



**CGU**

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

*Exercício 2017*

26 de julho de 2018

**Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **MINISTERIO DAS CIDADES**

Unidade Examinada: **SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800844**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Anual de Contas**

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

Avaliação da gestão da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades referente ao exercício de 2017, agregando os Fundos de Arrendamento Residencial, Nacional de Habitação de Interesse Social e de Desenvolvimento Social. O escopo da auditoria consistiu na avaliação da conformidade das peças, dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, da qualidade e suficiência dos controles internos, e do atendimento às recomendações do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e do TCU. Os trabalhos foram realizados no período de 02/04/2018 a 31/07/2018, por meio de análise documental (Relatório de Gestão, solicitações de auditoria, manifestações do auditado, base legal e normativa dos programas/ações auditados, plano de providências permanente, dentre outros), análise dos dados constantes das bases da SNH e da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e entrevista com os gestores.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

Esta ação de controle teve como objetivo apresentar os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual entregue pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades (MCidades), referente ao exercício 2017.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?**

Há dificuldades no atingimento dos objetivos referentes à universalização da moradia digna, controles internos deficientes no acompanhamento e monitoramento do plano de providências permanente e ausência de metodologia para solucionar os problemas apontados em auditorias anteriores, incluindo recomendações pendentes de atendimento que impactam a gestão.

Nessa perspectiva foi recomendada a revisão do PlanHab; a consolidação do planejamento estratégico da Unidade; a realização de gestão junto à Secretaria Executiva para o restabelecimento do funcionamento do ConCidades; a elaboração de plano de ação para tratamento das recomendações do Plano de Providências Permanente; a publicação na internet das atas de reunião da Assembleia de Cotistas do FAR, do Conselho Curador do FDS e do Conselho Gestor do FNHIS; a orientação aos Conselho Gestor do FNHIS e Conselho Curador do FDS para elaboração de calendário anual de reuniões; e a instrumentalização de rotina de acompanhamento dos trabalhos do SIC e do E-Ouv, quanto à solução dos problemas construtivos que abordem o FAR, FDS e FNHIS.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACFAR	Assembleia de Cotistas do Fundo de Arrendamento Residencial
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
DN	Decisão Normativa
IN	Instrução Normativa
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCidades	Ministério das Cidades
PCPR	Prestação de Contas da Presidência da República
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PPA	Plano Plurianual
SisReforma	Sistema Eletrônico do Programa cartão Reforma
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação Social
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UPC	Unidade Prestadora de Contas

# SUMÁRIO

<b>QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?</b>	<b>4</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>5</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>10</b>
<b>1. Morosidade na revisão, atualização e aperfeiçoamento do Plano Nacional de Habitação.</b>	<b>10</b>
<b>2. Inconsistência nas justificativas das decisões de aporte e priorização de recursos pela gestão, demonstrando falhas de planejamento.</b>	<b>12</b>
<b>3. Avaliação ex ante do Programa Cartão Reforma.</b>	<b>13</b>
<b>4. Deficiências no Sistema de Gestão do Cartão Reforma (SisReforma), prejudicando a implantação e controle do Programa Cartão Reforma.</b>	<b>15</b>
<b>5. Estrutura organizacional da SNH deficiente, prejudicando a execução da Política Nacional de Habitação.</b>	<b>17</b>
<b>6. Indicadores negligenciados e insuficientes para orientar a gestão.</b>	<b>18</b>
<b>7. Falhas na fiscalização e acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos pelos municípios, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.</b>	<b>20</b>
<b>8. Falta de transparência quanto ao impacto da restrição crescente de recursos no âmbito do FAR para o cumprimento dos objetivos dos programas e das informações da gestão do FDS.</b>	<b>21</b>
<b>9. Índice de Execução de Projeto/Obra (IEPO) demonstra problemas na execução das obras.</b>	<b>22</b>
<b>10. Falha na transparência dos resultados da gestão do FNHIS.</b>	<b>23</b>
<b>11. Imprecisão na análise de retomada das obras paralisadas.</b>	<b>24</b>
<b>12. Controles internos da SNH insuficientes e ineficazes para mitigar as fragilidades dos normativos internos e dos sistemas de informações, impactando negativamente o atingimento de seus objetivos.</b>	<b>25</b>
<b>13. Controles internos dos Fundos mostram-se insuficientes para assegurar o atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos pela SNH.</b>	<b>27</b>
<b>14. Deficiência da gestão da SNH no acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU.</b>	<b>30</b>

<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>32</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>34</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>35</b>
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>35</b>

# INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é apresentar os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual entregue pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades (MCidades), referente ao exercício 2017.

A SNH é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia.

O escopo da auditoria, definido juntamente com o Tribunal de Contas da União (TCU), consiste na avaliação da conformidade das peças, dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, da qualidade e suficiência dos controles internos, e do atendimento às recomendações do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e do TCU.

Os trabalhos de auditoria foram realizados por meio de análise documental (Relatório de Gestão, solicitações de auditoria, manifestações do auditado, base legal e normativa dos programas/ações auditados, plano de providências permanente, dentre outros), análise dos dados constantes das bases da SNH e da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e entrevista com os gestores. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 24/04 a 31/05/2018.

No que se refere a avaliação da conformidade das peças exigidas na IN TCU nº 63/2010, analisou-se todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis inseridos no sistema e-Contas. Verificou-se que as peças foram elaboradas em conformidade com as normas estabelecidas pelo TCU, à exceção de algumas inconsistências no conteúdo dos itens sobre Governança, Relacionamento com a Sociedade e Conformidade da Gestão e Demandas de Órgãos de Controle. Já em relação ao Rol de Responsáveis, foi constatado que foram inseridos os e-mails institucionais de seis integrantes, em desacordo com as orientações do sistema e-Contas, que informa que devem ser apresentadas as informações pessoais desses membros. Os ajustes necessários foram realizados pela unidade auditada ainda no âmbito da auditoria.

A avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos considerou as providências adotadas pela SNH em relação à revisão periódica do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que tem como objetivo formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país e foi estabelecido a partir da sincronia com os Planos Plurianuais (PPA), tendo o ano de 2023 como horizonte final para a elaboração de estratégias e de propostas.

Ainda foram avaliados o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) sob sua responsabilidade, o Programa 2049, integrante do PPA 2016-2019 e da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual (LOA) a ele vinculadas, bem como o Planejamento Estratégico da Unidade, buscando identificar as causas de insucessos no desempenho da gestão. Além da avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Secretaria Nacional de Habitação, buscou-se integrar nas análises a atuação da gestão dos Fundos de financiamento da área de habitação;

especificamente quanto ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Conforme os resultados quantitativos e qualitativos apresentados, considera-se que os objetivos/diretrizes estabelecidos pela SNH não estão sendo cumpridos. Verificou-se, em síntese, que a Unidade tem falhas quanto ao seu planejamento, desde as dificuldades quanto à elaboração de seu planejamento estratégico, que tem se arrastado ao longo dos anos sem conclusão e implementação, até o descumprimento permanente de atualização e revisão do PlanHab. Essas falhas ficam evidentes diante do contexto de forte contingenciamento sofrido no exercício, assim como na concentração de esforços quanto ao regramento e normatização de seus programas.

A avaliação de controles internos tem ênfase na atuação da Assembleia de Cotistas do Fundo de Arrendamento Residencial (ACFAR), do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), com vistas ao atingimento dos objetivos estratégicos instituídos pela SNH.

Dentre os órgãos colegiados, o CCFDS possui atuação mais dinâmica quanto aos assuntos referentes aos empreendimentos habitacionais, situação diferente da ACFAR e do CG FNHIS, que possuem atuação limitada à formalidade da aprovação da prestação de contas anuais dos respectivos Fundos. Ainda, existe oportunidade de melhoria dos controles internos quanto aos mecanismos de transparência, quanto à publicação na internet de atas de reuniões e dos pagamentos efetuados quando da execução de empreendimentos com recursos dos Fundos.

Quanto ao cumprimento das determinações do TCU, conforme levantamento dos acórdãos do TCU e informações do Relatório de Gestão, não foi identificado acórdão expedido para que o órgão de controle interno federal (SFC/CGU) efetue acompanhamento das determinações emanadas à SNH e aos Fundos.

Por fim, restou evidenciado que a SNH não possui metodologia de acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU, reincidindo em falhas apontadas em outras auditorias conduzidas pela CGU, deixando de atentar para recomendações de cunho estruturante e para reposição de valores e bens ao erário.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Morosidade na revisão, atualização e aperfeiçoamento do Plano Nacional de Habitação.

Mesmo tendo sido alertado em forma de ressalva por este órgão de controle em auditoria de contas do exercício 2015, a SNH não abordou o PlanHab no Relatório de Gestão de 2017. Durante a auditoria, a unidade se limitou a informar buscas por universidades que pudessem auxiliar ou responsabilizar-se pelo trabalho de revisão, mas não apontou quais universidades teriam sido pesquisadas e avaliadas pelos gestores e em que medida tratativas estariam sendo acertadas. Não foi apontado nenhum dado objetivo e concreto sobre as providências para a revisão, atualização e aperfeiçoamento do PlanHab.

Nesse aspecto, deve ser destacado que o art. 14º da Lei nº 11.124/05, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, determina que cabe ao Ministério das Cidades, ouvido o Conselho Nacional das Cidades, elaborar e definir o Plano Nacional de Habitação. Consta ainda no horizonte temporal de revisões periódicas do PlanHab, cujo processo de elaboração teve início em 2005 e finalizado em 2009, sincronia com os planos plurianuais a serem realizados em 2011, 2015 e 2019 de modo a não se reduzir a uma proposta fechada, mas "para a avaliação dos resultados alcançados, revisão dos cenários definidos e das metas estabelecidas e eventuais correções de rumo".

