



Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE PROGRAMAS URBANOS MCIDADES

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600729

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 n.º 201600729, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos 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 pelo Tribunal de Contas da União nesse item, buscou-se avaliar a conformidade das seguintes peças exigidas pelo Tribunal, considerando a natureza jurídica e o negócio da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU):

- (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 SNAPU 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 dos tópicos de ajuda do Sistema e-Contas, à exceção de algumas inconsistências que foram registradas em ponto específico deste Relatório. Registra-se, ainda, que as correções das mencionadas inconsistências foram devidamente implementadas ao Relatório de Gestão.

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:

- (i) Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos?
- (ii) 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 de três Programas Temáticos integrantes do Plano Plurianual – PPA 2012-2015: o Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, o Programa 2054 – Planejamento Urbano e o Programa 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Para tanto, a Secretaria é responsável por trinta metas do PPA 2012-2015, distribuídas em seis Objetivos: os Objetivos 1003, 0321, 0324, 0322 do Programa de Planejamento Urbano, visando apoiar à elaboração de Planos Diretores, atuar na regularização fundiária, na reabilitação de áreas centrais e na acessibilidade; o Objetivo 0169 do Programa 2040, destinado à promoção de ações de prevenção de riscos e desastres; e o Objetivo 0565 do Programa 2064, que se destina a prevenir a violação de direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano.

Com relação aos resultados quantitativos e qualitativos avaliamos que os mesmos não estão sendo atingidos. Isso porque no que se refere à execução física e financeira das Ações da LOA vinculadas aos programas temáticos, verificou-se a baixa execução de todas as ações. Dentre os motivos, destaca-se o contingenciamento de recursos e restrições financeiras aliadas, mais uma vez, às decisões do governo na priorização e alocação dos recursos. A Secretaria alega, também, falta de pessoal especializado para avançar em questões específicas como na área de regularização fundiária.

Destaca-se que, embora a execução da ação relacionada ao Programa 2040 - Gestão de Risco e Resposta a Desastres tenha demonstrado maior execução em 2015, houve baixa execução nos demais Programas em que a Secretaria atua. Diante desse contexto, a Secretaria expõe a Política Pública Urbana a maiores riscos, uma vez que o baixo investimento em ações de Planejamento Urbano possui relação estreita com a necessidade de posteriormente aportar mais recursos em ações de gestão de riscos e prevenção a desastres.

No que tange à relação entre a Finalidade da Ação e o Objeto do Gasto, nas Ações geridas pela Unidade, avaliamos que as mesmas apresentam coerência, em que pese termos verificado baixa execução e priorização de atividades afetando objetivos estratégicos para a Secretaria. Alertamos que essa situação necessita ser alterada. A SNAPU não pode, repetidamente a cada exercício, apresentar baixa execução.

O item 1.2.1.1 do Relatório apresenta informações mais detalhadas com relação à avaliação dos resultados. Registra-se que a SNAPU apresentou manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria questionando alguns aspectos da avaliação que consta do mencionado item, razão pela qual foi acrescentado o item 1.2.1.2 ao Relatório de modo a contemplar a análise da manifestação da UPC.



2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

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

- (i) A gestão das Transferências garante que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental?
- (ii) As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são consideradas razoavelmente suficientes?
- (iii) Há qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) relacionados à gestão das transferências?

A SNAPU atua por meio do apoio à elaboração de planejamento urbano municipal e interfederativo, regularização fundiária urbana, reabilitação urbana, prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários em áreas urbanas e conflitos fundiários urbanos. O apoio às citadas ações ocorre principalmente por meio da seleção de empreendimentos na SNAPU e a execução descentralizada mediante convênios, contratos de repasse e termos de compromisso.

Para a implementação das ações a SNAPU atua na definição de normas e diretrizes, além de definir regras gerais e promover a seleção de propostas, e cabe à CAIXA, atuando na qualidade de Mandatária da União, operacionalizar junto a estados e municípios a maior parte das transferências.

Com relação à primeira questão, avalia-se que a UPC atua na fase de concessão para que os instrumentos (convênios, contratos de repasse ou termo de compromisso) reúnam requisitos afins com os objetivos das ações governamentais, sendo oportuno, contudo, ressaltar a importância do constante aprimoramento para esse processo de análise técnica e de seleção de propostas, conforme discussão em ponto específico do Relatório.

Com relação à segunda questão, registra-se a fragilidade decorrente da insuficiência da estrutura de pessoal com destaque para a redução do quantitativo de servidores à disposição da UPC comparando-se os exercícios de 2014 e de 2015. Por outro lado, registra-se o aspecto positivo em se monitorar a execução de convênios, contratos de repasse e termos de compromisso por meio dos Sistemas SICONV, SIAFI e as bases de dados disponibilizadas pela CAIXA, bem como o uso interno do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI, o qual foi desenvolvido no Ministério das Cidades e tem projeto para aperfeiçoamento.

Com relação à terceira questão, trabalho anterior da CGU apontou fragilidade dos controles internos administrativos relacionados à gestão das transferências, uma vez que não se identificou uma atuação consistente da SNAPU na fiscalização dos serviços realizados pela Caixa na operacionalização dos contratos de repasse e transferências obrigatórias, instrumentos que contemplam a maior parte das descentralizações no âmbito da Secretaria.



Ainda sobre essa questão, avalia-se de forma positiva o esforço da unidade em sistematizar o acompanhamento das transferências com obras em atraso ou paralisação, porém registra-se que não houve maior avanço com relação à fiscalização da CAIXA, pois a questão está em discussão em outra instância Ministerial, conforme discutido em ponto específico do Relatório.

Além disso, avalia-se de forma negativa o resultado verificado ao final de 2015, referente à grande quantidade de transferências em situação de não iniciadas, atrasadas e paralisadas. Para além das restrições financeiras impostas à Unidade com relação ao contingenciamento, há que se estudar alternativas para minimizar os problemas advindos de tal cenário, conforme discussão específica neste Relatório sobre obras atrasadas e paralisadas.

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 UJ:

- a) Ambiente de controle;
- b) Avaliação de risco;
- c) Atividades de controle;
- d) Informação e comunicação;
- e) Monitoramento.

A avaliação da estrutura de controles internos administrativos da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos 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 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 SNAPU 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 SNAPU referente à gestão de 2014 (Relatório nº 201503570). Com relação à análise conduzida para o exercício 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	46	Intermediário
Avaliação de risco	22	Básico
Atividades de controle	13	Inicial
Informação e comunicação	44	Intermediário
Monitoramento	66	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. Há a necessidade de maior quantitativo de servidores e constante necessidade de treinamento devido a rotatividade. Aos servidores consta código de ética aplicável e a gestão das transferências se processa mediante uso de sistemas informatizados.

Com relação à avaliação de riscos, destaca-se a diferença entre a autoavaliação da UPC frente à realizada pela equipe de auditoria. Por oportuno, salienta-se a necessidade de se adotar uma gestão de riscos sistematizada no âmbito da SNAPU de modo a minimizar, inclusive, problemas relevantes para a gestão como a execução de muitas transferências com contratos não iniciados, atrasados e paralisados, conforme discutido em ponto específico deste Relatório.

Sobre as atividades de controle, a Unidade foi avaliada com reduzida pontuação devido o apontamento já efetuado em relatório de auditoria anterior e o não cumprimento pleno da respectiva recomendação indicando a manutenção de um baixo nível de formalização dos procedimentos e mecanismos para controlar as atividades da Unidade com vistas ao atingimento dos objetivos. Nesse sentido segue pendente a formalização dos fluxos dos processos, definição dos responsáveis pela gestão de cada área e estabelecimento de normativos internos para a sistematização dos procedimentos administrativos de uma forma geral.

Para o componente informação e comunicação, a Unidade foi avaliada em nível intermediário porque a comunicação interna não é sistematizada, em parte devido a pendência da definição formal desse fluxo. Por outro lado, há em certa medida comunicação sistematizada entre a Secretaria e o público externo, por meio do recebimento de arquivo de banco de dados contendo dados das transferências operacionalizados pela CAIXA e por meio do acesso ao cidadão via demandas de Lei de Acesso a Informação e apresentação de denúncias via Sistema e-OUV.

Com relação ao monitoramento, a Unidade foi avaliada em nível 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. Salienta-se que a Unidade não conduz avaliações contínuas, com base em critérios previamente definidos. Isso porque se faz necessário a utilização dos indicadores de desempenho da gestão, os quais ainda não foram implantados para a SNAPU.

Para cada um dos componentes de controle avaliados consta 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 SNAPU, 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 SNAPU, 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 SNAPU, conforme o Relatório de Gestão 2015, o gestor federal informou que não houve ocorrência de determinação ou recomendação do TCU a ser declarada no exercício pela UPC.

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 SNAPU mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU. Conforme o item 9.2 do Relatório de Gestão e a interlocução com este Órgão de Controle Interno ao longo do exercício de 2015, o monitoramento das recomendações da UPC foi desempenhado diretamente por técnicos da Secretaria e registrado por meio do Sistema Monitor da CGU. Destaca-se, contudo, que a Unidade não conta com uma área específica estruturada para apoiar comunicações com Órgãos de Controle.

Com relação à segunda questão, existem recomendações pendentes de atendimento, as quais estão sob o monitoramento do Órgão de Controle Interno. Em ponto específico deste Relatório detalha-se a natureza das recomendações e as providências parciais adotadas pelo gestor federal.



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

Informação básica da ação

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da Unidade, com extensão correspondendo a aproximadamente 30% das despesas executadas em relação ao programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e aproximadamente 1% quanto ao Programa 2054-Planejamento Urbano, conforme discriminado abaixo:

Quadro: Informações Básicas das Principais Ações Executadas pela Unidade

Programa - descrição	Ação (projeto/ atividade/ Op.Especiais) - descrição	Finalidade	Forma de implementação/ detalhamento	Representatividade
2040- Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	8865 - Apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas	Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.	Descentralizada. O Ministério das Cidades fará publicar Portaria e disponibilizará os manuais operacionais na página do Ministério (www.cidades.gov.br), informando sobre os objetivos, modalidades, condições e prazos a serem cumpridos. Os Municípios, Estados e Distrito Federal interessados em participar do programa deverão encaminhar ao Ministério das Cidades o formulário de Consulta Prévia constante da Portaria, abrangendo informações sobre a situação do Município beneficiário. A partir dos critérios definidos em Portaria, o Ministério das Cidades, seleciona as propostas recebidas e os proponentes apresentam à Caixa Econômica Federal, para análise, o Plano de Trabalho e a documentação técnica, jurídica e institucional previstos. Aprovada a proposta, os proponentes celebram contrato com a CEF, estabelecendo as atribuições dos agentes e as condições de execução. A partir daí, o Ministério das Cidades e/ou a CEF, efetuará o acompanhamento e o monitoramento dos contratos, procedendo ao repasse de recursos ao proponente, conforme exigências e fluxo operacional	29%



			constantes de Portaria ministerial. Alternativamente, quando se mostrar de maior interesse para a administração pública, também poderão ser formalizados convênios e acordos de cooperação técnica com Estados e Municípios.	
	20NN - Planejamento e monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos	Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.	Direta; A ação atuará em duas vertentes estratégicas: de forma direta – mediante a contratação de serviços e aquisição de imagens de satélite e demais insumos para implementação do Sistema de Monitoramento da Ocupação Urbana, que, a partir da análise de informações espaciais tratará e identificar, periodicamente, o avanço da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos de forma a difundir informações sobre a existência de situação de risco, subsidiando gestores municipais e operadores de direito para adoção das medidas de controle urbano cabíveis; e, de forma descentralizada, através do apoio a Estados, Municípios e Distrito Federal para a elaboração de cartas geotécnicas à aptidão urbana, voltadas à aptidão da ocupação urbana em áreas suscetíveis a ocorrência de inundações, enxurradas e deslizamentos de encostas. Para tanto, o Ministério das Cidades fará publicar Portaria e disponibilizará os manuais operacionais na página do Ministério (www.cidades.gov.br), informando sobre os objetivos, modalidades, condições e prazos a serem cumpridos. As ações e modalidades de apoio também estarão cadastradas no Portal de Convênios do Governo Federal. Os contratos poderão ser efetivados via contratos de repasse, via convênios, via contratação direta ou via descentralização orçamentária.	0,5%
2054-Planejamento Urbano	8866 - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado)	Promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação do acesso à terra urbanizada e de redução da pobreza urbana, combinando ações de fortalecimento institucional e de implementação de processos de regularização fundiária urbana.	Direta; Descentralizada; O Ministério das Cidades publica Portaria de Seleção e Contratação e disponibiliza o manual da Ação Programática (Papel Passado) na página do Ministério (www.cidades.gov.br), informando sobre os objetivos, modalidades, condições e prazos a serem cumpridos. As prefeituras municipais, governos de estado, entidades civis sem fins lucrativos e defensorias públicas interessados em participar da ação devem cadastrar suas propostas no SICONV e encaminhar ao Ministério das Cidades os formulários eletrônicos de Carta-Consulta. A partir dos critérios definidos na Portaria de Seleção e Contratação e do atendimento às diretrizes e orientações contidas no Manual da Ação Programática, o Ministério das Cidades seleciona as propostas recebidas e os proponentes apresentam	0,17%



