-Contas para o exercício de 2015, lembramos à Unidade que:

“3. Em razão de o ano de 2015 ser o último do ciclo do PPA 2012-2015, a UPC deve apresentar uma visão gerencial de como foi a execução dos programas temáticos e dos objetivos desse PPA, fazendo análise dos resultados observados e dos fatores intervenientes que afetaram a consecução dos resultados.

11. As informações sobre os objetivos estabelecidos no PPA devem contemplar os tópicos a seguir, sem prejuízo de a UPC informar outros que julgue relevantes. 11.1 As metas quantitativas, regionalizadas e não regionalizadas, e qualitativas, comparando-se o previsto com o efetivamente realizado no ciclo do PPA. 11.2 Análise dos resultados observados com demonstração dos fatores intervenientes que tenham contribuído ou prejudicado o cumprimento das metas estabelecidas. 11.3 Caso o contingenciamento tenha sido fator interveniente, é importante realçar as razões que motivaram as escolhas sobre quais programas e ações tal contingenciamento foi aplicado, uma vez que as restrições orçamentárias e financeiras são estabelecidas para o órgão, cabendo a cada órgão administrar seus efeitos nas suas ações e objetivos.”

Assim, entendemos que a Unidade não seguiu rigorosamente as orientações do TCU quanto a esse aspecto, uma vez que não comentou as metas e não apresentou ponderação suficiente para que os leitores possam ter compreensão clara dos atos de gestão praticados pela SNH frente ao contexto enfrentado em 2015.

Com esse entendimento, demandamos na SA 201600727/01 maior complementação de informações. No entanto, avaliamos que a resposta encaminhada pela SNH não havia atendido satisfatoriamente a análise crítica solicitada. Em que pese não termos considerado que a UPC havia incorrido em falha grave da Unidade, registramos a necessidade da Secretaria aprimorar as avaliações apresentadas como item de Informação. Na reunião de busca conjunta, a SNH manifestou acrescentar informações.

Reproduzimos abaixo (com grifos nossos) os esclarecimentos apresentados na resposta à SA 201600727/01 no documento Despacho nº 49/2016/DHAB DUAP/SNH (Resposta à SA 201600727/01) e no documento Nota Técnica nº 44/2016/SEI/GC/SNH-MCIDADES referente à complementação de informações ao Relatório Preliminar de Auditoria (Manifestação ao Relatório Preliminar) para demonstrar a similaridade na forma de escrita e a repetição do conteúdo, sem acréscimo de novas elementos que efetivamente complementassem os dados já encaminhados:



Resposta à SA 201600727/01	Manifestação ao Relatório Preliminar
<p><i>Em relação ao objetivo 382, em 2015 deu-se continuidade as ações em andamento; não havendo autorização pela SEPAC para novo processo de seleção de contratação. Os pagamentos das operações em andamento seguiram a disponibilidade orçamentária e financeira determinada pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN) e seus respectivos cronogramas de desembolso. Cabe destacar que em 2015 continuaram as iniciativas da SNH visando à consecução das operações PAC com obras paralisadas há mais de 12 meses. Também em 2015 verificou-se aumento no percentual de operações canceladas no objetivo 382 do total de operações selecionadas. Isso se deu em razão das medidas de gestão adotadas em relação às operações que não obtiveram Autorização de Início de Objeto (AIO) de modo tempestivo. Outra medida adotada foi a edição da Portaria MCidades ° 632/2015, de caráter transitório, mas ainda vigente, a qual teve por finalidade concentrar a competência para homologação das Sínteses de Projetos Aprovados (SPA) relativas a termos de compromissos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este conjunto de medidas e a sua continuidade de aplicação teve por objetivo controlar a demanda por recursos da União relativa aos empreendimentos em andamento.</i></p> <p><i>Ao longo do ano de 2015 notou-se no objetivo 384, relativo ao financiamento imobiliário com recursos do SBPE, resultado anual inferior ao do ano de 2014, em valor financiado e em quantidade de operações contratadas. O mesmo comportamento foi observado no financiamento imobiliário com recursos do FGTS, cujo desempenho ao longo do mesmo ano apresentou redução tanto em volume de recursos de financiamento e de subsídio quanto em quantidade de operações contratadas. Quanto aos objetivos 385, 755 e 756, tratam-se de ações estruturantes, de cunho transversal, desenvolvimento institucional e parcerias com Instituições Técnicas entre outras ações.</i></p>	<p><i>3.2. Em relação ao objetivo 382, a retração de recursos que marcou o exercício de 2015 impactou o fluxo de pagamento das operações em andamento, que acompanharam a <u>disponibilidade orçamentária e financeira determinada pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN)</u>.</i></p> <p><i>3.3. Assim, em 2015 continuaram as iniciativas da SNH visando à consecução das operações PAC com obras paralisadas, em especial aquelas com mais de 12 meses.</i></p> <p><i>3.4. Ainda no intuito de controlar a demanda por recursos da União relativa aos empreendimentos em andamento, <u>cancelou-se parte das operações selecionadas que não obtiveram Autorização de Início de Objeto (AIO) de modo tempestivo</u>.</i></p> <p><i>3.5. O objetivo 384 não utiliza recursos do Orçamento Geral da União, ao longo do ano de 2015 notou-se resultado anual inferior ao do ano de 2014 relativo ao financiamento imobiliário com recursos do SBPE em valor financiado e em quantidade de operações contratadas. O mesmo comportamento foi observado no financiamento imobiliário com recursos do FGTS, cujo desempenho ao longo do mesmo ano apresentou redução tanto em volume de recursos de financiamento e de subsídio quanto em quantidade de operações contratadas. Os resultados observados nesse objetivo são reflexos da retração no cenário macroeconômico brasileiro em 2015.</i></p> <p><i>3.6. Nos últimos anos, os objetivos 755 e 756 vêm sendo executados sem a utilização de recursos financeiros do OGU, pois <u>tratam de ações estruturantes, de cunho transversal, desenvolvimento institucional, além do mais, parte das ações necessárias são desenvolvidas em conjunto com outros objetivos, em especial no objetivo 385 e também com apoio de parcerias com Instituições Técnicas</u>. O objetivo 385 tem o foco no desenvolvimento institucional e a retração de recursos no exercício financeiro de 2015 não acarretou impacto no desenvolvimento do referido objetivo.</i></p>