Em questionamento durante os trabalhos de auditoria referente ao exercício de 2017, a SNH informou que:

*"Durante o ano de 2017, a Secretaria Nacional de Habitação buscou a manifestação de conjunto expressivo de instituições com forte ligação à questão habitacional, dentre as quais constam Universidades Federais e Centros de Estudos afetos ao tema, na busca de parceiro interesse em desenvolver o processo de revisão do Plano. Os retornos demonstraram o manifesto interesse de boa parte dos entes consultados em participar, para o qual terminou-se o ano na busca de identificação de instituição que tenha capacidade de atuar como âncora e suporte a um trabalho em rede, com a maximização das expertises e contribuições".*

Nessa resposta a Unidade não menciona ou detalha objetivamente o processo de busca, nem apresenta os requisitos ou tratativas de revisão com as instituições ou mesmo apresenta os critérios de escolha e nem se esse processo foi concluído ou ficou em aberto. Ressalta-se que a SNH também não apresentou qualquer desfecho para a informação manifestada durante a auditoria de 2015 de que os trabalhos de revisão do PlanHab por meio de execução descentralizada com a Universidade Federal Fluminense estariam atrasados em 2016.

A imprecisão na resposta, vinculada à desconexão com a manifestação na auditoria de 2015, reforça que as ações adotadas pela Unidade quanto ao PlanHab foram insuficientes.

Nesse aspecto, o comunicado 118 do IPEA, avalia que a construção de um pacto federativo da habitação de interesse social, aguarda a vinculação dos planos municipais

aos estaduais e ao PlanHab, considerando, em especial, a aderência de propostas de planejamento local às linhas programáticas, produtos e fontes de recursos informados pelo plano nacional. Essa assertiva do instituto de pesquisa, revela a importância de um plano consistente e que expresse a realidade, condições previstas nas próprias diretrizes do PlanHab quanto à sua revisão e atualização, mas seguidamente descumpridas pela SNH.

Após envio do Relatório Preliminar, a unidade apresentou as ações que foram desenvolvidas na tentativa de revisar o Plano, consignando que os esforços não foram bem-sucedidos. Em 2016 a Universidade Federal do ABC foi convidada, mas não manifestou interesse. Em 2017 diversas entidades foram convidadas, e, concluiu-se pela viabilidade da UnB. No entanto, a proposta da UnB para a condução dos trabalhos foi considerada aquém do escopo mínimo desejado pela SNH, sendo necessária negociação para seu ajuste. Ainda, os recursos orçamentários para custear a revisão do Plano são vinculados ao PAC, e o Ministério das Cidades não obteve aprovação para tanto.

Em 2018 a Secretaria Executiva do MCidades propôs coordenar o processo de revisão do PlanHab, a partir de uma estratégia de construção de Planos Nacionais Integrados. O projeto encontra-se no estágio de contratação de Instituição que conduza a revisão dos Planos, tendo como expectativa a contratação ainda em 2018.

Por fim, a SNH manifestou entendimento de que atua na busca de qualificar e subsidiar o planejamento da Política Habitacional, por meio de estudos basilares e subsidiários ao processo de revisão do PlanHab, como a atualização dos estudos sobre demanda futura por moradia social no Brasil e integração da SNH em uma colmeia de bancos de dados relacionados com programas e ações da área social

Pondera-se, no entanto, que apesar do gestor manifestar-se no sentido de que as proposições do PlanHab continuam válidas, em nenhum momento do Relatório de Gestão de 2017 o referido plano foi citado, bem como os questionamentos quanto à revisão feitos no decorrer da auditoria não demonstravam as ações empreendidas pela UPC.

Diante das avaliações efetuadas, este órgão de controle entende que as ações realizadas pela gestão para atender à necessidade de revisão do PlanHab ainda são insuficientes, demonstrando uma falha no cumprimento de sua atribuição definida no art. 9º, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 8.927/2016, que estabelece competir à SNH *“formular e propor, acompanhar e avaliar os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e com as instituições e os órgãos voltados para o desenvolvimento urbano, regional, visando à universalização do acesso à moradia, incluindo a moradia rural.”*

Deve ser observado pela gestão da Unidade que revisões de planos com base em planejamentos anteriores são entendidos como boas práticas na gestão pública. Experiências internacionais confirmam esse entendimento. O documento Plano Nacional de Saúde, revisão e extensão a 2020, publicado em 2015 pelo governo português, tendo por base o planejamento 2012-2016 e alinhado com os princípios e orientações da Estratégia 2020 da OMS para a Região Europeia (aprovada por todos os Estados em setembro de 2013), se mostra uma estratégia importante para promover ajustes e orientar a gestão no alcance dos objetivos pretendidos.

## **2. Inconsistência nas justificativas das decisões de aporte e priorização de recursos pela gestão, demonstrando falhas de planejamento.**

O Relatório de Gestão da SNH informou que cortes orçamentários prejudicaram a execução dos programas, no entanto não apresentou justificativas para a priorização dos programas que tiveram execução e durante os trabalhos de auditoria não esclareceu as decisões de priorização.

Considerando o Anexo II, da DN TCU 163/2017, que orienta os conteúdos de referência para a auditoria, o item de Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão deve ser avaliado em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA como de responsabilidade da UPC auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão. Assim, diante do cenário de restrições orçamentárias, esclarecimentos detalhados e coerentes sobre a priorização do aporte de recursos é fundamental para a avaliação dos resultados da UPC.

Em relação às mudanças promovidas nos programas diante do cenário de restrições orçamentárias como a ampliação da modalidade FAR para cidades com menos de 50 mil habitantes e a criação de um novo programa como o Cartão Reforma, a UPC afirmou que o normativo que ampliou a modalidade FAR supre lacuna deixada pelo Programa Oferta Pública que já atendera esses municípios demonstrando, a partir dos processos seletivos, a existência não só de efetiva demanda, como também de viabilidade de contratação. No entanto, a Unidade não explicou quais condições de viabilidade de contratação seriam essas, já que o Relatório de Gestão da Unidade afirmou que o cenário de restrição orçamentário prejudicou a execução da referida modalidade.

Quanto à criação do Programa Cartão Reforma, a Unidade afirmou que este chega para preencher uma lacuna identificada no catálogo de políticas públicas do Governo Federal e que:

*"A ação governamental, viabilizada por meio do Programa Cartão Reforma, justifica-se, portanto, também como relevante medida de natureza anticíclica no curto prazo, capaz de auxiliar a retomada do processo de crescimento econômico brasileiro, para além de seu escopo orientado à redução do déficit habitacional qualitativo no País e, assim, à realização do direito social à moradia digna (CF/88, art. 6º), associado à promoção de melhoraria da qualidade de vida da população brasileira de baixa renda. Desse modo, observa-se que o planejamento das metas de ambos os programas foi realizado em estrita consonância aos limites referenciais orçamentários oferecidos pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, quando da elaboração da PLOA 2017."*

No entanto, a Unidade não esclareceu em que medida o Programa Cartão Reforma supera as outras modalidades em sua capacidade anticíclica de curto prazo e que justificaria suprir a lacuna quanto ao déficit qualitativo neste momento de restrição orçamentária frente aos outros programas em curso, levando-se em conta ainda a ponderação sobre os custos de sua formulação.

Adiciona-se o fato de que a justificativa presente no Relatório de Gestão sobre, diante do contingenciamento e da impossibilidade da SOF atender as necessidades do Ministério das Cidades em função do Novo Regime Fiscal, a opção em não publicar as seleções em 2017 para as modalidades Entidades e Rural é contraditória com a informação prestada pela SNH no decorrer da auditoria que informou que a justificativa estaria nas condições distintas relacionadas aos processos de seleção, que só teriam tido condições de serem publicadas em 2018 devido ao tempo maior que uma seleção única demanda.

Assim, não ficou claro se a priorização se deu pela restrição orçamentária ou em função do tempo maior de seleção, o qual compreende-se que seria o mesmo independente do cenário de restrição orçamentária.

Além disso, em que pese as justificativas da Unidade sobre a priorização das obras atrasadas e paralisadas tendo em vista o cenário, a UPC afirma que houve disponibilidade orçamentária para 81% da demanda apresentada pelos gestores do FAR, mas não demonstrou como foi tomada a decisão de direcionar o percentual autorizado para as obras paralisadas, assim como para o incremento informado, no item 3 da Nota Técnica 91/2018, de 2% representando descentralização de R\$ 55 milhões considerando a comparação 2016-2017. As informações apresentadas não deixam claro o percentual disponibilizado para tais ações que demonstre como a gestão definiu a distribuição dos recursos diante das limitações impostas e o que os recursos aportados na retomada de obras explicitam nesse contexto de priorização.

Diante dessas condições, fica evidente que a fragilidade no planejamento é a causa fundamental que leva a Unidade a não conseguir explicar de forma transparente e objetiva a prioridade no aporte de recursos.

Essa situação tem como consequência a opacidade dos resultados apresentados no Relatório de Gestão 2017 e o comprometimento de sua governança. Destaca-se que a governança envolve o comprometimento com os resultados e está relacionada com a capacidade do governo em planejar, formular, programar e cumprir funções, pois se relaciona intimamente com a ação e a execução de suas decisões. Por isso depende de estratégias claras, integradas, eficientes e alinhadas aos interesses sociais; e de estruturas de controles que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção, quando necessário.