			à Caixa Econômica Federal - CEF, para análise, o Termo de Referência, o Plano de Trabalho e a documentação técnica, jurídica e institucional previstas. A partir da contratação, o Ministério das Cidades, na condição de órgão gestor, e a CEF, agente operacionalizador, efetuam o acompanhamento e o monitoramento dos contratos, procedendo ao repasse de recursos ao proponente, conforme exigências e fluxo operacional constantes da Portaria e Manuais. A ação também pode ser operacionalizada por meio de convênios, termos de parceria, acordos de cooperação técnica, cabendo ainda a contratação direta de bens e serviços.	
	10T2 - Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência	Promover a acessibilidade universal em áreas urbanas e edificações, eliminando barreiras arquitetônicas e urbanísticas, como forma de garantir o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência.	O Ministério das Cidades apoiará municípios, Estados e Distrito Federal a na elaboração e implementação de planos, projetos e obras que visem a promoção da acessibilidade universal através de ações de capacitação e assistência técnica via contratação direta, cooperação federativa ou transferências voluntárias. As transferências voluntárias serão realizadas através de seleção pública de propostas através do Portal de Convênios do Governo Federal – SICONV, mediante a publicação de Manual específico para operação da ação no Diário Oficial da União e na página do Ministério das Cidades na internet (www.cidades.gov.br), informando sobre os objetivos, modalidades, critérios de seleção, condições e prazos. As propostas serão analisadas e selecionadas pela equipe técnica do Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano. As transferências poderão ser formalizadas via contratos de repasse, convênios ou descentralização orçamentária.	0,08%
	20NR - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas	Promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados.	Direta; Descentralizada; O Ministério das Cidades apoiará municípios, Estados e Distrito Federal a na elaboração e implementação de planos e projetos integrados de reabilitação, requalificação e reabilitação urbana e edilícia com vistas a melhoria da qualidade do espaço urbano por meio de ações de capacitação e assistência técnica via contratação direta, cooperação federativa ou transferências voluntárias.	0,74%

Fonte: SIOP



- Ação 8865 - Apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas
- Ação 20NN - Planejamento e monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos
- Ação 8866 - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado)
- Ação 10T2 - Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência
- Ação 20NR - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas

As Ações 8865 e 20NN têm por finalidade promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais. Estas Ações se inserem no contexto do Programa de Governo 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, que tem por objetivo a promoção de ações de prevenção de desastres naturais.

Por sua vez, as Ações 8866, 10T2 e 20NR se inserem no contexto do Programa de Governo 2054 – Planejamento Urbano, que tem por objetivo a promoção de ações de regularização fundiária, acessibilidade, transformações urbanísticas e planejamento urbano municipal e interfederativo.

A implementação dessas Ações ocorre de forma direta e descentralizada ou descentralizada, ou apenas direta, conforme o detalhamento descritivo no quadro acima. Destaca-se, para melhor compreensão, que a SNAPU executou 29,5% referente ao Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres de um total de 18% de recursos sob sua responsabilidade e 9,6% de um total de 3,72% de recursos disponíveis para sua atuação quanto ao Programa 2054 - Planejamento Urbano. Registra-se que o forte contingenciamento, aliado a dificuldades estruturais dos municípios brasileiros são as justificativas apresentadas pela Secretaria para a baixa execução. A avaliação realizada sobre gestão das transferências destinadas à execução de seus programas de governo e sobre os resultados quantitativos e qualitativos contemplou análise das Ações 8865, 20NN, 8866, 10T2 e 20NR.

Após o conhecimento do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade manifestou-se no sentido de acrescentar a seguinte informação, a qual não altera a avaliação já efetuada pela equipe de Auditoria:

Avaliação crítica sobre o impacto do contingenciamento e conseqüentemente o não atingimento das metas. No período do PPA 2012-2015 a Secretaria vivenciou uma redução dos limites orçamentários que contribuíram diretamente para o não atingimento das metas. Isso restringe a atuação da Secretaria e força a um planejamento contingencial por meio do qual cortes e priorizações são feitos. Já em relação ao contingenciamento financeiro, que se traduz em atraso de pagamentos para contratos em andamento, podemos citar o atraso e paralisação da execução de obras, planos e projetos. Esta situação leva a postergação na execução das tão urgentes políticas públicas realizadas pela Secretaria, o que induz ao descrédito nos programas de governo.



1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados Quantitativos e Qualitativos

Fato

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 de três Programas Temáticos integrantes do Plano Plurianual – PPA 2012-2015: o Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, o Programa 2054 – Planejamento Urbano e o Programa 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Para tanto, a Secretaria é responsável por trinta metas do PPA 2012-2015, distribuídas em seis Objetivos: os Objetivos 1003, 0321, 0324, 0322 do Programa de Planejamento Urbano, visando apoiar à elaboração de Planos Diretores, atuar na regularização fundiária, na reabilitação de áreas centrais e na acessibilidade; o Objetivo 0169 do Programa 2040, destinado à promoção de ações de prevenção de riscos e desastres; e o Objetivo 0565 do Programa 2064, que se destina a prevenir a violação de direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano.

A SNAPU elaborou, em 2015, o Subprojeto Plano Tático da Secretaria nº 11/2015 para subsidiar a implantação do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades pela Secretaria Executiva. No entanto, este se encontra paralisado em decorrência das indefinições na revisão da estrutura organizacional do Ministério das Cidades.

A Unidade informou também que a Política Nacional de Acessibilidade teve aumento de sua visibilidade institucional, por meio de tratativas para ajuste de procedimentos na verificação de acessibilidade em projetos e obras apoiados com recursos do Ministério das Cidades em conjunto com a Associação Brasileira em Ensino de Arquitetura e Urbanismo – ABEA, bem como elaboração do curso à distância sobre Acessibilidade em Projetos e Obras de Arquitetura e Urbanismo em parceria com a mesma instituição.

E que embora não haja um acordo de cooperação técnica formalizado com a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o Ministério das Cidades sempre trabalhou o tema da acessibilidade em parceria com a Secretaria de Direitos



Humanos – SDH, visando ao cumprimento dos acordos internacionais do qual o Brasil é signatário.

Assim, foi informado que, além do monitoramento dos resultados das ações em curso no Programa Viver sem Limite promovido pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, foi discutido conjuntamente o conteúdo relativo às políticas urbanas em uma possível segunda versão do Programa.

Ademais, a UPC informou que também foram debatidos conjuntamente os vetos presidenciais ao texto da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015) e as possibilidades de regulamentação futura de artigos dessa lei.

A SNAPU ainda relatou que o MCIDADES é membro dos Conselhos Nacionais da Pessoa com deficiência (CONADE) e do Idoso (CNI), coordenados pela SDH, além do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), mas que, porém, *em detrimento dos avanços mencionados, os constantes contingenciamentos orçamentários prejudicam o apoio do Governo Federal aos municípios na execução de obras e elaboração de projetos de acessibilidade nos municípios.*

Considerando que a justificativa da SNAPU de baixa execução orçamentária pelos contingenciamentos sofridos, foi associada pela Unidade, às dificuldades estruturais nos municípios brasileiros que impactam no início da execução, solicitamos por meio da SA 201600729/02 que a UPC informasse as providências que tem tomado para superar o problema existente.

Neste aspecto, foi informado pela Secretaria que, quanto às emendas parlamentares, a falta de quadro técnico próprio nas prefeituras, de todos os documentos necessários para a emissão da ordem de início de objeto, sobretudo do projeto básico de engenharia, motivou a incluir no Manual para seleção de propostas da ação, a exigência de que o proponente só poderá contratar objetos voltados para a execução de obras com a apresentação do projeto básico. Caso não haja projeto básico, ele poderá utilizar 5% do valor do investimento para a elaboração do mesmo, ficando o restante do recurso para a execução da obra.

No âmbito da ação orçamentária 8866 - Apoio à regularização fundiária de áreas urbanas, a Unidade relatou que algumas ações tem sido elaboradas em parceria com universidades federais, com o objetivo de auxiliar os municípios na implementação das atividades de regularização fundiária, como: o desenvolvimento de um sistema de informações cadastrais para armazenamento dos dados produzidos pelo Projeto de regularização fundiária urbana, a ser disponibilizado ao MCIDADES, para utilização em outras ações desenvolvidas no âmbito da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana; o desenvolvimento de sistema de aplicativo para auxiliar na elaboração de projeto básico de regularização fundiária, no qual exibirá questionários em passos para coletar informações básicas para elaboração do projeto básico, assim como, realização de estimativas orçamentárias com base na tabela SINAPI e após concluído, ser disponibilizado aos municípios, estados e demais agentes operadores da regularização fundiária; realização de estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos



urbanos no âmbito do Programa Papel Passado; elaboração de modelos de legislação regulamentadora da regularização fundiária urbana com base no disposto na lei federal Nº 11.977/2009 e legislação federal correlata para suporte à elaboração de marcos legais, buscando contribuir para superar o entrave ligado à inexistência ou à inadequação das estruturas normativas municipais, que não favorecem e/ou não aparelham devidamente o desenvolvimento de ações de regularização fundiária.

Ponderamos que a Unidade, ao elaborar o Relatório de Gestão, se conscientize da importância em contextualizar adequadamente os desafios enfrentados. As dificuldades estruturais dos municípios foram apontadas como entraves, mas a SNAPU não descreveu análise crítica quanto a esse aspecto, em que pese apresentar seus esforços para minimizar as dificuldades encontradas.

Se faz importante apresentar reflexão que demonstre o quanto suas atividades têm possibilitado melhorar o gasto governamental e executar adequadamente suas políticas. É recorrente a justificativa da Unidade, desde exercícios anteriores, de que o contingenciamento tem prejudicado sua atuação, porém a Unidade não apresentou argumentos que dimensionem o que tem feito para evitar essa situação.