Verificamos, portanto, que a SNH não apresentou complementação da resposta, como indica na Nota Técnica nº 44/2016/SEI/GC/SNH-MCIDADES para os itens 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6, pois reproduziu as respostas já avaliadas e registradas por esta UCI no Relatório Preliminar de Auditoria. Além disso, avaliamos que as informações não expressam sintonia adequada com o teor orientado pelo TCU no Sistema e-Contas.

Esses fatos nos impetram a necessidade de alertar a Secretaria quanto à fragilidade de seus controles internos, ao tratar da elaboração do relatório de gestão e do acompanhamento da auditoria.



Avaliamos que a manifestação da SNH referente ao Relatório Preliminar não alcançou a expectativa prevista a partir da Reunião de Busca Conjunta de Soluções pois, ao encaminhar a manifestação, a Unidade não observou que seu conteúdo não acrescentava análise crítica de seus resultados.

Nesse aspecto, consideramos que há falhas que impactam a conformidade das peças, a reflexão crítica sobre os resultados da gestão e, principalmente, quanto aos seus controles internos no que respeita à revisão final quanto aos conteúdos, demonstrando fragilidades no atendimento às Unidades de Controle, CGU e TCU, mas também na divulgação de informações ao público, as quais precisam expressar e comunicar claramente os atos da gestão, pois afeta a transparência do governo.

## **Causa**

Inobservância dos requisitos definidos para o tópico referente à avaliação de resultados definido no Sistema e-Contas do TCU e fragilidade no processo de revisão do Relatório de Gestão, demonstrando falhas nos controles internos da Unidade.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade manifestou-se com relação ao Relatório Preliminar de Auditoria por meio do Despacho nº 208/2016/SEI/SNH, de 22/06/2016, o qual encaminhou a Nota Técnica nº 44/2016/SEI/GC/SNH-MCIDADES.

## **Análise do Controle Interno**

A análise do Controle Interno consta do campo fato.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomendamos a segregação de funções que garanta a revisão dos textos produzidos e a verificação do adequado atendimento às solicitações desta Controladoria e de outros Órgãos de Controle. Recomendamos, ainda, observar a garantia de transparência das informações da gestão.



### 3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

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

##### 3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

###### 3.1.1.1 INFORMAÇÃO

###### Evolução das Obras Paralisadas e Atrasadas

###### Fato

O Relatório de Gestão da SNH apresenta no item 4.3.6.2 quadro resumo e análise crítica a respeito da situação das obras realizadas em parceria com a CAIXA para transferências PAC e não PAC e, os respectivos dados analíticos no Anexo I do Relatório.