### **3. Avaliação *ex ante* do Programa Cartão Reforma.**

Trata-se de informação sobre a abordagem *ex ante* quanto ao desenho do Programa Cartão Reforma, no nível de Decreto, realizada no exercício 2017. Foram emitidas recomendações pela CGU para o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e de controle; a avaliação dos custos que compõem os subsídios aos beneficiários, *in verbis*:

- i. Recomenda-se aos Ministérios da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Cidades que adotem como limites para a concessão do subsídio aos beneficiários do Programa Cartão Reforma os exatos valores por UF, conforme a planilha de custos elaborada pela CAIXA. Na hipótese de se adotar valores*

*distintos, por exemplo, arredondamento, que os mesmos sejam para valores inferiores, para evitar a caracterização de sobrepreço, conforme o artigo 3º do Decreto nº 7.983/2013.*

- ii. Recomenda-se retirar do Programa Cartão Reforma a categoria de conclusão de unidade habitacional até que se tenha a) diagnóstico de demanda; b) meta definida; e c) indicador que mensure a eficácia do gasto público específicos para essa categoria.*
- iii. Recomenda-se ao Ministério das Cidades considerar a aplicabilidade no planejamento dos demais normativos do Programa Cartão Reforma o mapeamento do fluxo (Anexo I), os riscos identificados para o alcance dos objetivos do Programa (Anexo II) e as considerações registradas no check-list de avaliação ex ante (Anexo III).*
- iv. Recomenda-se aos Ministérios da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Cidades a adoção de dispositivo na Portaria Interministerial para a publicação do rol de empresas comerciantes de material de construção participantes do Programa.*
- v. Adotados os limites indicados no parágrafo 40 desta Nota, comunicar a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MF) a possibilidade de ajuste/remanejamento na dotação orçamentária referente ao Programa Cartão Reforma (ação OEB3; Programa 2049) com redução do valor (em R\$ 109.692.427,50; LOA 2017) ou com o aumento da meta física (em 26.767 beneficiários).*

Ainda no exercício 2017, as recomendações ‘i’ e ‘v’ foram implementadas. A primeira está espelhada nos limites para concessão dos subsídios aos beneficiários do Programa, detalhados no Manual de Seleção, Contratação e Execução do Programa Cartão Reforma, atendem aos valores calculados pela Caixa por unidade da federação. A segunda, no §1º, art. 2º da Portaria Interministerial MCidades/MF/MP nº 487/2017.

No entanto, o desenho do programa foi alterado em função da descontinuidade contratual da empresa responsável pela solução tecnológica que possibilitaria sua execução, sendo que o Ministério fará a sua operação por meio da sua mandatária, CAIXA, assunto tratado em ponto específico deste Relatório.

Houve ajuste da metodologia da modalidade “conclusão de unidade habitacional” (recomendação ii), passando a ser responsabilidade do Coordenador Técnico do município (arquiteto/engenheiro) o enquadramento correspondente a uma ou mais situações específicas de inadequação, com o objetivo de reduzir a subjetividade dos serviços a serem executados. Em que pese tal ajuste, a recomendação da CGU não foi plenamente atendida, já que não foram realizados os estudos sobre demanda dessa categoria.

Ainda, em função do novo desenho utilizar-se da rede Construcard, as empresas comerciantes de materiais de construção estarão publicadas na internet (recomendação iv), por meio do site <http://www.caixa.gov.br/voce/cartoes/casa/construcard/lojas-credenciadas/Paginas/default.aspx>

Já a recomendação 'iii', que trata sobre a *aplicabilidade no planejamento dos demais normativos do Programa Cartão Reforma o mapeamento do fluxo (Anexo I), os riscos identificados para o alcance dos objetivos do Programa (Anexo II) e as considerações registradas no check-list de avaliação ex ante (Anexo III)* do programa, foi considerada inaplicável em função do novo desenho. No entanto, não restou esclarecido se as premissas dos riscos evidenciados foram consideradas para a reformulação sofrida pelo programa.

Portanto, conclui-se que a SNH adotou algumas das recomendações emitidas pela CGU, porém, em função da alteração do desenho do programa, registra-se que devem ser realizados os estudos sobre a metodologia "conclusão habitacional", mesmo tendo sua metodologia alterada, considerando-se os riscos já elencados pela ação de controle da CGU.

#### **4. Deficiências no Sistema de Gestão do Cartão Reforma (SisReforma), prejudicando a implantação e controle do Programa Cartão Reforma.**

O Programa Cartão Reforma foi apresentado à sociedade, tendo por base um sistema que assumiria todo o fluxo da execução dos contratos, antes mesmo que esse sistema estivesse concluído e testado. Em meio ao início das contratações do Programa, o consórcio de empresas responsável pela elaboração do sistema foi desfeito e a SNH não se viu em condições de prosseguir com sua construção. A estrutura do programa passa por reformulação e readequação aos moldes tradicionais de contratações, execução e fiscalização.

Destaca-se que na veiculação das informações da formulação do Programa, o software e seu sistema de controle por meio de um cartão constava de vários normativos expedidos. Na avaliação realizada pela equipe de auditoria foi observado que na própria exposição de motivos da Medida Provisória 751 de 9 de novembro de 2016 que apresentou a proposta do Cartão Reforma, havia sido explicado que o programa utilizaria um cartão que (...) *semelhante àqueles utilizados na prática comercial brasileira, com vistas à disponibilização de parcela dos recursos da subvenção econômica em tela, que além de imprimir maior segurança e transparência às transações, permitirá o controle preciso destas, de forma a garantir que as aquisições dos materiais de construção em foco sejam realizadas em perfeita conformidade com as diretrizes do Programa Cartão Reforma.*

A Lei 13.439/2017 que criou o Programa Cartão Reforma estabelece no seu art. 2º que o *software* utilizado na gestão do Programa será auditado pelo órgão de controle externo do Poder Executivo; a Portaria 559 de 20 de setembro de 2017 que institui o SisReforma, no 1º parágrafo do Art. 1º estabelece que "*A operacionalização do Programa Cartão Reforma será efetuada através do SisReforma, sistema eletrônico de gestão que consolidará todas as informações relativas à execução e acompanhamento do Programa*".

O Manual do Programa Cartão Reforma também instrui no seu item 7, alínea i) que é atribuição do Ministério das Cidades "*desenvolver e manter o Sistema de Gestão do*

*Cartão Reforma (SisReforma), para operacionalização, gerenciamento, controle e segurança das operações realizadas no âmbito do Programa" e, por fim, o sítio do Programa (<http://www.cartaoreforma.cidades.gov.br/o-programa/>) também informa que "A equipe de Assistência Técnica contratada deve realizar visitas periódicas aos domicílios beneficiados e utilizar o aplicativo do Programa para vistoria técnica. Os profissionais devem possuir smartphone Android (4.2, 4.4.2 ou 4.4.2) ou IOS 8." (Grifos nossos)*

Cabe registrar ainda as inconsistências na apresentação das informações relacionadas ao software no Relatório de Gestão em relação à resposta à solicitação de auditoria. No Relatório consta a informação de que em novembro de 2017 foi realizada cerimônia para entrega dos primeiros cartões em Caruaru/PE com efetuação de teste na operação de venda, com envio de SMS e upload de Nota Fiscal Eletrônica e que tais testes realizados em 2017 *ensejaram diversas correções e melhorias no software, a maioria para finalização em 2018, quando deverão ser realizados testes no aplicativo de assistência técnica e nas funcionalidades de liberação de parcelas.* Isto é, o Relatório de Gestão 2017 indica que para 2018 haverá continuidade da elaboração do sistema. Quando em resposta ao questionamento da auditoria, a Unidade esclareceu que o desenvolvimento do software do SisReforma estava sendo realizado pela prestadora de serviços BASIS TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S/A, no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº 12/2016, mas que a empresa saiu do consórcio, provocando a descontinuidade do desenvolvimento do software e prejudicando o andamento do Programa.

No entanto, após manifestação ao Relatório Preliminar, restou evidenciado que as inconsistências verificadas se deviam a interveniências do processo de construção do software, que acontecera paralelamente à produção do Relatório de Gestão. Diante do fato de que todo o modelo operacional dependia do pleno funcionamento do software, a saída da empresa responsável do consórcio, interrompendo o andamento de suas etapas e, a necessidade de prosseguir com a contratação dos três editais para seleções de projetos apresentados pelos municípios, levou a SNH optar por modificar o modelo de funcionamento do Programa e ajusta-lo à prática corrente de contratações da administração pública federal, visando a mitigar a baixa celeridade do processo.

Quanto às medidas tomadas pela gestão para garantir a continuidade das atividades e programas, considerando o fato de que o novo Programa Cartão Reforma não conseguiu finalizar suas contratações em 2017 e também não concluiu seu sistema operacional, a UPC informou na Nota Técnica 91/2018 que o Ministério das Cidades iniciou, em 2018, tratativas para revisão do modelo operacional do Programa, para atuação em parceria com a Caixa. Nessas negociações, ainda em andamento, estariam previstas alterações em diversas etapas.

Dentre essas alterações, a Unidade indicou a utilização do Cadúnico para validação cadastral, a ampliação do escopo dos Termos de Compromisso, que passará a englobar a totalidade o valor do investimento, em Assistência Técnica e em subvenções para beneficiários (cartões), a atuação da Caixa como mandatária da União para celebração e acompanhamento da execução dos Termos de Compromisso, incluindo a realização de vistorias amostrais, a utilização do SICONV como plataforma para monitoramento e a utilização de cartões bandeirados, de crédito, no modelo pré-pago para simplificação do processo de execução financeira das subvenções concedidas às pessoas físicas, assim

como a utilização da Rede Construcard de lojas credenciadas para venda de materiais de construção.

Diante de tais considerações, avalia-se que a situação encontrada é decorrente de falhas no desenho do Programa que não considerou/gerenciou os riscos quanto ao desenvolvimento do *software* e quanto a apresentar, normatizar e publicar instruções sobre o SisReforma, antes da sua criação.

O consequente redesenho da operacionalização do Programa provocou atrasos na sua implementação, indo de encontro à urgência manifestada na Exposição de Motivos da Medida provisória 751/2016 que apresentou o Programa.