Enfatizando a questão do problema fundiário enfrentado na política de desenvolvimento urbano, verificamos em relação à Ação 20NU, que as atuais condições, *não estão suficientes no quesito de recursos humanos e estrutura administrativa, visto que as demandas de casos de conflitos fundiários urbanos são crescentes anualmente. E não dispõe de quadro de servidores adequados às tarefas exigidas na atuação de diligências, soluções e encaminhamentos de casos, menos ainda para monitoramento e acompanhamento dos mesmos* e que as estratégias de parcerias institucionais, e resposta efetiva na atuação de casos, como na participação em audiências de conciliação e em grupos de trabalho para negociação de situações de conflito tem sido alcançada na medida do possível considerando limitações de pessoal e de orçamento.

Chamamos à atenção da UPC para a dimensão dessa questão nas atividades do Ministério como um todo, já que os conflitos fundiários impactam todas as Secretarias, por ser transversal às obras de habitação, saneamento e mobilidade. Considerando a não priorização da elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária, seu atrelamento à revisão do Plano Nacional de Habitação e o atraso nessa revisão, destacamos a gravidade da questão e necessidade do Ministério envidar esforços para pautar com mais afinco e celeridade não apenas mais recursos para ação 20NU, como a regularização fundiária em seus múltiplos aspectos.

A Unidade informou na resposta à Solicitação de Auditoria 201600729/02 que a ausência de andamento do Plano Nacional de Regularização Fundiária mencionada no Relatório de Gestão 2015, *tem como principais motivos a ausência de recursos e a não priorização do tema entre os Projetos Estratégicos do Ministério das Cidades*. No entanto, a informação registrada no Relatório de Gestão foi de que *em 2014 a elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária foi incluída na relação de projetos prioritários do planejamento estratégico do Ministério das Cidades*. No entanto, *o trabalho ainda não foi iniciado, e se aventa a possibilidade de associar sua elaboração com a revisão do Plano Nacional de Habitação, que também está relacionada como projeto prioritário do*



planejamento estratégico, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação, deste Ministério das Cidades. Em 2015 não houve andamento na elaboração do projeto em questão.

Nesse aspecto, avaliamos que o Ministério das Cidades deve dar centralidade à questão, uma vez que a revisão do Plano Nacional de Habitação já está atrasada e deveria estar concluída em 2015. Assim, também ressaltamos a exigência de clareza nas informações transmitidas à sociedade pela Secretaria, pois a questão da priorização ficou contraditória ao se contrapor o Relatório de Gestão e a resposta à SA 201600729/02.

Destacamos que as informações descritas no Relatório de Gestão devem permitir ao leitor compreender adequadamente os atos de gestão realizados. Neste aspecto, também ponderamos que a Unidade não apresentou previsão objetiva quanto aos esforços realizados para sua elaboração, tanto a partir da revisão do Plano Nacional de Habitação, quanto a partir dos resultados dos estudos provenientes do termo de execução descentralizada com a Universidade Federal do ABC – UFABC, no âmbito do Programa Papel Passado.

Ressaltamos também que a Unidade não se posicionou quanto à efetividade e condições de sucesso do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano ao apontar a necessidade de incremento dos recursos orçamentários, financeiros e humanos da SNAPU, bem como a avaliação sobre as estratégias adotadas pela Secretaria para lidar com as restrições que enfrenta.

Além disso, sublinhamos que a SNAPU não registrou atingimento da meta de 8.000 km de calçadas acessíveis, previstos em relação ao Objetivo 1003 - Promover a acessibilidade universal em áreas urbanas e edificações, eliminando barreiras arquitetônicas e urbanísticas, como forma de garantir o exercício pleno e equitativo dos direitos. Em resposta à SA 201600729/02, a Unidade informou que embora tenha sido prevista uma meta de 867Km de calçadas acessíveis para o ano de 2015, devido ao contingenciamento orçamentário não foi possível o atingimento da meta.

Observamos que o registro de 867 Km de calçadas acessíveis permaneceu o mesmo que em 2014, assim, não compreendemos o dado de que haviam 867 km a serem cumpridos em 2015, já que a meta previa 8.000 km de calçadas durante a vigência do PPA 2012-2015.

Foi informado, ainda, que a meta era apoiar 50 municípios com projetos de implantação e adequação de infraestrutura urbana visando à acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade, no entanto, houve encaminhamento de proposta para revisão do objetivo, meta e iniciativa relativos ao tema da acessibilidade ao Ministério do Planejamento no sentido de compatibilizar o Planejamento Plurianual existente com o entendimento governamental acerca da transversalidade do tema da acessibilidade.

Registramos que essa informação não consta no Relatório de Gestão, em relação ao Objetivo 1003 fixado pelo PPA, tal como descrito na resposta à solicitação de auditoria nº 201600729/02 e nem a justificativa apresentada das alterações. Ressaltamos que as análises da Unidade devem dialogar com os dados apresentados de modo a permitir maior



clareza quanto às dificuldades enfrentadas pela Secretaria, bem como as estratégias empreendidas para atingir seus resultados.

Assim, quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, sob sua responsabilidade, verificamos que as metas não foram atingidas. A Unidade indica que o contingenciamento é um grande obstáculo para as atividades da Secretaria. Novamente, compreendemos que tal situação não pode ser imputada apenas à falta de providências da SNAPU, no entanto, reiteramos a condição de fragilidade da Secretaria e alertamos quanto aos riscos para a política pública de desenvolvimento urbano.

Em 2015, também, dentre os três Programas que a Secretaria atua, o Programa 2040 - Gestão de Risco e Resposta a Desastres demonstrou maior execução, por fazer parte dos empreendimentos geridos pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Advertimos que a baixa execução verificada no Programa 2054- Planejamento Urbano, sob responsabilidade da SNAPU, expõe a Política Pública Urbana a maiores riscos, dada a dificuldade de sustentar e considerar o planejamento, afetando todas as áreas de atuação do MCIDADES. O baixo investimento em ações de Planejamento Urbano possui relação estreita com a necessidade de aportar mais recursos em ações de gestão de riscos e prevenção a desastres, bem como cultiva situações que demandarão ainda mais investimentos.

No que se refere à execução física e financeira das Ações da LOA, vinculadas aos programas temáticos, verificou-se a baixa execução de todas as ações. Dentre os motivos, destaca-se o contingenciamento de recursos e restrições financeiras aliadas, mais uma vez, às decisões do governo na priorização e alocação dos recursos.

Avaliamos que a relação entre a Finalidade da Ação e o Objeto do Gasto, nas Ações geridas pela Unidade, apresentam coerência, em que pese termos verificado baixa execução e priorização de atividades afetando objetivos estratégicos para a Secretaria. Alertamos que essa situação necessita ser alterada. A Secretaria não pode, repetidamente a cada exercício, apresentar baixa execução.

Dessa forma, concluímos que os resultados quantitativos e qualitativos estão, igualmente ao exercício de 2014, aquém do previsto, tendo o forte contingenciamento um denominador comum que está fragilizando a atividade de governo quanto à política pública de desenvolvimento urbano e aumentando os riscos da gestão. Consideramos que, em que pese não haver providências suficientes da SNAPU que tenham revertido o quadro de aporte de recursos, é mister necessário que a Unidade atente para o seu planejamento, aprimorando seus controles internos e qualificando os instrumentos de que dispõe para executar suas políticas. Assim, orientamos que a Unidade crie mecanismos para avaliar sua atuação e refletir sobre alternativas que reposicione sua execução no Ministério, de modo a superar as dificuldades encontradas.



1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação da manifestação da SNAPU quanto aos resultados qualitativos e quantitativos

Fato

O item 1.2.1.1 do Relatório Preliminar de Auditoria da SNAPU destacou aspectos demandam atuação da Secretaria, em especial quanto i) a ausência de evolução para a elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária; ii) posicionamento da UPC com relação à efetividade e condições de sucesso do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano; iii) baixa execução e contingenciamento; e iv) não atingimento da meta de 8.000 km de calçadas acessíveis.

A Unidade manifestou-se no sentido de sugerir a revisão do Relatório Preliminar de Auditoria e, para tanto, acrescentou informações referentes aos aspectos acima enumerados (i; ii; iii; e iv) e mais sobre afirmação relacionada à participação da SNAPU no Planejamento Estratégico do MCIDADES, o qual enumeramos como aspecto v).

Contudo, consideramos que as informações apresentadas não constituem fatos novos e, por essa razão, não contribuem para modificar a avaliação que consta do item 1.2.1.1 do Relatório. Por oportuno, apresenta-se a seguir, para cada um dos quatro aspectos destacados, a manifestação da SNAPU e as análises da UCI que justificam a manutenção da avaliação já registrada.

i) ausência de evolução para a elaboração Plano Nacional de Regularização Fundiária

A SNAPU encaminhou a seguinte manifestação ao Relatório Preliminar:

Quanto às razões de falta/ausência de evolução para a elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária (PNRF), lembramos que a materialização deste em meta dentro do PPA 2012-2015 traduz a importância dada ao tema e a vontade de avançar nesta iniciativa, por parte da Secretaria. Em que pese tal relevância, como já constatado por esta CGU, nada se evoluiu em ações práticas. Faltaram recursos administrativos, orçamentários e políticos. Mesmo com a elevação do Plano a status de prioritário pelo Ministério, durante a elaboração do Planejamento Estratégico junto com a FGV, a situação continuou a mesma. Em resumo, embora integrasse meta do PPA 2012-2015 e projeto estratégico do MCidades, não houve disponibilização de orçamento para a sua execução. Na discussão do Ciclo 2016-2019 do PPA (vigente), a meta de elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária Urbana foi retirada. Informa-se que a retirada da meta deveu-se às novas orientações da SPI/MPOG quanto à elaboração do PPA, bem como ao entendimento de que deveriam preceder à elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária estudos e diagnósticos necessários à compreensão do fenômeno da irregularidade fundiária urbana e de qualificação da demanda de apoio por parte do Governo Federal. Entendeu-se, ainda, que poderá ser mais profícuo o casamento da elaboração de um Plano Nacional de Regularização Fundiária Urbana (ou a incorporação de seu conteúdo) com a revisão do Plano Nacional de Habitação, a cargo da Secretaria Nacional de Habitação.

Avaliamos que a SNAPU não apresentou novas informações que pudessem complementar e alterar a avaliação desta UCI quanto ao Plano de Regularização Fundiária, conforme consta do Item 1.2.1.1. deste Relatório.



Destacamos que na página 25 e 26 do Relatório de Gestão da SNAPU, a Unidade informou que:

Quanto à irregularidade fundiária, embora esta esteja expressa predominantemente associada à precariedade urbana, requerendo ações de urbanização integrada, o território urbano brasileiro ainda apresenta expressivas porções de cidades totalmente irregulares. A situação jurídica irregular da terra dificulta ou impede a realização de investimentos públicos e privados no território, necessários para garantir a adequada gestão e desenvolvimento urbanos. As administrações municipais enfrentam entraves para acessar e aplicar recursos na construção de equipamentos e de infraestrutura, inclusive aqueles previstos em programas federais como o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida, desencadeando uma larga cadeia de efeitos que alimenta os processos de ocupação irregular do solo e agravam a pobreza urbana.

Consideramos que, ainda que a elaboração de um plano, não garanta sozinho a superação de um desafio dado, este é instrumento fundamental para nortear a política e conduzir a gestão. Compreendemos que a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, pela natureza de suas atribuições, é o espaço adequado para pensar esse planejamento. Avaliando ainda que a questão da regularidade fundiária afeta todos os programas do Ministério das Cidades, concluímos que essa é uma questão relevante e que deve sim estar entre as prioridades do Ministério, conforme orientação da FGV e relato da SNAPU.

Em que pesem os fatos registrados pela UPC quanto às dificuldades para a elaboração e implementação do Plano de Regularização Fundiária, não foi apresentada ponderação da SNAPU quanto à sua postergação, bem como ao atrelamento ao Plano Nacional de Habitação.