As informações apresentadas contemplam as orientações do Tribunal via Sistema e-Contas, por exemplo, identificando os instrumentos de repasse atrasados ou paralisados em 2014 e a situação em 2015, a identificação do objeto, vigência e valor de cada contrato, bem como as providências adotadas e os resultados verificados no exercício de 2015, de forma sucinta, para a resolução de cada situação.

A Secretaria registrou no exercício de 2015 a conclusão de 11% (100 operações) no caso do PAC e 20% (26 operações) no caso do não PAC. Por outro lado, conforme a análise da Secretaria, a maior parte do conjunto de operações mantém-se com as mesmas classificações, se comparada ao exercício anterior, de 2014. Juntas, elas perfazem 57% (total de 904 operações) no caso do PAC e 70% (total 123 operações) de no caso do não PAC. Por exemplo, no caso das operações PAC isso significa que ao final do exercício de 2015 o total de 522 contratos permaneceram sem alteração da situação (atrasada ou paralisada) que constava ao final de 2014.

A Secretaria avalia, ainda, a evolução de quantidade significativa de contratos da situação de atrasada para a situação de paralisada e atribui tal questão à motivação relacionada à restrição financeira no âmbito do Governo Federal, conforme excerto do Relatório de Gestão da SNH:

*Um dos aspectos negativos da análise diz respeito a constatação de que 19,5% das operações atrasadas passaram à condição de “paralisadas”. Depreende-se que tal situação decorre da redução do ritmo de execução das obras ao longo do exercício, da ordem de 40%, em grande medida motivado pela restrição financeira imposta ao PAC.*

Ante o exposto, em vista da restrição financeira imposta, na análise crítica da Secretaria não foram mencionadas outras ações administrativas como a intensificação da realização de reuniões de ponto de controle (envolvendo CAIXA e proponentes) para resolução de problemas ou mesmo eventual supressão de metas e reprogramação dos contratos, ou, ainda, eventualmente a aplicação de penalidades administrativas a empresas responsáveis pela execução dos objetos.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

**Certificado:** 201600727

**Unidade auditada:** Secretaria Nacional de Habitação

**Ministério supervisor:** Ministério das Cidades

**Município (UF):** Brasília/DF

**Exercício:** 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. Foram registrados os seguintes achados relevantes para os quais, considerando as análises realizadas, não foi identificadonexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de análise crítica dos resultados qualitativos e quantitativos (itens 2.2 e 2.1.2.2)
- Falha nos Controles Internos da Unidade relativa ao envio de manifestação (item 2.1.2.2)
- Evolução das Obras Paralisadas e Atrasadas (item 3.1.1.1)

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

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

- Ausência de revisão do Plano Nacional de Habitação (item 1.2.1.1)

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

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.715.848-**	Secretária Nacional de Habitação	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201600727
***.447.206-**	Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201600727
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília/DF, 25 de julho de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

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

**Parecer:** 201600727

**Unidade Auditada:** Secretaria Nacional de Habitação

**Ministério Supervisor:** Ministério das Cidades

**Município/UF:** Brasília/DF

**Exercício:** 2015

**Autoridade Supervisora:** Bruno Araújo

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A gestão da SNH apresentou uma boa atuação ao adotar a estratégia de repactuação das metas originalmente previstas, com supressão daquelas não iniciadas, para finalizar as operações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que permaneceram paralisadas por mais de 12 meses. A centralização da competência para homologação das Sínteses do Projeto Aprovado e de Autorizações de Início de Obras, definidas na Portaria nº 632 de 10 de dezembro de 2015, em caráter temporário, para os Termos de Compromisso inseridos no PAC, também demonstrou uma boa prática para assegurar que as obras já iniciadas pudessem ser efetivamente concluídas. Considerando o cenário desfavorável enfrentado pela Unidade em 2015, as medidas permitiram que a gestão tivesse mais controle da demanda por novos recursos da União. Destaca-se, além disso, com relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a quitação do passivo de saldo de restos a pagar, a partir do cumprimento da determinação do TCU, conforme Medida Provisória nº 702 de 17 de dezembro de 2015. Registra-se, ainda a atuação satisfatória do núcleo de controle, criado pela Secretaria, para atender às demandas provenientes da CGU e também de órgãos de controle externo da administração pública, bem como solicitações oriundas dos entes federados e da sociedade. O impacto no gerenciamento das recomendações expedidas por esta Unidade de Controle Interno (UCI) é positivo.