Destaca-se que o Guia Prático de Análise *ex-ante*, vol 1 - Avaliação de Políticas Públicas, publicado pelo IPEA/Casa Civil/CGU, 2018, traz orientações para os gestores quanto às etapas de desenho das ações do Governo Federal e indica a necessidade de Plano de Gerenciamento de Riscos, requisito não cumprido pelo Programa Cartão Reforma no que diz respeito ao desenvolvimento do software. Assim, orientamos observar, quando da formulação, expansão ou aperfeiçoamento das políticas públicas, a elaboração de planos de gerenciamento de riscos prévios à implementação de modo a evitar redesenho.

## **5. Estrutura organizacional da SNH deficiente, prejudicando a execução da Política Nacional de Habitação.**

Os trabalhos de análise dos Resultados Quantitativos e Qualitativos revelaram incipiência na execução do planejamento estratégico da unidade, retração da força de trabalho disponível e rotatividade de gestores. Essa situação tem se repetido em auditorias anteriores, sem que a Unidade apresente avanços efetivos de um exercício para o outro.

O Decreto nº 8.927/2016, art. 9º, item XII, estabelece que é competência da SNH, "supervisionar as atividades de planejamento, orçamento e gestão no âmbito da Secretaria, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração".

No que se refere ao andamento do planejamento estratégico da Unidade, a SNH informou que em 2017 a aprovação formal dos planos estratégicos das Unidades do MCidades não foi concluída, mas ressaltou que a SNH concluiu e aprovou em sua direção e assessorias o seu Mapa Estratégico, as Iniciativas Propostas e os Indicadores Estratégicos, contudo não efetivou sua formalização junto ao Sistema de Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, prevista para ocorrer em 2018. E justificou que a rotatividade na gestão política prejudicou a atualização do Plano Estratégico.

Sobre a modalidade Oferta Pública do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), relata que seu monitoramento enfrenta relevante dificuldade de escassez de técnicos para acompanhamento e gestão das operações. Informou, ainda, que ao longo do ano foram feitos esforços para montagem de equipe própria para o Departamento de Melhoria Habitacional, mas ainda aquém do necessário para o acompanhamento do Programa.

A UPC também informou que a situação de escassez de servidores se agrava com a evasão dos mesmos sem a devida recomposição. E que o quadro efetivo da Secretaria decresceu ao longo dos anos, em contrapartida ao aumento de investimentos nos programas, ocasionando aumento da carga de trabalho, podendo gerar o alongamento de prazo para atendimento de demandas dos órgãos de controle e demais atores e ainda prejudicar a gestão dos programas sobre sua responsabilidade.

Em questionamento por meio de Solicitação de Auditoria, sobre as medidas tomadas para garantir a continuidade das atividades e programas, diante das dificuldades relatadas, a UPC se limitou a repetir o texto do Relatório de Gestão 2017 para três das quatro questões feitas pela equipe. A questão a) que se referia à finalização da atualização do Plano Estratégico; a b) que tratava da transição política e a conjuntura econômica terem frustrado novas contratações e termos de cooperações e reduzido o ritmo da execução, e a questão d) que abordava as dificuldades em alocar força de trabalho suficiente na gestão de cada programa da SNH, sem acrescentar nenhuma informação já apresentada no Relatório de Gestão. A Unidade, no entanto, apresentou um rol de normativos dos programas emitidos em 2017 sem apresentar ponderação sobre as condições da gestão na sua elaboração, ou contextualizar o que foi questionado pela auditoria, justificando apenas que não se furtou a atuar.

Destaca-se que, em que pese a edição de normativos ser demonstrada como trabalho realizado pela equipe da SNH, essa atividade também revela que a falta de planejamento da Unidade é grave e medeia todas as falhas identificadas. A concentração na edição dos normativos demonstra que a Unidade tem se pautado por situações contingenciais e por problemas intempestivos. Esse quadro é resultado da fragilidade no planejamento da Unidade, evidenciando atuação em desconformidade com a atribuição definida no art. 9º, inciso XII, do Anexo I do Decreto nº 8.927/2016, e de uma gestão falha e instável.

Esse conjunto de causas levou à inobservância da Portaria TCU nº 65/2018, que trata sobre as orientações para a elaboração do relatório de gestão, e quanto ao art. 26 da Lei 10.180/2001, que trata da disponibilização de informações ao órgão de controle interno, no processo de prestação de contas anual; também comprometeu a transparência e fragilizou a gestão e execução dos programas, prejudicando os resultados.

## **6. Indicadores negligenciados e insuficientes para orientar a gestão.**

A SHN não comentou ou explicou a apuração dos indicadores apresentados no Relatório de Gestão; informou na auditoria que estes não são suficientemente úteis para orientar a gestão, porém não explicou em quais bases as decisões da gestão são tomadas, uma vez que os indicadores apurados não retratariam a realidade de aporte de recursos empreendidos.

Na manifestação do gestor ao Relatório Preliminar, a SNH informou que o déficit habitacional apurado pela Fundação João Pinheiro correlacionado ao Programa Moradia Digna permite identificar a localização do problema na sociedade, porém não comporta apurar seus resultados. Neste sentido, ainda que o esclarecimento permita demonstrar as referências de orientação da gestão, a UPC não demonstrou coerência na análise,

prejudicando a transparência da prestação de contas, uma vez que as informações anteriores não explicitavam as reais condições dos indicadores e nem as providências da gestão para corrigir ou aprimorar seus indicadores.

A Portaria TCU nº 65/2018 estabelece no anexo único a estrutura de conteúdo quanto ao planejamento organizacional e resultados que o item indicadores de desempenho devem conter *Apresentação e análise de indicadores de desempenho*.

O Relatório de Gestão 2017 informou que os indicadores apresentados são os indicadores que constam no PPA 2016-2019, Programa Moradia Digna, *Déficit habitacional absoluto em áreas rurais, Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas, Déficit habitacional qualitativo adensamento excessivo*, apurados pela Fundação João Pinheiro e *Percentual de municípios regulares no SNHIS*, atualizado pelo quadro SNHIS – CEFUS (Centralizadora de Fundos Sociais). A Unidade relatou que dos 5 indicadores, três indicaram piora no ano de 2017; o Déficit habitacional absoluto e os Déficits habitacionais absolutos em áreas urbanas e rurais. Verifica-se, no entanto, que a UPC não apresentou a análise desses resultados apurados.

Em questionamento pela equipe de auditoria sobre a análise da apuração dos indicadores, a Unidade argumentou que os indicadores apresentados são *"um indicador social e de contexto, e não deve ser usado diretamente como indicador de programa, mas sim servir de referência para a política habitacional, um norteador para a definição de estratégias e alocação de recursos, que visem a sua mitigação por meio da reposição ou do incremento do estoque habitacional, assim como, por meio de intervenções necessárias à melhoria das condições de habitabilidade e do espaço urbano."*

Em que pese tal argumentação, verifica-se que a UPC não fez avaliação dos resultados frente aos investimentos de seus programas e não indicou perspectivas para compreender como a gestão do MCidades entende os resultados pontualmente apurados e como eles, enquanto norteador de referências para a política, influenciam/orientam suas decisões.

No caso da ausência de investimentos no PNHR frente à piora do indicador do déficit habitacional rural, a UPC informou que fatores como a dinâmica demográfica, situação econômica, perda de poder aquisitivo e desemprego seriam outras variáveis que incidiriam sobre o comportamento do indicador, impossibilitando que sua performance fosse avaliada somente pelo viés da produção habitacional fomentada pelo PMCMV. No entanto, a Unidade não demonstrou em que medida o dado apurado e as diversas condições argumentadas influi na ponderação sobre as condições de execução ou aporte de recursos no programa e também não abordou o que estaria orientando a gestão do programa para além do contingenciamento sofrido.

A situação encontrada se deve à falha da gestão no planejamento e monitoramento de suas ações, evidenciando atuação em desconformidade com a atribuição definida no art. 9º, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 8.927/2016.

Como consequência, novamente se verifica a falta de transparência quanto aos resultados da Unidade e imprecisão das referências que orientam a alocação de recursos e condução das políticas da secretaria.

É importante que a gestão esteja ciente de que indicadores comunicam problemas, demonstrando onde há maior risco de situações negativas, devendo ser capazes de

demonstrar quantitativamente, de forma objetiva, o resultado produzido pela Unidade a todos os interessados. Um corpo de indicadores adequados e suficientes somente é produzido se há um planejamento consistente das atividades do órgão e de seus programas. O indicador ser referenciado como de contexto além de não esclarecer a apuração, tal como argumentado pela Unidade, não corrobora com a transparência de seus resultados.

## **7. Falhas na fiscalização e acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos pelos municípios, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.**

A matriz de responsabilidades contém as ações previstas em nível local para atender a demanda gerada pelos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, apontada no Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, acompanhado de cronograma de sua implementação, responsáveis e meios para o seu atendimento. A SNH, porém, ainda não desenvolveu estratégia de fiscalização suficiente e eficiente para garantir o cumprimento pelos municípios dos compromissos assumidos nas matrizes de responsabilidade nos contratos para acesso aos recursos dos Programas.

A SNH informou que para possibilitar a realização de um monitoramento mais efetivo dos compromissos firmados por entes públicos, encontra-se em tramitação uma minuta de alteração da Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018, propondo a inclusão de uma nova atribuição para as Instituições Financeiras, em disponibilizar, trimestralmente, ao Gestor da Aplicação, as informações referentes aos prazos e compromissos assumidos por entes públicos, para cada empreendimento contratado, a partir do exercício de 2017, com base no Instrumento de Compromisso de que trata a alínea “e” do item 2.4 de seu anexo.