A necessidade de estudos que o subsidiem é uma realidade, porém a Unidade não abordou como isso será feito, a partir da orientação da SPI/MPOG no contexto da revisão do PLAN-HAB.

Em que pese ter complementado que estão em cursos estudos para aprofundamento e qualificação da demanda fundiária (TED's UFABC e UFPA), a Unidade não os detalhou e não apresentou em que medida se combinam para gerar subsídios ao Plano de Regularização Fundiária em associação com o PLAN-HAB.

A SNAPU não informou se haverá outros estudos nesse âmbito que poderão embasar a elaboração do Plano de Regularização Fundiária, se acompanhará as atividades de regularização fundiária no contexto do PLAN-HAB ou se essa questão sairá definitivamente de suas atribuições. A UPC informou que irá aguardar a evolução do Plano Nacional de Habitação para decidir sobre uma possível incorporação do PNRF a este, porém não explicou o que levará em conta na evolução do PLAN-HAB, para optar definitivamente por sua inclusão. E também não apresentou perspectivas de sucesso ou insucesso, bem como riscos desse planejamento se atrelar a um plano já em implementação.

Avaliamos que a regularização fundiária é uma questão que antecede à habitação, assim como ao saneamento e à mobilidade e está diretamente associada ao planejamento urbano das cidades brasileiras. Pelo seu impacto a todas as políticas urbanas, ponderamos que a



SNAPU tem condições de se posicionar mais enfaticamente quanto à sua consecução e perspectivas de elaboração, considerando essa decisão de atrelamento ao PLAN-HAB.

Em relação à atuação do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, a SNAPU informou na página 54 do Relatório de Gestão que:

A elaboração do plano nacional de regularização fundiária urbana não foi iniciada. A discussão do tema ocorre junto ao CONCIDADES, no âmbito do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, em grupo de trabalho constituído especificamente para esse fim.

Na resposta à SA 201600729/02, para o item 8, sobre a questão da regularização fundiária, a Unidade manifestou que:

No âmbito do CONCIDADES a temática foi apresentada em mais de uma oportunidade como uma das metas do PPA 2012-2015, assim como os motivos que justificaram a sua não execução no período. O Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano recorrentemente aponta a necessidade de incremento dos recursos orçamentários, financeiros e humanos da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos - SNAPU, necessários para implementar as medidas de fortalecimento das políticas públicas a cargo da Secretaria dentre as quais as ações de regularização fundiária e o Plano Nacional de Regularização Fundiária Urbana, objeto deste questionamento. As estratégias adotadas pela SNAPU para lidar com as restrições acima mencionadas também são objeto de discussão e acompanhamento pelo referido comitê, que tomou parte da construção do novo ciclo do PPA 2015 – 2019, no qual não consta meta específica de elaboração do Plano Nacional de Regularização fundiária Urbana (grifos nossos).

ii) posicionamento da UPC com relação à efetividade e condições de sucesso do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano

Na página 16 do Relatório Preliminar de Auditoria da SNAPU, registramos a seguinte informação:

“Ressaltamos também que a Unidade não se posicionou quanto à efetividade e condições de sucesso do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano ao apontar a necessidade de incremento dos recursos orçamentários, financeiros e humanos da SNAPU, bem como a avaliação sobre as estratégias adotadas pela Secretaria para lidar com as restrições que enfrenta.”

A manifestação do gestor ao Relatório Preliminar de Auditoria informou que *O comitê está ligado diretamente a Secretaria Executiva e é órgão consultivo, não toma deliberações. O posicionamento do comitê é de conhecimento das instâncias superiores do Ministério, mas não há condições desta Secretaria de avaliar a efetividade de suas ações.*

Quanto a este aspecto ponderamos que um comitê, no âmbito do CONCIDADES, possui relevância e tem condições de influenciar as decisões da gestão. Ainda que seja consultivo, considerando que a situação orçamentário-financeira da SNAPU é grave no que tange aos contingenciamentos, sua opinião é positiva para o enfrentamento dos desafios da UPC.



Consideramos que se a SNAPU tem condições de relatar a recorrência em que o comitê aponta a necessidade de incremento dos recursos orçamentários, financeiros e humanos da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU, bem como de informar que suas estratégias para superar as dificuldades são discutidas pelo comitê, a UPC tem condições de avaliar a efetividade de suas ações. Inclusive, ao registrar que no PPA 2015-2019, em que o comitê tomou parte, a meta sobre o plano de regularização fundiária foi excluída.

Ainda que se compreenda que o apoio do comitê demonstra não estar sendo relevante para alterar as condições da SNAPU, a Unidade é parte das discussões e a gestão deve avaliar a contribuição argumentativa que obtém no âmbito do CONCIDADES.

A situação de fragilidade na execução, vivenciada pela SNAPU, é reiterada por esta UCI há mais de 3 auditorias de gestão e a situação não tem se alterado. Uma vez que há a informação de que um comitê, no âmbito do CONCIDADES, discute e aponta a necessidade de superação dessa situação recorrentemente, verifica-se que as instâncias superiores do MCIDADES estão cientes da situação dessa UPC.

Avaliamos que mesmo que a SNAPU não tenha gerência sobre a priorização do MCIDADES quanto ao contingenciamento sofrido pelas Unidades, a gestão da Secretaria deve apresentar seu ponto de vista sobre as condições e o contexto em que está inserida, bem como demonstrar análise crítica sobre os fatores intervenientes à execução de suas atividades.

iii) baixa execução e contingenciamento

No item 2.2 do Relatório Preliminar, quanto à Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, registrou-se o que se segue: “Alertamos que essa situação necessita ser alterada. A SNAPU não pode, repetidamente a cada exercício, apresentar baixa execução”.

Quanto a essa questão, em manifestação ao Relatório Preliminar, o gestor federal da SNAPU apresentou a seguinte informação:

Conforme explicado em reunião, as questões de baixa execução orçamentária e priorização de atividades não fincam raízes dentro das possibilidades de atuação da SNAPU. No que compete às atribuições da secretaria, foi empenhado todo esforço possível na gestão da nossa carteira de ações. Sugerimos então retirada ou alteração para reorientar o destinatário deste pertinente alerta.

Registramos que esta Controladoria não minimiza os esforços empreendidos pela gestão da SNAPU quanto à execução de suas políticas. Também não desconsidera que a Unidade não tem autoridade suficiente para redefinir a alocação e priorização dos recursos do MCIDADES. Em que pese essas avaliações, não podemos deixar de reiterar como esta situação é insustentável e precisa ser alterada.

Consideramos que as análises críticas da Unidade quanto às dificuldades enfrentadas e sua melhor avaliação sobre a condução das políticas são norteadoras para sustentar e reforçar medidas de alteração na alocação e priorização dos recursos recebidos pelo MCIDADES.



Avanços na aplicação dos recursos não contingenciados também permitem que suas demandas possam ser mais fundamentadas. Avaliamos que a situação de baixa execução da Unidade é grave e precisa ser revertida o quanto antes. Nesse aspecto, avaliamos que a gestão deve permitir sua maior responsabilização na condução das políticas e buscar meios para superar essa deferência prejudicial na disputa por recursos e proteção aos contingenciamentos.

iv) não atingimento da meta de 8.000 km de calçadas acessíveis

No item Relatório Preliminar, quanto à Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, registrou-se o que se segue: “Observamos que o registro de 867 Km de calçadas acessíveis permaneceu o mesmo que em 2014, assim, não compreendemos o dado de que haviam 867 km a serem cumpridos em 2015, já que a meta previa 8.000 km de calçadas durante a vigência do PPA 2012- 2015.”

Quanto a essa questão, em manifestação ao Relatório Preliminar, o gestor federal da SNAPU apresentou a seguinte informação:

A meta de 867 Km foi estabelecida com a previsão de uso de recursos provenientes de emendas parlamentares, uma vez que a ação não vinha recebendo recursos orçamentários e financeiros via OGU. Porém a expectativa em relação às emendas não se confirmou, o que possibilitou a execução de apenas 111 Km utilizando recursos de emendas. Dos projetos selecionados pela SNAPU, não tivemos avanço por conta das prioridades financeiras estabelecidas pelo Ministério. Para a meta global de 8.000 Km, buscou-se o cumprimento de 867 Km por ano. A meta foi repetida em entre 2014 e 2015 devido ao seu não atingimento. Para o PPA 2016-2019 esta ação foi reformulada e o indicador não será mais contabilizado em quilometragem, mas sim, em números de projetos atendidos (grifos nossos).

Avaliamos que há uma certa confusão da SNAPU no entendimento do questionamento feito por esta UCI e na interpretação dos seus próprios dados apresentados. A meta global de 8 mil Km não pode ter sido dividida em 867Km anuais, pois 867 Km a cada ano não cumpriria os 8.000 Km. E essa assertiva grifada não encontra coerência com o que foi demonstrado pela UPC no Relatório de Gestão e na resposta à SA 201600729/02.

Não havia uma meta de 867 Km a ser atingida no ano de 2015. A informação registrada pela Unidade no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2014, e também de 2015, é que desde 2014 haviam sido atingidos 867Km dos 8.000 Km previstos para os 4 anos do PPA 2012-2015.

O que arguimos a respeito do cumprimento da meta pela Secretaria foi de que em 2014 a UPC informou ter atingido 867Km e para o ano de 2015, não houve nenhum avanço na meta, permanecendo atingidos apenas os 867Km já informados para 2014. E, sem qualquer explicação da SNAPU no Relatório de Gestão quanto a este fato.

O Quadro D.4.2.1.3 – Objetivo 1003 fixado pelo PPA, demonstra que até 2015 haviam sido atingidos 867 Km e deixa em branco o campo para a apuração do quantitativo realizado especificamente em 2015. Entende-se que o campo Meta realizada, é meta atingida e não meta prevista. Então, a informação registrada de 867 Km realizados no



quadro do Relatório de Gestão de 2015 e repetida no comentário da meta, é o quantitativo conquistado e não a conquistar ou a atingir em cada ano.

Quadro D.4.2.1.3 – Objetivo 1003 fixado pelo PPA

IDENTIFICAÇÃO DO OBJETIVO						
Descrição	Promover a acessibilidade universal em áreas urbanas e edificações, eliminando barreiras arquitetônicas e urbanísticas, como forma de garantir o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência..					
Código	1003	Órgão	56000 - Ministérios das Cidades			
Programa	Planejamento Urbano			Código	2054	
METAS QUANTITATIVAS NÃO REGIONALIZADAS						
Sequencial	Descrição da Meta	Unidade medida	Prevista 2015	Realizada em 2015	Realizada até 2015	% Realização
1	Apoiar a implantação de 8000 km de calçadas acessíveis em municípios com mais de 20.000 habitantes visando à remoção de barreiras urbanísticas e arquitetônicas e a garantia da acessibilidade universal para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência.	Km	8.000,00		867,00	10,84

Considerando que no relatório de 2014, já havia a informação de realização dos 867 Km, depreendemos que nada foi avançado em 2015. No entanto, o texto do relatório de Gestão da SNAPU, quanto à análise crítica desta meta, não informa a razão do não atingimento e nem a não realização de nenhum Km em 2015.

Verificamos que a Unidade se esforçou em demonstrar as atividades realizadas no âmbito da meta referida, porém, apenas indicou o alcance dos 867 Km, sem abordar claramente que era o dado já registrado em 2014 e sem explicar a razão do não avanço. Ainda que as atividades demonstradas quanto a essa meta indiquem que a Unidade concentrou esforços em alternativas da gestão, o texto do Relatório de Gestão não explica e não deixa claro que a meta teve que ser reformulada e que não seria possível cumprir o que inicialmente foi previsto no PPA 2012-2015.