O principal achado de auditoria trata do descumprimento quanto às revisões previstas no Plano Nacional de Habitação – PlanHab em conformidade aos Planos Plurianuais (PPAs). O planejamento é instrumento fundamental para orientar a política e reunir esforços na sua execução. As providências demonstradas pela Unidade não evidenciam correção ou sintonia com as definições previstas no plano. Sobre

esse assunto, saliento que a pesquisa encomendada pela SNH com a Universidade Federal Fluminense – UFF, mesmo sendo um atributo importante para a política de habitação, não dialoga com as exigências do plano quanto à consonância em relação ao PPA. Nesse aspecto, verifica-se dificuldades quanto à elaboração e fundamentação das metas. Além disso, a SNH não apresentou ponderações que abordassem as revisões descumpridas em 2011 e 2015 e apresentasse justificativa que demonstrasse possível descompasso do PlanHab e necessidade de sua reformulação para atender a nova realidade.

O planejamento é instrumento essencial da gestão que permite a tomada de decisões com fundamentação e segurança. Sem planejamento, aumentam-se os riscos da gestão e fragiliza-se o atingimento dos objetivos da Unidade. Por isso é fundamental que tanto o PlanHab, como os PPAs acompanhem as transformações da realidade da política de habitação e balizem a atuação dos gestores. A ausência de justificativa fundamentada para esclarecer a razão do descumprimento do PlanHab demonstra fragilidade de seus controles internos, ao tratar da elaboração do relatório de gestão e do acompanhamento da auditoria, além de ter impactado a conformidade das peças e a reflexão crítica sobre os resultados da gestão, prejudicando a adequada comunicação aos leitores do Relatório de Gestão. Nesse sentido, foi recomendada a revisão do PlanHab em consonância às alterações realizadas no PPA 2016-2019, se necessário, considerando os mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão previstos no Decreto nº 8.759, de 10 de maio de 2016, de modo a melhor subsidiar o planejamento das metas plurianuais na área de habitação. As fragilidades identificadas no acompanhamento da auditoria anual de contas também exigiram da equipe o alerta para que a SNH aprimore seus controles internos de modo garantir maior assertividade em seus posicionamentos.

Sobre as recomendações do Plano de Providências Permanente não atendidas no exercício de 2015, destaca-se a recomendação que trata dos indicadores. A ausência de indicadores de desempenho da gestão, formalmente instituídos, prejudica a avaliação da qualidade das informações disponíveis à tomada de decisão, expondo a gestão à riscos, além de impactar na análise dos resultados. Sobre essa questão, foram informadas providências parciais, de modo que o assunto permanece sob acompanhamento. Também segue em monitoramento pelo Controle Interno, recomendação sobre a necessidade de melhor acompanhamento da SNH acerca das atividades da CAIXA na descentralização de recursos via contratos de repasse e termos de compromisso. A não adoção de providências para o atendimento pleno das mencionadas recomendações pode expor a Unidade a riscos de selecionar obras e projetos com especificação insuficiente, o que pode implicar em mais instrumentos sob atraso e paralisação. Do mesmo modo, o atento acompanhamento da evolução dos contratos por meio de uma rotina bem definida, considerando o aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI), contribui para a tomada de providências tempestiva quanto à situação de paralisação, razão pela qual o Controle Interno acompanha o atendimento de ambas as recomendações.

Com relação aos controles internos administrativos, a Unidade informou que enviou à Secretaria Executiva proposta específica para reestruturação, abordando a necessidade de maior quantitativo de

servidores, uma vez que essa é uma das dificuldades enfrentadas pela gestão. Também destacou que seguem em elaboração os normativos internos, incluindo a apresentação das rotinas internas que serão formalizadas em manual. De maneira geral não houve aprimoramento significativo dos componentes do sistema de controles internos administrativos com relação aos fatos registrados na Auditoria Anual de Contas da SNH referente à gestão de 2014.

Avançar o projeto de aperfeiçoamento do SACI é fundamental para a atualização das informações de todos os contratos de repasse monitorados e não somente a atualização das informações relacionadas aos contratos de repasse de maior materialidade e relevância, conforme informado pela Secretaria. Quanto a isso é importante acrescentar o expressivo o volume de transferências PAC sem alteração da situação (obra atrasada ou paralisada) ao longo do exercício de 2015 se comparada à situação verificada ao final de 2014. Levando em conta ainda as adversidades em relação à retração de recursos que acabaram impactando o quantitativo de obras paralisadas, consideramos que aperfeiçoar o monitoramento relacionado à gestão das transferências vai permitir o controle de informações sobre o desempenho das obras, a análise de tendências para efetuar melhorias no processo e facilitar a elaboração de planos de risco.

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

Brasília/DF, 25 de julho de 2016.

Diretor de Auditoria da Área Infraestrutura