A UPC ainda relatou que essas informações foram obtidas junto ao Gestor Operacional do Programa em abril de 2018, de modo a cumprir determinação do Acórdão nº 2.456/2016 do TCU-Plenário para realizar levantamento de empreendimentos que apresentem problemas relacionados aos serviços básicos e à infraestrutura urbana em decorrência do descumprimento das matrizes de responsabilidade por parte dos municípios e informar o eventual descumprimento às respectivas Câmaras Municipais, para adoção das providências cabíveis, e está analisando o conteúdo apresentado.

Diante dessas informações, identifica-se como causa ações insuficientes da gestão quanto ao planejamento e monitoramento de suas ações, evidenciando atuação em desconformidade com a atribuição definida no art. 9º, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 8.927/2016.

Como consequência, tem-se uma gestão de riscos frágil, com baixa tempestividade na mitigação dos problemas; comprometimento dos objetivos dos programas da Unidade; alto índice de manifestações de órgãos de controle; além de externalidades de problemas urbanos não desejáveis nos empreendimentos habitacionais em oposição à realização de moradia digna.

## **8. Falta de transparência quanto ao impacto da restrição crescente de recursos no âmbito do FAR para o cumprimento dos objetivos dos programas e das informações da gestão do FDS.**

O Relatório de Gestão do FAR informou que o contingenciamento não afetou o fluxo de pagamentos do fundo sem, no entanto, tratar do cumprimento da meta prevista de contratação de unidades habitacionais.

A LOA de 2017 previa a contratação de 100.000 unidades habitacionais na Ação 00AF, no entanto a UPC atingiu a contratação de apenas 18.166 UH referente às duas seleções ocorridas durante o exercício.

O Relatório de Gestão 2017 da Unidade informa que o FAR encerrou o exercício com o cumprimento de obrigações de desembolso para os empreendimentos em fase de construção de outras despesas, considerando o saldo anterior de R\$ 2,48 bilhões somado às integralizações das cotas na ordem de R\$ 2,12 bilhões (57% do orçamento previsto inicialmente) e cerca de R\$ 1,03 bilhões do PAR e do PMCMV permitindo o desembolso de R\$3,33 bilhões para as operações contratadas.

O Relatório de Gestão da SNH apresentou os dados referentes à meta prevista, mas não tratou especificamente do seu cumprimento. Já na Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR) 2017, as informações apresentadas estão mais detalhadas, indicando que durante o exercício foram contratadas 1.044 operações vinculadas ao PMCMV, agente financeiro Caixa. Acerca da Integralização de cotas ao FAR, a quantidade realizada de meta física foi de 17,6% da planejada. Em termos de custo, o valor de R\$ 2,11 bilhões executado equivaleria a 42% do custo realizado no ano anterior, em decorrência das limitações orçamentárias e financeiras que impactaram a ação.

As informações pouco claras encontradas quanto aos resultados do FAR, revelam falhas de planejamento.

Ressalta-se que a falta de transparência no registro das ações da gestão e informações incompletas leva a entender inapropriadamente que o orçamento previsto está além do que o programa necessita para cumprir seus objetivos. Nesse sentido, o contingenciamento sofrido deve ser contextualizado de acordo com o cumprimento do que estava planejado, assim como deve ser relatado corretamente os impactos para o atingimento ou não de seus objetivos. O compromisso da Unidade deve ser com a prestação de contas e sua transparência frente à crise econômica vivenciada pelo país e a priorização dos aportes de recursos.

Acrescenta-se ainda, que no exercício de 2017, também não houve contratações e seleção de propostas de empreendimentos do FDS, sendo que o Relatório de Gestão não apresentou avaliação quanto aos impactos para o atingimento de suas metas.

A Resolução CCFDS nº 212, de 2016, previa o aporte de R\$ 252.000.000,00 a ser dividido pelas 5 regiões do país.

O Relatório do FDS limitou-se a informar que não houve seleção e novas contratações em 2017, sem comentar o impacto disso para a continuidade do programa e atingimento de seus objetivos, apenas relatando o andamento da execução das contratações anteriores a 2017. Já o Relatório de Gestão da SNH informou que a Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, definiu a meta de contratação para o PMCMV na

Ação 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS em 35.000 (trinta e cinco mil) unidades habitacionais, mas o Ministério das Cidades não divulgou o resultado do processo de seleção devido à indefinição de liberação dos recursos e contingenciamento. Os dois relatórios não permitem avaliar adequadamente os resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

Esta ausência de informações tem como causa falhas da gestão na realização e apresentação de uma análise dos impactos para fins de prestação de contas à sociedade, implicando tanto em falta de transparência quanto numa execução deficiente da Política Habitacional.

## **9. Índice de Execução de Projeto/Obra (IEPO) demonstra problemas na execução das obras.**

O Relatório de Gestão do FDS apresentou o resultado do Índice de Execução de Projeto/Obra (IEPO) e explicou as medidas tomadas para mitigar os problemas, porém não abordou medidas para prevenir a ocorrência dos problemas. Foi relatado que 100% das obras do Programa Crédito Solidário (PCS) e 37,5% do Programa Minha Casa, Minha Vida entidades (PMCMV-E) em fase de projetos e de obras, apresentam atrasos no cronograma.

O IEPO é um indicador para avaliar a eficiência do processo de produção dos empreendimentos contratados no âmbito do PCS e PMCMV-E, que permite mensurar se as obras em curso estão seguindo o cronograma de execução previsto.

Cotejando o Relatório de Gestão do FDS 2017 com o Relatório de Gestão da SNH e o Manual de Contratação CAIXA FDS - PMCMV-E, verifica-se que o manual de orientação para acesso aos recursos do PMCMV-E estabelece que a liberação de recursos ocorre conforme cronograma de desembolso financeiro, distribuídos proporcionalmente entre 24 e 36 meses, de acordo com a modalidade, além de especificar custos diretos e indiretos envolvendo infraestrutura e aspectos legais.

O processo de seleção efetuado pelo MCidades consiste em eleger as propostas previamente hierarquizadas até o limite dos recursos orçamentários alocados no exercício ao PMCMV-E, observando as diretrizes de condições de infraestrutura disponível ou a construir e regularização dos terrenos e empreendimentos prevendo, entre outras coisas, indicadores de dinamismo do entorno — distância do empreendimento às centralidades existentes, em específico, equipamentos educacionais, agências bancárias, agência dos correios ou lotérica e ponto de ônibus; além de gestão urbana e infraestrutura básica.

Conforme o Relatório de Gestão do FDS 2017, a unidade informou que os principais motivos de atraso e paralisação dos empreendimentos se referem a dificuldades no gerenciamento e acompanhamento da execução das obras ou dos projetos pelas EO, alterações de projetos requeridas pelos entes públicos, quantitativo de materiais em regiões distantes dos centros urbanos e dificuldades para a elaboração e aprovação de projetos, bem como para a legalização dos empreendimentos.

Ao tratar dos indicadores, a Unidade esclareceu que a fim de reverter o problema de atrasos demonstrado pelo índice, o CCFDS aprovou Resolução específica para o PCS e

revisão da Resolução CCFDS nº 214, de 2016, com o intuito de retomar a execução das obras paralisadas e com indício de atrasos, as quais aguardam publicação.

Na manifestação do gestor ao Relatório Preliminar, a Unidade informou que quanto ao PMCMV-Entidades, o represamento de casos com conclusão pendente ao longo do tempo corresponde a 37,5% da carteira ativa, sendo o percentual de operações atrasadas ou paralisadas de 17%, e em atenção a esses casos foi publicada a Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018 tratando de empreendimentos que demandem ajustamento de contratos, devendo observar o item sobre o aporte adicional ou suplementação de recursos previsto no normativo.

Já a SNH, informa em seu Relatório de Gestão que o principal ponto de atenção sobre a modalidade está relacionado com a execução do programa. A partir da análise do desempenho do Programa, várias ações são adotadas, incluindo a elaboração ou alteração dos normativos. Além disso, reuniões periódicas são realizadas com as Entidades Organizadoras, Agente Financeiro e gestores públicos locais. A Secretaria participa, ainda de reuniões e eventos corporativos buscando-se disseminar a forma de atendimento e as regras do Programa.

Pelas informações apresentadas evidencia-se que há falhas no processo de seleção dos projetos levando à baixa eficiência da execução. Pondera-se que é necessário que a Unidade estabeleça critérios de prevenção/superação à ausência de infraestrutura adequada aos empreendimentos aprovados para contratação e realize estudo sobre a adequação quanto ao processo de seleção dos projetos e entidades.

## **10. Falha na transparência dos resultados da gestão do FNHIS.**

Foi apresentado pela Unidade que em 2017 a gestão foi acometida pela retração de recursos; sendo que houve apenas 12% de liquidação dos recursos do exercício e não houve execução na Ação 8873. Além disso, também foi verificado baixo nível de investimentos por meio do Sistema Nacional de Habitação Social - SNHIS, utilizando-se de recursos do Fundo Nacional de Habitação Social – FNHIS. Associa-se ainda a ausência de resultados do Grupo de Trabalho estabelecido para buscar soluções à implementação da Lei nº 11.888/2008, no âmbito do ConCidades, sobre a assistência técnica à autoconstrução, mutirões e sistemas de auto-gestão comunitária.

Cabe destacar que as atividades do ConCidades estão interrompidas pela ausência de conselheiros, em função do Decreto nº 9.076/2017, impactando na demora quanto a soluções para a implementação da Lei nº 11.888/2008 e o FNHIS não promoveu alternativas para contornar a questão.

Segundo a LDO 2017, a Ação 8873 - Apoio ao Fortalecimento Institucional dos Agentes Integrantes do SNHIS tinha previsto R\$ 5.873.326 em recursos, a dotação atualizado ficou em R\$ 36.361,00, mas não houve execução; a Ação 8875 -Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social previa R\$ 244.722 e a dotação atualizada ficou indisponível; já a Ação 10S6 -Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários teve dotação de R\$ 24.326.563,00 com empenho de R\$23.358.736,20 e liquidação de R\$ 4.938.353,28.