Nesse aspecto, a informação na manifestação da gestão ao relatório preliminar de auditoria também não esclarece a apuração dos dados de atingimento. Uma vez que a Unidade indica que as emendas parlamentares possibilitaram a execução de apenas 111 Km, não há como compreender como foram contabilizados os 867 Km de calçadas atingidas, se os outros projetos não foram priorizados pelo MCIDADES.

Assim, o questionamento feito por esta UCI pretendia que a SNAPU esclarecesse a razão do não atingimento da meta, ao final do PPA 2012-2015 e o não avanço no atingimento da meta desde 2014.

Ressaltamos que a clareza na exposição das informações no Relatório de Gestão permite uma maior compreensão dos atos de gestão e dos fatores intervenientes que prejudicaram o atingimento da meta. Cabe ainda destacar que os dados apresentados nos quadros devem dialogar com os atos de gestão descritos para cada meta.



Quanto a este aspecto, se foi verificado pela Unidade que não haveria condições de alcance dos 8 mil Km de calçadas previstos, cabe indicar que alterações nas metas podem ser solicitadas quando das revisões periódicas durante a vigência de um mesmo PPA, sanando este tipo de incoerência.

O Relatório de Gestão é um documento público e deve primar pela transparência. Ainda que não tenha sido possível cumprir com a previsão da meta, inicialmente elaborada, é preciso que a gestão explique detalhadamente o que ocorreu, principalmente levando em conta que o quadro de atingimento da meta, apresenta um número que não expressa identidade com os comentários da meta.

E se não foi possível alterar durante a vigência do PPA 2012-2015 a meta prevista, é necessário que a gestão também explique a razão de ter permanecido no PPA, uma meta incapaz de ser alcançada e um critério de apuração desconectado com as atividades desenvolvidas.

Quanto ao atingimento dessa meta, apenas ressaltamos a necessidade da SNAPU se atentar à clareza das informações registradas no Relatório de Gestão e também às suas manifestações à essa UCI.

v) participação da SNAPU no Planejamento Estratégico do MCIDADES

No item Relatório Preliminar, quanto à Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, registrou-se o que se segue: “A SNAPU elaborou, em 2015, o Subprojeto Plano Tático da Secretaria...”

Quanto a essa questão, em manifestação ao Relatório Preliminar, o gestor federal da SNAPU apresentou a seguinte informação:

A elaboração foi realizada pela FGV sob a supervisão da Secretaria Executiva. A SNAPU subsidiou com informações. Com a nova gestão, foi solicitada a revisão deste Plano Tático. Esta revisão estava em andamento em 2015 quando, em função da reforma administrativa que a Administração Pública iniciou, ficou sobrestado para retornar assim que o novo decreto reestruturação for editado.

Na página 17 do Relatório de Gestão da SNAPU, a Unidade informou que:

Em 2015, foi dada a continuidade à implementação dos projetos estratégicos do Ministério das Cidades e seus respectivos monitoramentos. Ainda no mesmo exercício, a Unidade sob a coordenação da Secretaria Executiva, deu início aos trabalhos para implementação do Planejamento Estratégico no Ministério com elaboração do plano tático da Secretaria, por meio do Projeto nº11/2015, “Subprojeto de Elaboração do Plano Tático da SNAPU” (grifos nossos).

O plano tático, por ser uma extensão do planejamento estratégico, irá estabelecer os passos necessários para implementar o plano estratégico da Secretaria, permitindo melhor clareza referente ao que precisa ser feito para realização das tarefas, bem como as ferramentas necessárias para atender aos objetivos estratégicos da organização. A implementação do plano tático contribuirá para desdobramento do Planejamento Estratégico para a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, buscando a melhoria e integração dos processos decisórios, promovendo o alinhamento



das decisões no nível tático ao nível estratégico (Planejamento Estratégico) e, orientando as atividades e tarefas no nível operacional.

E na página 19:

A UPC participou do projeto de elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, realizado pela FGV sob a coordenação da Secretaria Executiva-SE para o período 2014-2018. Em 2015 a Secretaria Executiva iniciou o trabalho para implementação do planejamento estratégico no Ministério, com elaboração do plano tático nas secretarias nacionais. A SNAPU foi contemplada no projeto elaborado pela SE, nº11/2015, “Subprojeto de Elaboração do Plano Tático da SNAPU”, o qual se encontra na fase de elaboração da proposta de mapa tático pela Comissão Técnica do Plano Tático – CTPT, paralisado em decorrência das indefinições na revisão da estrutura organizacional do Ministério das Cidades. Com as definições dessa nova estrutura aprovada o projeto deverá ser retomado pela SE (grifos nossos).

Na página 13 do Relatório Preliminar de Auditoria, nos manifestamos da seguinte maneira:

“A SNAPU elaborou, em 2015, o Subprojeto Plano Tático da Secretaria nº 11/2015 para subsidiar a implantação do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades pela Secretaria Executiva. No entanto, este se encontra paralisado em decorrência das indefinições na revisão da estrutura organizacional do Ministério das Cidades.”

Considerando as informações registradas pela Unidade nas páginas 17 e 19 do relatório de Gestão, compreendemos não ter ocorrido divergência quanto à síntese desta UCI em relação ao fato referente à paralização do Plano Tático da SNAPU.

Ponderamos que, ainda que o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades esteja sendo feito a partir de um contrato com a FGV, e que seja um esforço coletivo entre Unidades Gestoras e a instituição contratada, a SNAPU, a SE e o MCIDADES como um todo são os responsáveis pelos resultados advindos do empreendimento dessa contratação.

Destaca-se que na página 17, a SNAPU escreveu diretamente que *a Unidade sob a coordenação da Secretaria Executiva, deu início aos trabalhos para implementação do Planejamento Estratégico no Ministério com elaboração do plano tático da Secretaria, por meio do Projeto nº11/2015, “Subprojeto de Elaboração do Plano Tático da SNAPU.*

Assim, avaliamos que a SNAPU não apresentou informação complementar que demonstre alteração de conteúdo ou de compreensão do fato.

Ante o exposto, consideramos pertinente manter os registros e as avaliações já realizadas que constam do item 1.2.1.1 do Relatório de Auditoria da SNAPU, no que tange à questão do i) a ausência de evolução para a elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária; ii) posicionamento da UPC com relação à efetividade e condições de sucesso do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano; iii) baixa execução e contingenciamento; iv) não atingimento da meta de 8.000 km de calçadas acessíveis e v) participação da SNAPU no Planejamento Estratégico do MCIDADES.



2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Gestão das Transferências

Fato

A SNAPU tem como missão apoiar a implantação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), através de ações diretas, com transferência de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e ações de mobilização, capacitação e normatização.

Para cumprir tal missão, a Secretaria atua por meio do apoio à elaboração de planejamento urbano municipal e interfederativo, regularização fundiária urbana, reabilitação urbana, prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários em áreas urbanas e conflitos fundiários urbanos. O apoio às citadas ações ocorre principalmente por meio da seleção de empreendimentos compatíveis aos objetivos dos Programas 2040 – Gestão de Riscos e Respostas a Desastres (ação orçamentária 8865) e 2054 – Planejamento Urbano (ações 20NR, 10T2 e 1D73), ambos vigentes no Plano Plurianual de 2012-2015. Destaca-se que por meio da ação 8865 também se recebe emendas parlamentares, não ocorrendo, nesse caso, seleção pela SNAPU.

O Ministério das Cidades por meio da SNAPU atua na definição de normas e diretrizes, além de definir regras gerais e promover a seleção de propostas, por exemplo, para a realização de obras de contenção de encostas (por exemplo, via ação 8865), apresentadas por estados e municípios. As propostas podem ser selecionadas somente pela SNAPU, na forma de convênios e contratos de repasse, ou com a inserção no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No caso de recursos consignados no PAC, a seleção de empreendimento pela SNAPU é submetida ao Comitê Gestor do PAC para decisão final. Conforme cada caso, após a seleção promovida pela SNAPU e pelo Comitê Gestor do PAC, cabe à CAIXA operacionalizar as transferências desempenhando o papel de mandatária da União na forma da celebração de Termos de Compromisso.

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 SNAPU, 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 SNAPU, seguem as análises com base no escopo definido em Ata de Reunião entre 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 para firmar convênios, contratos de repasse ou termo de compromisso, conforme Quadro A.4.2.6.1 do Relatório de Gestão da SNAPU. Ainda segundo consta do referido Quadro, somente foram celebrados um acordo de cooperação e seis termos de execução descentralizada (descentralização para execução por outros órgãos de governo).

A UPC informou, ainda, que houve redução no número de instrumentos celebrados comparado ao exercício de 2014 (quando foram celebrados 16 contratos de repasse) devido à constante redução dos recursos orçamentários das ações sob coordenação da Secretaria.

Em consulta à base de dados disponibilizada pela CAIXA, considerando-se as situações contratuais “normal”, “sob liminar e cláusula suspensiva” e “cláusula suspensiva” identificou-se o total de 22 transferências firmadas pela Mandatária da União (ações 20NR, 8866, 10T2 e 8865).

Dentre as citadas transferências selecionou-se uma amostra de cinco contratos para os quais foram verificados se os ajustes reuniriam ou não os requisitos afins com os objetivos das ações governamentais 20NR, 10T2 e 8865.

Em síntese, foi esclarecido que para um contrato (1025685-71) houve registro no SICONV de responsabilidade de outra secretaria do Ministério, sem contato prévio com a UPC, razão pela qual se orienta a SNAPU posteriormente verificar a adequação e possível correção em vista da natureza da ação orçamentária 20NR. Para os demais contratos no âmbito da SNAPU a Unidade informou que as análises técnicas referentes a cada um dos contratos constam do SICONV e enviou registros das análises efetuadas.

Ante o exposto, avalia-se que a UPC atua na fase de concessão para que os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos das ações governamentais, sendo oportuno, contudo, ressaltar a importância do constante aprimoramento para esse processo de análise técnica e de seleção de propostas, levando-se em consideração os apontamentos que constam do Relatório de Auditoria Anual de Contas da gestão 2015 da SNAPU (Relatório nº 201503570).

O Relatório nº 201503570 apontou que problemas verificados na execução dos empreendimentos e projetos selecionados pela SNAPU, notadamente relacionados com atraso e paralisação das obras, diz respeito ao baixo nível de informações apresentadas nas cartas-consulta dos proponentes, durante a fase de seleção. A ausência de bons projetos de engenharia, principalmente para obras de grande vulto relacionadas principalmente com contenção de encostas, contribui para esse problema.



Conforme o item 8.1 do Relatório de Gestão a SNANPU afirma que há a necessidade de maior quantitativo de servidores na Secretaria o que tem prejudicado a abertura de novas frentes de trabalho previstas nas atribuições regimentais da Unidade. Registra, ainda, que a rotatividade nos quadros técnicos pertencentes à Secretaria provoca interrupções de atividades.

Ao analisar os Relatórios de Gestão da UPC referentes ao exercício de 2014 e de 2015 constata-se que houve redução no quantitativo de servidores em exercício efetivo na SNAPU. Em 2014 a Unidade contava com força de trabalho de 47 servidores contra 42 em 2015. Segundo a Unidade, para o aumento da força de trabalho há necessidade de realização de concursos públicos para o ingresso de novos servidores.

Ainda, com relação à força de trabalho, registra-se a informação de que 20% dos cargos comissionados regimentalmente previstos para a UPC estão sendo ocupados por servidores da Unidade em outras estruturas do Ministério das Cidades. Essa questão foi objeto de recomendação deste Órgão de Controle Interno, conforme consta do Relatório de Auditoria Anual de Contas da gestão 2015 da SNAPU (Relatório nº 201503570).