Os relatórios de gestão do FNHIS e da SNH explicitaram que a execução orçamentária de 2017 ficou abaixo da proposta inicial em função dos contingenciamentos. Do total empenhado no exercício, apenas 12% passaram pela fase do pagamento. Não houve assinaturas de Termos de Execução Descentralizada (TED) no exercício 2017, razão pela qual a ação de Apoio ao Fortalecimento Institucional dos Agentes Integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (8873) não apresentou execução nesse período. Também não foram realizadas novas seleções de projetos no âmbito do FNHIS.

As informações prestadas demonstram a baixa execução, mas não esclarecem como a gestão lidou com a retração de recursos em relação aos seus objetivos ou como prevê os impactos diante do cenário de contingenciamento. Na manifestação do gestor ao Relatório Preliminar, a Unidade faz um esforço em demonstrar o que foi feito para dar continuidade às ações, bem como reforçar as negativas de orçamento disponível recebidas.

O que não fica claro na prestação de contas, é em que medida esses esforços fazem parte de uma opção da gestão em tentar garantir o cumprimento dessas ações, seja porque são imprescindíveis aos objetivos da PNH, seja porque há demandas crescentes da sociedade nas suas ações ou as expectativas de aprimoramento que implicam em complementação de ações, como foi citado o caso do Cartão Reforma, mas não em descontinuidade. Os relatos apresentam mais os entraves às tentativas de funcionamento do FNHIS, do que a autonomia da gestão em escolher o caminho dessas ações, baseado em dados e perspectivas. Essa ausência de contextualização é um indicativo de falhas no planejamento da Unidade que impedem a transparência na prestação de contas. Os problemas no planejamento podem gerar execução desvinculada do planejamento anual afetando novos aportes e dificuldade quanto à priorização de ações frente aos recursos.

## **11. Imprecisão na análise de retomada das obras paralisadas.**

Conforme o Relatório de Gestão de 2017, a gestão optou por concentrar esforços na retomada das obras em virtude da restrição orçamentária vivenciada.

A Unidade informou que foi atestada a disponibilidade orçamentária e financeira para a retomada de 81% de 32 mil unidades habitacionais apresentadas pelo Gestor Operacional do FAR e sugeriu às Instituições Financeiras reanálise dos valores solicitados para o conjunto restante, considerando o percentual retomado positivo.

Ainda, em relação às modalidades PMCMV Entidades Urbanas e Rurais, estão em andamento medidas de caráter normativo como a publicação da Resolução do Conselho Curador do FDS – CCFDS nº 217, de 1º de novembro de 2017, que altera o Anexo da Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016, introduzindo dispositivo específico (artigo 3º) sobre o aporte adicional e a suplementação de recursos em obras paralisadas e que será detalhado em nova Instrução Normativa (em desenvolvimento) a substituir a nº 14/2017 na regulamentação da modalidade. Também informou que se encontra em processo de elaboração nova Portaria de regulamentação da modalidade PMCMV Entidades Rurais que deverá substituir a nº 268/2017 para detalhar o procedimento de

retomada de obras e sua harmonização aos procedimentos já desenvolvidos nas outras modalidades.

Em relação às operações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a Unidade informou que houve aumento de 2% no percentual das obras retomadas de 2016 para 2017 e explicou ser difícil aferir o valor consolidado dos percentuais de retomada das obras porque os *status* dos investimentos são bastante dinâmicos. Já quanto aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida – Oferta Pública, a Unidade destacou que a retomada das obras decorreu da aprovação da Lei nº 13.645, de 2017, regulamentada por meio da Portaria nº 494, de 2017, ocorrendo descentralização das subvenções às obras a partir dos meses de outubro, novembro e dezembro.

Em que pese as informações apresentadas pela Unidade, não houve ponderação sobre as perspectivas de superação dos percentuais alcançados para 2018, bem como avaliação comparativa das condições de concentração na retomada das obras. Isto é, se o contingenciamento de recursos permitiu a concentração e esforços na retomada das obras, o que isso representaria em percentual possível a ser alcançado, caso o cenário não fosse de restrição orçamentária?

Pelo relato da UPC, apesar do contingenciamento de recursos e das dificuldades vivenciadas cotidianamente com a rotatividade da gestão e escassez de força de trabalho, as condições negativas em princípio, teriam se mostrado positivas para a retomada das obras paralisadas. No entanto, as avaliações não permitiram os esclarecimentos necessários.

Nesse sentido, identifica-se, mais uma vez, que as dificuldades de planejamento presentes na UPC são as razões condicionantes da falta de clareza e de previsão sobre o cumprimento de seus objetivos. Ressalta-se que tais razões, além de prejudicarem a transparência da Unidade na prestação de contas, também indicam a imprecisão das autoavaliações positivas apresentadas. Destaca-se que não há critérios concretos que demonstrem os efetivos resultados quanto às atividades desempenhadas pela gestão no que tange à correção na situação das obras.

## **12. Controles internos da SNH insuficientes e ineficazes para mitigar as fragilidades dos normativos internos e dos sistemas de informações, impactando negativamente o atingimento de seus objetivos.**

Quando avaliados os componentes Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Atividade de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento, em relação ao acompanhamento e monitoramento das recomendações estruturantes emitidas pela CGU integrantes do Plano de Providências Permanentes (PPP), verificou-se deficiências nos controles internos da SNH.

Sob o aspecto do componente “Ambiente de Controle”, a alta administração da SNH (secretária) não demonstrou exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão, além de não possuir em sua estrutura definição de atividades/ações e responsáveis por tais controles, naquilo que se refere

ao acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU no âmbito do PPP.

Apesar da SNH informar que a supervisão e o desempenho dos controles são desenvolvidos de maneira sistêmica pelos servidores que integram a estrutura da Secretaria, não foram apresentadas evidências da atuação da alta administração.

Em relação à “Avaliação do Risco”, a participação da SNH na elaboração da Política de Governança e Gestão de Riscos foi incipiente, visto que contribuiu com sugestões pontuais ao capítulo I da Portaria nº 650/2017 e não participou da elaboração da Portaria nº 277/2018. Ademais, até o momento não foram realizadas ações/atividades que viabilizarão a identificação, análise, priorização e definição de respostas aos riscos no âmbito de seus programas e suas ações específicas.

Quanto ao componente “Atividade de Controle”, verificou-se que foram instituídas parcialmente políticas e normativos internos com a finalidade de melhorias da gestão, derivadas das recomendações da CGU. Porém, restaram pendências que têm impacto negativo significativo na atuação da SNH quanto à não implantação de medidas que mitigassem as fragilidades na segurança da informação dos bancos de dados; à ausência de infraestrutura urbana mínima para as habitações no programa que atende municípios com menos de 50.000 habitantes; à ausência de manual interno definindo responsabilidades e procedimentos; à ausência de indicadores de desempenho da gestão; à oportunidade de se adotar melhorias no processo de análise e seleção de propostas conduzidas no MCidades no âmbito do programa Assentamentos Precários; e à revisão do PlanHab, que deveria ocorrer periodicamente nos anos de elaboração dos planos plurianuais .

Registra-se que tais recomendações foram emitidas nos anos de 2014, 2015 e 2016, sendo a ausência de revisão do PlanHab motivadora da certificação da gestão como “regular com ressalva” na auditoria anual de contas do exercício 2015.

Já em relação aos componentes “Informação e Comunicação” e “Monitoramento”, verificou-se que a SNH não informa/comunica as atividades de controle desenvolvidas para o acompanhamento e monitoramento do PPP, visto que não existe metodologia para tanto. Em decorrência, não há viabilidade para utilizar os possíveis resultados da avaliação como insumo para disseminação da cultura e valorização dos controles internos da gestão. É fato que lacunas normativas são mitigadas com o atendimento de recomendações do PPP, conforme informado pela SNH, porém a utilização de resultados de acompanhamento e monitoramento das ações adotadas no PPP de forma sistematizada e periódica traria benefícios como o fortalecimento da cultura e da valorização dos controles internos.

A expressiva quantidade de demanda por informações recebidas dos órgãos de controle, Poder Judiciário e cidadãos, conforme argumentado pela Secretaria, é mais um indicador da necessidade da adoção de rotina/metodologia para acompanhamento dessas demandas.

Identifica-se um retrocesso na gestão, quando se compara a atual situação com a identificada na auditoria de contas do exercício de 2015, quando foi identificada a existência de um núcleo de controle que tinha por objetivo “atender às demandas

*provenientes da CGU e também de órgãos de controle externo da administração pública, bem assim solicitações oriundas dos entes federados e da sociedade em geral”.*

A atuação da SNH é deficiente, quando considerada sua competência de acompanhar e avaliar os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, visando à universalização do acesso à moradia, incluindo a moradia rural, estabelecida no art. 9º, inciso I, do Decreto 8927/2016. Ainda, atua em desacordo com os preceitos de controles internos preconizados na IN MP/CGU 01/2016, especialmente art. 10, inciso IV, de assegurar a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria organização.

Como causas da situação foram identificadas o entendimento equivocado do gestor de que controles internos não são ações/atividades integradas no dia a dia da unidade e a avaliação de riscos deve se dar somente por meio do Comitê de Governança, Riscos e Controle (CGRC). Ainda, a falha quanto ao planejamento das ações e atividades da SNH, no que se refere ao acompanhamento e monitoramento do PPP, desconsiderando-o como ferramenta de gestão.

Como consequência, tem-se a manutenção das falhas construtivas dos empreendimentos não proporcionando moradia digna à população beneficiada e das deficiências normativas que impactam a execução dos programas da SNH; a inexistência de sistemas informatizados para apoio das ações da Secretaria; e a quantidade elevada de recomendações pendentes de análise e atendimento pela unidade.

Portanto, conclui-se que os controles internos da gestão são deficientes naquilo que se refere ao acompanhamento e monitoramento do PPP, visto que a alta administração não exerce a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão, não possui atividades/ações e responsáveis por tais controles.

Ainda, a participação da SNH foi incipiente na elaboração da Política de Governança e Gestão de Riscos, e até o momento não foram realizadas ações/atividades que viabilizariam o desenvolvimento de respostas aos riscos no âmbito de seus programas e suas ações específicas. Restam pendências de atendimento às recomendações estruturantes quanto à elaboração de normativos internos e sistemas de informática.

Por fim, não há metodologia para acompanhamento e monitoramento do PPP, impossibilitando a informação e comunicação das atividades de controle desenvolvidas.

### **13. Controles internos dos Fundos mostram-se insuficientes para assegurar o atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos pela SNH.**

Os controles internos possuem oportunidades de melhoria na qualidade e na suficiência quando avaliados com ênfase na atuação da Assembleia de Cotistas do FAR, do Conselho Curador do FDS e do Conselho Gestor do FNHIS com vistas ao atingimento dos objetivos estratégicos instituídos pela SNH.

Foram avaliados os componentes Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Atividades de Controle e Informação e Comunicação.

a) Ambiente de Controle (diretrizes SNH; acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos; providências quanto às recomendações)

Em relação ao “Ambiente de Controle”, considerando as discussões sobre as diretrizes estabelecidas pela SNH, observou-se que o CCFDS e o CGFNHIS reúnem-se em quantidade inferior ao definido nos regulamentos, fazendo com que as discussões sobre os programas sejam prejudicadas, visto que não há oportunidades suficientes para tanto. A ACFAR, por sua vez, reúne-se anualmente para aprovação das contas do fundo e das alterações regulamentares, não discutindo as diretrizes, conforme definido no Regulamento do FAR.

Quanto ao acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos, apenas que o CCFDS trata dos assuntos, inclusive possuindo um Grupo de Trabalho (GT FDS) para proposições de ações e regulamentação destinadas à retomada de empreendimentos paralisados.

Em relação à providência quanto a recomendações emitidas pela CGU e pelo TCU, evidenciou-se que essa atribuição compete ao Agente Gestor do FAR e ao Agente Operador do FDS, desempenhada por meio de sua estrutura de governança interna, especialmente a Auditoria Interna. Já no caso do FNHIS é a própria SNH quem realiza essa atividade.

b) Avaliação de Risco (Conflito de interesses)

Quanto a “Avaliação de Risco”, não foi verificado potencial conflito de interesses entre os integrantes da ACFAR, do CCFDS e do CGFNHIS com as 10 empresas construtoras em número de unidades habitacionais contratadas com recursos do Fundos, visto que, dentre os sócios de tais empresas não foram identificados integrantes dos órgãos colegiados.

c) Atividade de Controle (pagamento das parcelas em ordem cronológica)

Em relação às “Atividades de Controle”, foi avaliada a ordem cronológica de pagamento dos empreendimentos e a publicação dos mesmos na internet.

Verificou-se que nenhum dos Fundos disponibiliza em transparência ativa os pagamentos efetuados, o que impede o exercício do controle social quanto a tais atos da gestão, e que o Agente Gestor do FAR não possui informações sistematizadas quanto aos pagamentos dos contratos (data de exigibilidade, data de ateste/aferição pelo agente financeiro, data do pagamento ao agente financeiro ao credor) naquilo que se refere ao Agente Financeiro CAIXA. Quanto ao FDS, não foi encaminhada nenhuma informação, concluindo-se pela inexistência de dados sistematizados.

d) Informação e Comunicação (publicação das atas; canais para denúncias)

No âmbito do componente “Informação e Comunicação”, verificou-se que as atas de reuniões dos órgãos colegiados não são publicadas na internet, o que compromete a transparência das discussões e das deliberações adotadas, e que existem canais para denúncias quanto aos empreendimentos PMCMV executados com recursos do FAR e do FDS, tanto da CAIXA (programa “De Olho na Qualidade”) quanto do Ministério das Cidades (Ouvidoria Eletrônica E-Ouv e Serviço de Acesso à Informação –SIC).

Quanto ao “De Olho na Qualidade”, foram registrados 38.531 acionamentos em 2017 relacionados a problemas construtivos (qualidade das unidades e/ou empreendimento do PMCMV FAR e FDS), conforme o quadro abaixo.

**Quadro – Acionamentos relacionados a problemas construtivos – programa De Olho na Qualidade – FAR e FDS**

Categoria	Concluída		Concluída após penalização		Em atendimento		Improcedente		Penalizada		Total	
	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%
FAR												
Dano Físico Faixa I	21.931	56,92	21	0,05	4.963	12,88	11.188	29,04	34	0,09	38.137	99,27
Sinistro Faixa I	110	0,29	0	0,00	46	0,12	125	0,32	1	0,00	282	0,73
FDS												
Dano Físico Faixa I	22	0,06	56	0,15	9	0,02	24	0,06	1	0,00	112	100
<b>Total Geral</b>	<b>22.063</b>	<b>57,26</b>	<b>77</b>	<b>0,20</b>	<b>5.018</b>	<b>13,02</b>	<b>11.337</b>	<b>29,42</b>	<b>36</b>	<b>0,09</b>	<b>38.531</b>	<b>100</b>

*Fonte: Base de dados do PMCMV (processo SEI 00190.009761/2015-21 – documento SEI 0595370) e do programa De Olho na Qualidade (processo SEI 00190.103828/2017-85 (documento SEI 0616860)*

Observa-se um atendimento de 27.158 dos acionamentos, ao considerar as categorias concluída, concluída após penalização e em atendimento, que corresponde a 70,48% do total.

Já a SNH atendeu 520 solicitações de informações por meio do SIC e 265 reclamações, denúncias, sugestões recebidas, dentre outras, pelo E-Ouv. No entanto, não possui o detalhamento dos atendimentos por meio do E-Ouv por tipo de solicitação (reclamações, denúncias, sugestões recebidas, dentre outras) e não possui os dados desagregados por ação dos 785 atendimentos, apenas informa que tais atendimentos se referem ao Programa Moradia Digna.

Essa não organização dos dados implica em dificuldade do gerenciamento e de avaliação do atendimento às solicitações dos cidadãos, visto que o Programa é muito amplo, com diversas ações, com regramentos distintos, que necessitam de tratamentos diversos, não podendo, portanto, serem tratados como uma coisa só.

Além disso, observa-se que os empreendimentos do FNHIS não estão contemplados nas bases do programa De Olho na Qualidade nem do Ministério das Cidades.

A SNH falha na execução de sua atribuição de acompanhar e avaliar as ações tanto do FAR, do FDS e do FNHIS, conforme a Portaria nº 267/2017 (item 2.1, h), a Instrução Normativa nº 14/2017 (item 1, do Anexo I) e a Lei 11.124/2005 (art. 14), respectivamente.

Há falha do gestor da SNH em acompanhar as ações do FAR, FDS e FNHIS, evidenciada pela falta de planejamento de ações que auxiliem o cumprimento de sua missão de prover universalização do acesso à moradia digna.

Portanto, conclui-se que o CCFDS e o CGFNHIS reúnem-se em quantidade inferior ao definido nos regulamentos, fazendo com que as discussões sobre os programas sejam prejudicadas, ACFAR e CGFNHIS não tratam dos assuntos de acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos. Quanto aos pagamentos efetuados, nenhum dos Fundos os disponibiliza em transparência ativa; o Agente Gestor do FAR não possui informações sistematizadas naquilo que se refere ao Agente Financeiro CAIXA; e o Agente Operador do FDS não possui dados sistematizados. E, as atas de reuniões dos órgãos colegiados não são publicadas na internet

Por fim, a SNH não possui dados estruturados quanto aos atendimentos das reclamações e denúncias dos empreendimentos, sendo a situação do FNHIS agravada, já que o programa De Olho na Qualidade não acolhe nem trata reclamações quanto aos empreendimentos executados com os recursos desse fundo.

#### **14. Deficiência da gestão da SNH no acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU.**

A SNH não possui metodologia para acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU, impactando negativamente sua gestão, visto que reincide em falhas já apontadas em auditorias anteriores, bem como deixa de implantar ações de cunho estruturante e de reposição de bens e valores ao erário.

Das 103 recomendações em monitoramento, em abril de 2018, 24 estão em análise pela CGU, sendo 7 manifestações da SNH recebidas em 2017, e 17 em 2018. As demais, 79, encontram-se para providências do gestor, sendo que para 62% dessas recomendações a última manifestação do gestor ocorreu em 2016, sem, no entanto, sanar os problemas apontados, e para 18% não houve nenhuma manifestação, como pode ser visto na tabela a seguir.

**Tabela – Recomendações pendentes de atendimento pela SNH**

Última Manifestação do Gestor	Quantidade (unid.)	Percentual (%)
2016	49	62
2017	10	13
2018	6	8
Sem manifestação	14	18
<b>Total</b>	<b>79</b>	

*Fonte: Plano de Providências Permanente (Sistema Monitor – CGU) – abril/2018*

Dentre as recomendações em atendimento pelo gestor, destacam-se as que se referem ao PAC Alemão e Rocinha, para as quais devem ser instauradas Tomadas de Contas Especial, não efetivadas até o momento pela CAIXA.

No caso do PAC Alemão, a CAIXA informa que está revisando a conciliação financeira da operação para identificação dos valores corretos, para posterior envio à CGU. Ressalta que o processo está em fase de análise, instrução e instauração de TCE. Quanto à Rocinha, houve necessidade de complementar a documentação e atualizar o valor passível de devolução, para então notificar os envolvidos. Somente após o prazo de 45 dias da notificação será possível retomar o trâmite normal da instauração da TCE.