Em atendimento a SNAPU informou que enviou à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades proposta de reestruturação. Contudo, a efetiva implementação dessa medida depende de recursos financeiros (envolve reestruturação de cargos) e atuação junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Além disso, em 2016 a Unidade também informa que as questões afetas à reestruturação foram interrompidas em face da decisão da reforma administrativa (possível redução de estruturas na Administração Pública Federal).

Após o conhecimento do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade manifestou-se no sentido de acrescentar a seguinte informação sobre a possível alteração de estrutura que pode impactar a Unidade no exercício de 2016:

Com o recente afastamento da Presidente da República e a posse dos novos dirigentes, o Ministério das Cidades está sujeito à restrição de cargos, num total de 38, devido à publicação do Decreto nº 8.785, de 10 de junho de 2016, que estabelece os quantitativos mínimos de redução de cargos nas estruturas de órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Segundo o documento, serão 30 dias até a publicação dos decretos de cada órgão, aprovando a nova estrutura regimental. Dessa forma, a versão final do regimento interno do Ministério só poderá ser elaborada após a publicação do Novo Decreto e conseqüente ajustes. Assim, neste momento, o Ministério das Cidades está reavaliando a sua estrutura para atender o disposto no mencionado decreto. Em relação à reestruturação desta Secretaria, adicionalmente, podemos reforçar que as últimas transições de governo ainda geram negociações em instâncias superiores sobre as prioridades de ação do MCidades como um todo. A SNAPU, sendo uma esfera inferior deste planejamento, aguarda as definições de estrutura e atribuições que lhe caberão.

Com relação à estrutura tecnológica, a UPC monitora a execução de convênios, contratos de repasse e termos de compromisso por meio dos Sistemas SICONV, SIAFI e as bases de dados disponibilizadas pela CAIXA. Adicionalmente, os servidores incumbidos de



monitorar as transferências registram informações do acompanhamento no Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI, o qual foi desenvolvido no Ministério das Cidades e tem projeto para aperfeiçoamento. A Auditoria Anual de Contas da gestão 2015 da Secretaria Executiva, responsável pelo aperfeiçoamento do SACI, trata da situação do projeto de aprimoramento do sistema.

Em síntese, considerando que houve redução no quantitativo de pessoal a equipe de auditoria avalia como frágil a atual situação quanto à estrutura de pessoal à disposição da Secretaria, de forma análoga ao que consta do Relatório nº 201503570.

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

O Relatório nº 201503570 apontou fragilidade dos controles internos administrativos relacionados à gestão das transferências, uma vez que não se identificou uma atuação consistente da SNAPU na fiscalização dos serviços realizados pela Caixa na operacionalização dos contratos de repasse e transferências obrigatórias, instrumentos que contemplam a maior parte das descentralizações no âmbito da Secretaria.

Para subsidiar uma atuação consistente não somente da SNAPU mais também das demais Secretarias do Ministério das Cidades com relação à fiscalização das atividades desempenhadas pela CAIXA na operacionalização dos contratos de repasse se faz necessária a revisão do contrato de prestação de serviços entre o Ministério e a Mandatária da União, sendo incluídos mecanismos para aferição da qualidade e eventual penalização.

Sobre esse assunto constam discussões conduzidas no Grupo de Trabalho (GT) instituído no Ministério das Cidades o qual tem por finalidade elaborar minuta de contrato de prestação de serviços a ser celebrado entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, para ações não inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento.

A SNAPU informou em 2016 que as atividades do GT encontram-se em andamento, aguardando a manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em relação ao modelo de precificação apresentado no último encontro pela Mandatária da União, não havendo até momento data prevista para conclusão do GT. O desdobramento com relação a esse assunto é tratado na Auditoria Anual de Contas da gestão 2015 da Secretaria Executiva, responsável pela interlocução junto ao MPOG.

O Relatório nº 201503570 também orientou a SNAPU no sentido de estabelecer procedimento para a avaliação crítica periódica de todas as transferências com empreendimentos em situação de obra atrasada ou paralisada. A UPC informou em 2016 que adotou rotina interna para o monitoramento dos contratos, desde seu início até a prestação de contas final.

Por meio do mencionado monitoramento, quando constatada a existência de obras atrasadas e/ou paralisadas, são encaminhados ofícios à Caixa, mandatária da União, para que a mesma atue junto aos tomadores (estados e municípios) visando à regularização das obras e, alertando sob a possibilidade de cancelamento do contrato.



Ante o exposto, avalia-se de forma positiva o esforço da unidade em sistematizar o acompanhamento das transferências com obras em atraso ou paralisação. Com relação às melhorias estruturais para o aperfeiçoamento dos controles sobre as atividades executadas pela CAIXA, o assunto não depende somente da UPC e há que se monitorar a efetiva revisão contratual com a adoção de mecanismos para a aferição de qualidade e fiscalização da Mandatária.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Evolução das Obras Paralisadas e Atrasadas

Fato

O Anexo I do Relatório de Gestão da SNAPU apresenta a situação das obras em parceria com a CAIXA na situação paralisada e um quadro resumo referente às obras na situação atrasada, sem, contudo, apresentar uma análise crítica acerca da evolução dessas obras desde o ano anterior.

Solicitou-se apresentar a planilha eletrônica contendo as informações afetas às obras paralisadas e atrasadas, bem como a avaliação crítica da UPC com relação à evolução da carteira.

Em resposta foram apresentadas as informações e a análise não indica evolução positiva a respeito da situação, destacando-se que tais descentralizações contemplam, além da realização de obras, o apoio à elaboração de projetos e revisões de planos municipais.

Segundo os dados encaminhados pela SNAPU, há o total de 284 transferências cujas respectivas execuções encontram-se não iniciadas, atrasadas ou paralisadas ao final do exercício de 2015, referentes às ações orçamentárias 8865, 10T2, 1D73, 20NR e 210C.

A análise da planilha indica que ao final de 2014 constavam 34 transferências na situação atrasada, sendo que 11 dessas evoluíram para o estágio de paralisação e as demais permaneceram atrasadas. Das transferências que estavam na situação de paralisada somente duas evoluíram para a situação de atrasada. A maior parte das transferências permaneceu o exercício de 2015 na situação de execução não iniciada, ou evoluindo para a situação de atraso ou paralisação.

Tal situação de elevado quantitativo de obras e projetos a serem executados mediante transferências afetados por atrasos e paralisações também foi apontado no Relatório nº 201503570, sendo destacado o reflexo na baixa execução financeira dos programas sob a gestão da SNAPU, além dos riscos para a execução das políticas públicas prioritárias como o apoio a realização de obras de contenção de encostas, custeado mediante a ação 8865.

A ação 8865 – Apoio ao Planejamento e Execução de Obras de Contenção de Encostas em Área Urbana é a que possui maior materialidade totalizando quase 95% do valor total da carteira de instrumentos de transferência da SNAPU atualmente não iniciados,



atrasados e paralisados. Como apontado no Relatório nº 201503570, é grave essa situação, uma vez que a ação 8865 objetiva a execução de obras de recuperação das áreas degradadas pelas enchentes e a execução de obras de contenção de encostas em áreas de risco, obras que deveriam ser executadas com mais celeridade.

Contudo, ainda conforme discussão do Relatório nº 201503570 é conhecida a dificuldade de muitos dos proponentes em apresentar bons projetos de engenharia que evitem a necessidade de alterações importantes durante a realização de obras, bem como a necessidade de capacitação para a adequada solicitação dos recursos federais. Por sua vez, a SNAPU informou realizar capacitação por meio do Portal Capacidades, mediante o oferecimento de cursos destinados a orientar os proponentes e o monitoramento da evolução de cada transferência via interlocução com proponentes e com a CAIXA, conforme cada caso.

Por tal situação, conforme consta do Relatório nº 201503570 o Órgão de Controle Interno recomendou à SNAPU:

Adotar critérios e procedimentos para a análise e aprovação dos projetos de engenharia de forma a evitar ou minimizar a necessidade de termos aditivos relacionados a alterações de projetos que possam atrasar ou, em casos mais graves, até inviabilizar a execução dos empreendimentos.

Que a SNAPU estabeleça procedimento para a avaliação crítica periódica de todos os empreendimentos com situação de obra atrasada ou paralisada. Esse procedimento deverá levar a medidas retificadoras dos problemas levantados ou, se for o caso, o cancelamento dos contratos.

Em resposta, no exercício de 2016 a UPC se posicionou no sentido de reafirmar a importância de sua análise técnica realizada quando da seleção das propostas apresentadas por estados e municípios, bem como das análises mais detalhadas conduzidas pela CAIXA, na qualidade de Mandatária e responsável pelo acompanhamento da maior parte das transferências no âmbito da Unidade. A Secretaria ressaltou, ainda, que várias transferências são relativas ao apoio à elaboração de projetos, sobretudo na área de contenção de encostas e que, nesse sentido, seguem o cronograma pactuado.

Com relação ao procedimento para a avaliação periódica de contratos em situação de atraso ou paralisação, em 2016 a UPC informou que adotou rotina interna de monitorar os contratos e se comunicar junto à CAIXA, para a devida atuação junto aos proponentes visando o saneamento ou até alertando para a possibilidade de cancelamento dos instrumentos.

Em que pesem as informações prestadas, as ações adotadas pela UPC e a discussão neste Relatório, ao analisar os dados da planilha eletrônica enviada ao Órgão de Controle Interno referente às transferências em situação não iniciada, atrasada e paralisada, constatou-se o incremento de contratos sob tais classificações se comparadas essas informações aos fatos consignados no Relatório nº 201503570, razão pela qual se solicitou apresentar análise crítica a respeito, sendo informado pela SNAPU o que se segue:



Atendendo ao solicitado, informamos que apesar de todos os esforços empreendidos pela SNAPU para controle de obras paralisadas, atrasadas e não iniciadas por meio das rotinas já estabelecidas (item 4.1.4 do Relatório de Gestão) considera-se que o ano de 2015 foi atípico, face aos profundos contingenciamentos orçamentários e financeiros estabelecidos a partir do segundo semestre diante da crise econômica. Tal situação comprometeu o andamento normal das obras, exigindo um ritmo menor de execução por parte dos proponentes para se adequar à nova realidade. Afim de evitar novas despesas e garantir um fluxo financeiro mínimo para as obras já em andamento, foi editada a Portaria 368/MCidades em julho de 2015 a qual trouxe para o Ministro a responsabilidade de autorizar a homologação das SPAs e início de novas etapas de obras.

Ante a manifestação da UPC, cabe destacar que o Relatório nº 201503570 também apontou o impacto negativo do contingenciamento como sendo um grande obstáculo para o cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, sob a responsabilidade da SNAPU na gestão de 2014.

Além das restrições financeiras impostas pelo contingenciamento destacam-se outras dificuldades que merecem ser estudadas e possivelmente serem objeto de aperfeiçoamento por parte da UPC como, por exemplo, critérios mais rígidos quanto à qualidade dos projetos selecionados pela Unidade, redução de contratos firmados mediante cláusulas suspensivas e intensificação das medidas de capacitação dos proponentes.

Outra medida que pode ser objeto de avaliação pela SNAPU é a possibilidade de se adotar mecanismos de supressão de metas das transferências em situação de atraso e de paralisação, desde que não limite a funcionalidade do objeto, o que, por sua vez, pode contribuir para a conclusão mais célere de vários projetos.

Finalmente, embora conste o registro de ações por parte da SNAPU, avalia-se de forma negativa o resultado verificado ao final de 2015, qual seja, a manutenção de grande quantidade de transferências em situação de não iniciadas, atrasadas e paralisadas. Ressalva-se as restrições financeiras impostas à Unidade com relação ao contingenciamento, porém salienta-se quanto à necessidade de estudar novas medidas como alternativas a minimizar os problemas advindos de tal cenário.

Após o conhecimento do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade manifestou-se no sentido de acrescentar a seguinte informação, a qual não altera a avaliação já efetuada pela equipe de Auditoria com relação a necessidade de avaliação pela SNAPU quanto à eficácia das ações de capacitação promovidas por meio do Portal Capacidades no intuito de melhor qualificar as propostas de estados e municípios e reduzir o número de obras atrasadas e paralisadas:

A equipe de auditoria solicita avaliação crítica a respeito das ações de capacitação do Portal Capacidades. O que se busca saber é se após os cursos foi possível perceber melhora na qualidade das propostas, dimensionando assim a efetividade da capacitação e o impacto disto nas ações da SNAPU. As ações do Portal Capacidades estão a cargo da Secretaria Executiva e buscam promover um ambiente onde os agentes públicos encarregados de elaborar as propostas que chegam às Secretarias do MCidades possam



qualificar-se para melhor atender aos requisitos exigidos nas seleções. Não existe um procedimento formal de medição do impacto ou mesmo um acompanhamento da evolução dos participantes por parte desta Secretaria, além da implementação do mesmo se mostrar incerta haja vista a alta rotatividade de agentes públicos a frente dos projetos técnicos. Quanto a percepção de melhoria na qualidade, ainda é cedo para avaliar, pois após o início das capacitações não houveram novas seleções de obras e projetos por esta Secretaria. Por último, vale lembrar que apesar dos esforços do Ministério em criar as melhores condições para execução das políticas públicas, em última instância é responsabilidade dos interessados (convenientes) a melhoria na qualidade das propostas e projetos enviados para análise.

Ainda com relação ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade manifestou-se também no sentido de acrescentar a seguinte informação, a qual também não altera a avaliação já efetuada pela equipe de Auditoria com relação ao impacto negativo provocado pelas restrições financeiras no quantitativo de obras atrasas e paralisadas sob o acompanhamento da SNAPU:

As definições e restrições financeiras e orçamentárias são dadas pela Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda. Há que se destacar que o fluxo financeiro é determinante para o adequado andamento das obras, exigindo um ritmo menor de execução por parte dos proponentes para se adequar à nova realidade. Nesse sentido, seria fundamental que as áreas técnicas tivessem pleno conhecimento dos limites orçamentário e principalmente financeiro com tempo suficiente para realizar estudos e posteriores orientações aos proponentes de forma a adequar o cronograma de execução dos contratos aos limites estabelecidos.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Conformidade das Peças

Fato

Foram conferidas todas as peças enviadas pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos 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
Item 8.4 do RG, Gestão ambiental e sustentabilidade. Solicitou-se a revisão do texto.	A UPC apresentou o texto revisado somente na resposta à Solicitação de Auditoria (SA).
Item 3.4 do RG, Organograma. Solicitou-se a revisão da divisão do Quadro A.3.4, referente às competências.	A UPC justificou que iniciou, a partir de 2015, uma reestruturação de competências e, por conseguinte das atividades de seus Departamentos. Dessa forma, somente na resposta à Solicitação de Auditoria (SA) apresentou novo quadro que retrata o desenvolvimento da migração dessas atividades ao longo do ano e seus respectivos responsáveis.
Revisão do alinhamento textual das informações em todo o RG, de modo a corrigir falhas como aquelas verificadas nas páginas 40, 56, 58, 70 e 73.	A UPC apresentou o texto revisado somente na resposta à Solicitação de Auditoria (SA).
Considerando a página 40 do RG, confirmar o registro do município de Aricá no Rio de Janeiro.	A UPC apresentou o texto revisado somente na resposta à Solicitação de Auditoria (SA).
Correção da palavra Rodas na página 44 do RG na frase Rodas as ações relativas à Meta (...).	A UPC apresentou o texto revisado somente na resposta à Solicitação de Auditoria (SA).
Correção de tempo verbal no parágrafo da página 46 do RG: No ano de 2014 foram realizados 02 processos (...) Esse processo de capacitação também <u>ocorrerá</u> ao longo do ano de 2015.	A UPC apresentou o texto revisado somente na resposta à Solicitação de Auditoria (SA).

Além das solicitações de esclarecimentos, enviadas por meio de Solicitação de Auditoria, no Relatório Preliminar de Auditoria orientou-se a UPC a proceder às correções e reenviar o RG ao TCU.

Nesse sentido, em manifestação da SNAPU ao Relatório Preliminar, informou-se sobre a implementação dos ajustes ao texto final do RG, o que foi verificado em consulta ao Sistema e-Contas do Tribunal. Dessa forma, o Relatório de Gestão está ajustado para fins de publicação.

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

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Atuação da CGU

Fato

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 SNAPU mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU. Conforme o item 9.2 do Relatório de Gestão e a interlocução com este Órgão de Controle Interno ao longo do exercício de 2015, o monitoramento das recomendações da UPC é desempenhado por meio do Sistema Monitor da CGU.

Conforme consta do item 9.2 do Relatório de Gestão da SNAPU ao final do exercício de 2015, destaca-se que existem duas recomendações pendentes de atendimento e uma recomendação cancelada, por falha na elaboração pelo Órgão de Controle.

A recomendação cancelada (143571) trata da implementação de indicadores de desempenho da gestão. Registra-se que a Unidade ainda não estabeleceu os citados indicadores devidamente alinhados ao Planejamento Estratégico do Ministério, porém esse assunto é tratado de forma mais ampla no âmbito da Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, exercício de 2015, unidade responsável por conduzir os trabalhos do Escritório de Projetos que coordena tais trabalhos na Pasta. A Controladoria mantém o monitoramento sobre essa questão.

Com relação às recomendações pendentes de atendimento, registra-se a primeira (recomendação 53311) que trata da necessidade de um melhor acompanhamento sobre as atividades da Mandatária da União quanto à análise de prestação de contas. Anteriormente foi apontado elevado passivo de análise de prestações de contas e indicada a necessidade de maior acompanhamento por parte da Secretaria junto à Mandatária.

Avaliação mais ampla a respeito da análise de prestações de contas por parte da CAIXA de todas as Secretarias do Ministério das Cidades é assunto tratado no âmbito da Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, exercício de 2015, Unidade responsável pela fiscalização do contrato de prestação de serviços entre a Mandatária (CAIXA) e o Ministério. Por oportuno, destaca-se que mediante a revisão do citado contrato, se espera incluir instrumentos adequados à aferição de qualidade dos serviços prestados pelo Ministério e a eventual penalização da Mandatária por falhas detectadas está em discussão no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. A Controladoria mantém o monitoramento sobre essa questão.

A segunda recomendação (143575) trata da necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos administrativos por meio da instituição de procedimentos ou manuais internos com a finalidade de estabelecer responsabilidades, padronizar as atividades a serem executadas e os documentos produzidos pelos servidores. Recomendou-se, ainda, que tais medidas estivessem alinhadas ao Planejamento Estratégico em curso no Ministério.

Questionada sobre as providências adotadas com vistas ao atendimento da recomendação (143575), a UPC informou que o processo de reestruturação da Secretaria está em análise pelo MPOG, inserido no Processo de reestruturação do Ministério das Cidades, razão pela qual para o atendimento da recomendação em questão foi possível normatizar apenas algumas atividades operacionais. A UPC apresentou como exemplo a normatização dos procedimentos para solicitação de diárias e passagens aéreas nacionais. A Controladoria mantém o monitoramento sobre essa questão.



Ante o exposto, avalia-se que somente providências parciais foram adotadas e o processo de reestruturação da Secretaria no âmbito do MPOG impacta a adoção de mais medidas estruturantes na UPC. As recomendações pendentes de pleno atendimento, estão sob monitoramento do Órgão de Controle Interno.

3.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

3.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação Controles Internos

Fato

A avaliação da estrutura de controles internos administrativos da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades buscou-se avaliar 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.

Para tanto, foram avaliados os seguintes componentes do sistema de controles internos da SNAPU: 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 SNAPU 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 SNAPU referente à gestão de 2015 (Relatório nº 201503570).

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:



TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO		
Pontuação Média	Interpretação	Descrição
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 46%, que significa um ambiente de controle em nível intermediário em relação aos parâmetros avaliados.

Do ambiente de controle destaca-se que há estrutura organizacional, porém a mesma não contempla todas as atividades atualmente desenvolvidas pela UPC. Há a necessidade de maior quantitativo de servidores e constante necessidade de treinamento devido à rotatividade. Aos servidores consta código de ética aplicável e a gestão das transferências se processa mediante uso de sistemas informatizados.

Com relação à estrutura organizacional, a Unidade conta com organograma formalmente estabelecido, com base no Decreto nº 4.655/2003 e Portaria MCIDADES nº 227/2003. Contudo, importa destacar que o organograma apresentado no Relatório de Gestão de 2015 (gestão 2014) foi avaliado como desatualizado frente às novas atribuições incorporadas pela Secretaria, conforme discutido no Relatório nº 201503570.

No Relatório de Gestão de 2016 (gestão 2015) o organograma apresentado é muito semelhante ao que foi avaliado no Relatório nº 201503570, sendo, por exemplo, apresentadas competências específicas relacionadas ao monitoramento da ocupação do solo em áreas ambientalmente sensíveis, de preservação ambiental e áreas urbanas de risco, as quais não são previstas textualmente nos citados Decreto e Portaria.

Para solucionar a divergência entre a estrutura formal e as competências atualmente desempenhadas pela Unidade, a SNAPU informou o encaminhamento de proposta de



reestruturação à Secretaria Executiva, a qual incorporou a proposta ao projeto de reestruturação do Ministério das Cidades, sendo que tal projeto encontra-se em análise pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ainda com relação à estrutura organizacional, no item 5 do Relatório de Gestão a UPC informa que não apresenta estrutura de governança, não dispendo de conselho de administração, conselho fiscal, comitê de auditoria, instância de controle próprio nem atua com atividades correicionais.

No Relatório de Gestão a Unidade também não menciona a adoção de código de ética específico, contudo em resposta à Solicitação de Auditoria a Unidade relatou aplicável a seus servidores, colaboradores e dirigentes o código de ética dos servidores públicos federais do Poder Executivo da União como referencial de valores éticos e de integridade.

Com relação à organização e desenvolvimento do pessoal a Unidade informa no Relatório de Gestão que há a necessidade de maior quantitativo de servidores na Secretaria e que o número reduzido de servidores tem prejudicado a abertura de novas frentes de trabalho previstas nas atribuições regimentais da Unidade. Registra, ainda, que a rotatividade nos quadros técnicos pertencentes à Secretaria provoca interrupções de atividades.

Em vista da rotatividade e da constante necessidade de treinamento do pessoal para o desempenho das tarefas técnicas de gestão de transferências, por exemplo, ressalta-se a importância da definição de responsabilidades para o adequado fluxo das atividades na UPC. Tal questão foi apontada também no Relatório nº 201503570, razão pela qual recomendou-se à Unidade apresentar um plano contendo medidas para a implantação de um sistema de controle interno administrativo da Unidade, o qual contemplasse o detalhamento dos procedimentos a serem executados, bem como as responsabilidades.

Em 2016 verificou-se junto à UPC que foram adotadas medidas parciais de definição de procedimentos e definição de responsabilidades para atividades que independem do avanço no MPOG do já citado projeto de reestruturação do Ministério, como, por exemplo, definição de regras para solicitação e prestação de contas de diárias e passagens nacionais no âmbito da SNAPU. Contudo, a definição de procedimentos e responsabilidades para áreas finalísticas dependem da definição quanto à estrutura.

Com relação à gestão das transferências, as mesmas são operadas em ambiente informatizado mediante uso de sistemas estruturantes da Administração Federal como SIAFI e SICONV. A Unidade também conta com a atuação da CAIXA na operacionalização da maior parte das transferências, a qual conta com quadro de servidores especializados, normativos internos e disponibiliza informações de forma sistematizada por meio de bancos de dados.

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 22%, que significa o cumprimento básico, ou seja, quanto à avaliação dos riscos os controles internos são tratados informalmente e ainda não há treinamento e comunicação sistematizada sobre os riscos.



No item 5.3 do Relatório de Gestão da SNAPU não consta menção a uma gestão de riscos sistematizada, por exemplo, por intermédio 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.

Tal situação também foi constatada no Relatório nº 201503570 e, nesse sentido, não houve evolução a respeito de um tratamento sistematizado para a gestão dos riscos que possam afetar o alcance dos objetivos da UPC.

Ainda sobre essa questão, no Relatório de Gestão a SNAPU destaca que grande parte das atividades executadas ocorre por meio de transferências de recursos aos estados e municípios e que esses instrumentos são acompanhados pela UPC com base em sistemas como o SIAFI e com base nas legislações e manuais que disciplinam o assunto. Assim, na avaliação da SNAPU, a ocorrência de riscos que possam comprometer os objetivos institucionais é muito pequena.

A avaliação da equipe de auditoria é diferente. Isso porque embora possa se considerar uma redução de riscos ao se operacionalizar as transferências mediante o uso dos sistemas estruturantes da administração federal como SIAFI e SICONV, e o apoio da CAIXA na operacionalização e no acompanhamento dos contratos, salienta-se a necessidade de se adotar uma gestão de riscos sistematizada no âmbito da SNAPU de modo a minimizar, inclusive, problemas relevantes para a gestão como a execução de muitas transferências com contratos não iniciados, atrasados e paralisados, conforme discutido em ponto específico deste Relatório.

Entende-se que é por meio de uma gestão de riscos sistematizada que a Unidade poderá melhor identificar os possíveis problemas e adotar medidas mitigadoras para assegurar o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos institucionais. Nesse sentido, os trabalhos iniciais conduzidos no âmbito da participação da SNAPU no Planejamento Estratégico do Ministério pode contribuir para a identificação e avaliação dos riscos de forma sistematizada, apoiada em metodologia, ressaltando-se a necessidade de se divulgar entre os colaboradores as atividades realizadas para a devida apropriação.

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 13%, que significa o cumprimento inicial, ou seja, baixo nível de formalização dos procedimentos e mecanismos para controlar as atividades da Unidade com vistas ao atingimento dos objetivos.

O Relatório nº 201503570 apontou que a SNAPU não designou servidores específicos para realizar as atividades de controle, sendo que, por exemplo, os servidores responsáveis por monitorar processos de transferências não contam com uma definição adequada e padronização dessas atividades por meio de normativos e procedimentos



internos. Com referencial para a atuação a Unidade desenvolveu e adota manuais destinados ao público externo (estados e municípios) e CAIXA.

Ante o exposto foi recomendado ao gestor federal da SNAPU formalização dos procedimentos a serem executados pelos servidores responsáveis por monitorar transferências, bem como para as demais atividades a serem conduzidas no âmbito da UPC. Nesse sentido orientou-se quanto à definição adequada e padronizada das atividades, além de padronização dos documentos produzidos pelos servidores. Orientou-se, ainda, quanto à formalização dos fluxos dos processos, definição dos responsáveis pela gestão de cada área e estabelecimento de normativos internos para a sistematização dos procedimentos administrativos de uma forma geral.

Sobre essa questão, no Relatório de Gestão a Unidade informa que conduz revisão e ajustes nos controles internos, tendo em vista a reestruturação organizacional proposta à Secretaria Executiva e atualmente em análise no MPOG.

Em 2016 a Unidade informou que foi iniciado o detalhamento dos processos de trabalho mapeados, com o objetivo de desenvolver o sistema de controles internos. Ressaltou, contudo, que o Ministério das Cidades passa por diversos ajustes administrativos que interferem diretamente na SNAPU, o que tem dificultado o planejamento do sistema de controles internos, uma vez que muitas atividades estão sendo redesenhadas e realocadas.

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 princípios e padrões documentados no que refere à informação relevante para a Unidade e sua devida identificação, documentação, armazenamento e comunicação às pessoas adequadas.

O Relatório nº 201503570 apontou que a Unidade precisa adotar padronização dos fluxos dos processos e dos documentos produzidos. Não há rotinas estabelecidas que indiquem como os fluxos de informação devem ser realizados na Secretaria, com exceção dos principais macroprocessos finalísticos.

No item 9.2 do Relatório de Gestão afirmou-se que está em desenvolvimento o detalhamento dos processos de trabalho mapeados pela Unidade, o que, na avaliação da equipe de auditoria contempla o fluxo de informação e comunicação. Porém, conforme afirmado anteriormente o Ministério das Cidades passa por diversos ajustes, sendo que atividades são redesenhadas e realocadas.

Conforme a situação atual, com relação ao público interno, pode-se afirmar que o fluxo interno de informação e comunicação na SNAPU não é sistematizado devido a pendência da definição formal desse fluxo. Por sua vez, a comunicação entre a Secretaria e a CAIXA, com relação à operacionalização das transferências, ocorre por meio de contato



telefônico, e-mails, ofícios, reuniões e, de forma sistematizada, com o recebimento do arquivo de banco de dados contendo dados das transferências.

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 responsabilidade da Unidade. Especificamente sobre eventuais demandas de Lei de Acesso a Informação (LAI) e de denúncias estão disponíveis canais de acesso (para a LAI o Sistema e-SIC; para as denúncias o Sistema e-OUV) no sítio geral do Ministério das Cidades.

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 66%, 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.

O Relatório nº 201503570 apontou que a Unidade apresentou falhas relativas ao monitoramento a seguir descritas:

- A operacionalização das transferências realizadas pela SNAPU é feita pela Caixa. Porém, o monitoramento das atividades da Caixa pela SNAPU é deficiente; e
- Como não há regulamentação, o monitoramento dos gestores em relação às atividades dos servidores do setor também não é normatizado.

Sobre a primeira questão, cabe acrescentar que a respectiva recomendação para melhorar o acompanhamento das atividades realizadas pela CAIXA encontra-se pendente de atendimento, uma vez que o assunto envolve a adoção de um novo contrato de prestação de serviços entre o Ministério e a Mandatária da União, o qual depende, para aprovação, da análise final do MPOG com relação à precificação. O assunto é tratado no âmbito da Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, exercício de 2015, Unidade responsável pela fiscalização do contrato de prestação de serviços entre a Mandatária (CAIXA) e o Ministério.

Sobre a segunda questão, conforme discutido anteriormente, o avanço dos trabalhos afetos ao desenvolvimento e à adoção de normativos internos definindo os procedimentos e as responsabilidades dos servidores da SNAPU conforme a atividade desempenhada nas áreas finalísticas depende da evolução do processo de reestruturação da Secretaria e do Ministério, o qual está em análise pelo MPOG.



O Órgão de Controle Interno mantém o acompanhamento sobre os desdobramentos relacionados a ambas as questões com a finalidade de verificar o efetivo aperfeiçoamento do componente monitoramento dos controles internos na Unidade.

Ademais, para a realização de avaliações contínuas, com base em critérios previamente definidos, se faz necessária a utilização dos indicadores de desempenho da gestão, os quais ainda não foram implantados para a SNAPU. Em consulta ao Relatório de Gestão da Unidade (gestão 2015) verifica-se o uso somente dos mesmos indicadores de desempenho anteriormente examinados no âmbito do Relatório nº 201503570.

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 da gestão, como constatado no Relatório nº 201503570.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201600729

Unidade auditada: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

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 identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Os resultados quantitativos e qualitativos não estão sendo atingidos (itens 1.2.1.1 e 1.2.1.2)
- Evolução das Obras Paralisadas e Atrasadas (item 2.1.1.2)

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

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

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: 201600729

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

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 Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades (SNAPU), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Avalia-se como avanço na gestão da SNAPU os esforços realizados em 2015 com discussões internas e elaboração de proposta de reestruturação administrativa da Unidade, visando a otimização de processos de trabalho. Ressalta-se, entretanto, que a efetiva implementação dessa medida depende de recursos financeiros e da atuação da direção superior do Ministério das Cidades junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, uma vez que tal assunto é tratado no corrente exercício no âmbito da redução de estruturas na Administração Pública Federal.

O principal achado de auditoria se refere à avaliação de que os resultados quantitativos e qualitativos não estão sendo atingidos. Isso porque no que se refere à execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual vinculadas aos programas temáticos, de responsabilidade da SNAPU, verificou-se a baixa execução de todas as ações. Além disso, registra-se a grande quantidade de transferências em situação de não iniciadas, atrasadas e paralisadas. Como providências, o gestor federal argumenta dificuldades em adotar medidas para melhorar o nível de execução, uma vez que suas ações orçamentárias são objeto de contingenciamento pelo Governo Central. Dentre os impactos negativos, tal cenário implica no atraso e na paralisação de planos, projetos e obras que visem a promoção da acessibilidade, bem assim o apoio a regularização fundiária e a execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas.

Com relação à baixa execução das ações, dentre os motivos elencados pelo gestor, destaca-se o contingenciamento de recursos e restrições financeiras aliadas, mais uma vez, às decisões do governo na

priorização e alocação dos recursos. A Secretaria alega, também, falta de pessoal especializado para avançar em questões específicas, como na área de regularização fundiária. Sobre a gestão das transferências, embora não tenha ocorrido novas seleções, se faz necessário o aperfeiçoamento desse processo de modo que nas futuras seleções seja induzida a contratação mediante bons projetos de engenharia evitando o crescimento do quantitativo de obras com problemas de execução. Para as descentralizações anteriormente efetuadas e atualmente em andamento, a Unidade informou que adotou rotina interna de monitorar os contratos e se comunicar junto à CAIXA, na qualidade de mandatária da União, para a devida atuação junto aos proponentes (estados e municípios) visando o saneamento ou até alertando para a possibilidade de cancelamento dos instrumentos.

Sobre as recomendações do Plano de Providências Permanente não atendidas no exercício de 2015, destaca-se a recomendação que trata da necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos administrativos da SNAPU por meio da instituição de procedimentos ou manuais internos com a finalidade de estabelecer responsabilidades, padronizar as atividades a serem executadas e os documentos produzidos pelos servidores. 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 SNAPU 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. De modo análogo, o atento acompanhamento da evolução dos contratos por meio de uma rotina bem definida pode prevenir que mais instrumentos evoluam para a situação de paralisação, razão pela qual o Controle Interno acompanha o atendimento de ambas as recomendações.

Com relação aos controles internos administrativos, foi mencionado que está sob acompanhamento a adoção de medidas para formalização de manuais internos com a finalidade de estabelecer responsabilidades, padronizar atividades e os documentos elaborados na Unidade. 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 SNAPU referente à gestão de 2014.

Em vista de apontamento anterior quanto ao elevado número de contratos em situação de atraso e de paralisação, a Unidade informou que em 2016 que adotou rotina interna para o monitoramento desses instrumentos, desde seu início até a prestação de contas final. Nesse sentido, quando constatada a existência de obras atrasadas e/ou paralisadas, são encaminhados ofícios à mandatária da União, para que a mesma atue junto aos estados e municípios visando à regularização das obras e, alertando sob a possibilidade de cancelamento do contrato. Em que pese a adoção da medida, salientamos que os efeitos positivos podem

demandar maior tempo, uma vez que constatou-se que ao final do exercício de 2015 o quantitativo de contratos em situação de atraso e de paralisação é ainda elevado.

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