Apesar das notificações que a SNH encaminha para CAIXA, até o momento não houve demonstração de atuação mais firme por parte do gestor do recurso, o que pode, inclusive, levar a sua responsabilização.

Outro apontamento quanto às recomendações, é que, de modo geral, a manifestação da Secretaria limita-se a repassar as informações dadas pela CAIXA, não emitindo sua posição pelo atendimento ou não da recomendação, principalmente naquelas que se referem a reposição de bens e valores ao erário. Ainda cabe registrar que o Gestor somente adota providências ou apresenta manifestação, que nem sempre solucionam os problemas, quando ocorre auditoria no órgão.

A SNH falha ao não realizar periodicamente a análise do Plano de Providências Permanente de modo a mantê-lo atualizado, o que está em desacordo com o item 3.1 da Portaria nº 500/2016 da CGU. Ainda, atua em desacordo com os preceitos de controles internos preconizados na IN MP/CGU 01/2016, especialmente art. 10, incisos IV - de assegurar a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria organização - e V – salvaguardar e proteger bens, ativos e recursos públicos, contra mau uso.

Como causa para essa deficiência da gestão, está a atuação insuficiente do Gestor no acompanhamento, avaliação e atendimento das recomendações emitidas pela CGU, visto ser competência da secretaria a adoção de medidas mitigadoras dos prejuízos identificados em diversos programas por ela gerenciados.

Como consequência, tem-se a reincidência em falhas já apontadas em outras auditorias e prejuízo potencial em função das recomendações de reposição de valores ao erário que não são atendidas.

Portanto, conclui-se que a SNH não mantém rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações emanadas pela CGU, permanecendo recomendações pendentes que podem resultar em um prejuízo ao erário e reincidência de falhas já apontadas anteriormente.

## RECOMENDAÇÕES

1 - Elaborar e apresentar plano de ação quanto à revisão do PlanHab, definindo prazos e responsáveis para cada ação, de forma a ajustá-lo à realidade da pasta e incorporar os estudos já desenvolvidos pelo gestor, orientando-se pelas diretrizes e determinações da Lei nº 11.124/2005, de modo a garantir que o Plano Nacional seja orientador eficiente dos planos locais e da implementação da Política Nacional de Habitação.

**Achados nº 1, 11**

2 – Promover a consolidação do planejamento estratégico da Unidade e sua integração aos instrumentos de planejamento do governo federal e ao PlanHab, de modo a disseminar visão de longo prazo, bem como realizar a avaliação dos resultados dos programas, contextualizando os indicadores apurados, e aperfeiçoar seus instrumentos de medição.

**Achados nº 2, 5, 6, 9, 11**

3 - Realizar gestão junto à Secretaria Executiva para viabilizar o restabelecimento do funcionamento do ConCidades, reportando os impactos sofridos pela SNH em função da ausência de representação dos conselheiros, apresentando os resultados a esta Controladoria.

**Achados nº 8 e 10**

4 - Elaborar e apresentar à CGU plano de ação, definindo prazos e responsáveis pelas ações, com vistas a consolidar e aperfeiçoar as estratégias de fiscalização dos compromissos assumidos nas matrizes de responsabilidade, bem como os instrumentos de acompanhamento das providências tomadas pelos municípios responsáveis para orientar a gestão da SNH.

**Achado nº 7**

5 - Elaborar e apresentar plano de ação para tratamento das recomendações do Plano de Providências Permanente, definindo prazos e responsáveis para cada ação, apresentando manifestação com o posicionamento da SNH quanto aos temas abordados, de forma a implementar metodologia para acompanhamento e monitoramento tempestivo das recomendações emitidas pela CGU.

**Achados nº 12, 14**

6 – Estabelecer gestão junto aos responsáveis para viabilizar a publicação das atas de reunião da Assembleia de Cotistas do FAR, do Conselho Curador do FDS e do Conselho

Gestor do FNHIS na internet, e dos pagamentos realizados mensalmente para os empreendimentos executados com recursos desses fundos, atendendo ao princípio da transparência ativa estabelecido na Lei de Acesso à Informação – LAI.

**Achado nº 13**

7 - Orientar o Conselho Gestor do FNHIS e o Conselho Curador do FDS a elaborarem calendário anual de reuniões, com a periodicidade mensal e trimestral, respectivamente, em acordo com os normativos, de forma a possibilitar a discussão sobre os temas que são afetos à gestão do FDS e do FNHIS.

**Achado nº 13**

8 – Instrumentalizar rotina de acompanhamento das solicitações de informações, reclamações e denúncias sobre problemas construtivos dos empreendimentos, recebidos por meio do SIC e do E-Ouv, realizados com recursos do FAR, FDS e FNHIS.

**Achado nº 13**

## CONCLUSÃO

A auditoria anual de contas exercício 2017 teve por objetivo avaliar a conformidade das peças e do rol de responsáveis da SNH, os resultados quantitativos e qualitativos, a qualidade dos controles internos e o atendimento às recomendações do TCU e da CGU.

De modo geral, os achados evidenciados neste trabalho apontam que a SNH tem dificuldades no atingimento dos seus objetivos referentes à universalização da moradia digna, possui controles internos deficientes naquilo que se refere ao acompanhamento e monitoramento do plano de providências permanente, não possui metodologia para solucionar os problemas apontados em auditorias anteriores, possuindo recomendações pendentes de atendimento que impactam a gestão.

Como principais benefícios esperados dessa auditoria estão a implantação de planejamento estratégico, com vistas a orientar a gestão, considerando-se o cenário de crise fiscal, contingenciamento de recursos para a execução dos empreendimentos e redução na força de trabalho disponível na Secretaria para fazer frente à gestão das ações sob sua responsabilidade; e o estabelecimento de metodologia para acompanhamento das recomendações da CGU, das denúncias e reclamações recebidas por seus canais SIC e E-Ouv, com a finalidade aprimorar a gestão.

A causa principal dos achados de auditoria é o planejamento deficiente, que permeia a gestão da SNH nos últimos exercícios auditados.

# ANEXOS

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A unidade auditada manifestou-se quanto ao Relatório Preliminar por meio do Ofício nº 228/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 17 de julho de 2018, e da Nota Técnica nº 135/2018/DMH-GC/DMH/SNH-MCIDADES.

A presente nota técnica trata de manifestação técnica sobre as Recomendações e Achados constantes do Relatório Preliminar de Avaliação do Exercício 2017, de 5 de julho de 2018 (1328636), enviado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) a esta Secretaria Nacional de Habitação (SNH), por meio do Ofício nº 12.807/2018/CGMCID-HAB/DI/SFC-CGU (1327682).

De início, impende registrar que, apesar da crise econômica, política, da descontinuidade da gestão e dos problemas estruturais do Ministério das Cidades, com redução do quadro de profissionais sem reposição, a SNH pautou-se pelos instrumentos de planejamento utilizados pelo Governo Federal – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária -, dando continuidade aos processos de aprimoramento normativo; seleção e contratação de novas operações; monitoramento da execução de operações contratadas, o que proporcionou, inclusive, a retomada de obras paralisadas; assegurando, por fim, o prosseguimento dos programas sob sua responsabilidade, sempre dentro dos limites de suas atribuições.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), por diversas vezes citado no Relatório Preliminar, foi, e é, um importante instrumento para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), sendo seu principal objetivo formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as demandas habitacionais do país. Em que pese a necessidade de sua atualização, especialmente em termos de proposição de cenários, as estratégias e definições programáticas ali presentes continuam válidas e sendo adotadas. Seus principais indicadores, déficits habitacionais quantitativo e qualitativo, permanecem sendo atualizados e utilizados para orientar a alocação dos recursos no território nacional.

Sobre a definição de prioridades e alocação dos recursos em cada ação ou programa, cumpre registrar que esta é uma decisão de cunho político, orientada pelos dados do déficit habitacional quantitativo e qualitativo, assim como as características e desempenho progresso de cada estratégia de atuação. Cumpre esclarecer, também, que os principais objetivos da PNH são atuar sobre o incremento do estoque de moradias e sobre a readequação de situações de moradia precária, nesse último caso, para superar problemas de infraestrutura ou para recuperar a própria unidade habitacional.

Talvez uma leitura que enviesse o olhar sobre a atuação do Ministério na questão habitacional seja o fato de enxergar os diversos “*fundings*” como unidades de planejamento isoladas. Na realidade, estes representam um leque de estratégias e alternativas de implementação dos mesmos objetivos sociais acima descritos, e a escolha por um ou outro tem a ver com disponibilidades orçamentárias e financeiras presentes, além de adaptação às conjunturas e diretrizes de governo.

Assim, não se percebe ao longo de 2017, o descumprimento deliberado dos objetivos da PNH, tampouco, a ocorrência de “falhas graves” ou “atuação acidental”, conforme constado pela CGU no citado Relatório, mesmo porque, apesar da redução de equipe, o que tem sido uma constante ao longo dos anos, não houve mudança tão significativa interna a SNH que pudesse ter acarretado uma ruptura severa no desempenho da unidade.

Por fim, seguem comentários específicos sobre os achados e recomendações:

***“1. Morosidade na revisão, atualização e aperfeiçoamento do PlanHab, levando ao descumprimento da Política Nacional de Habitação e prejudicando o objetivo de universalizar o acesso à moradia digna.”***

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) tem atuado na tentativa de viabilizar a revisão do PlanHab desde 2016. Nesse ano a Universidade Federal do ABC foi convidada para coordenar a atualização, mas não manifestou interesse. Na sequência, ao longo do ano de 2017, outros convites foram feitos, tais como para o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), para a Universidade Federal da Bahia, para a Universidade Federal de Santa Catarina, para a Universidade Federal do Pará, para a Universidade Federal de Minas Gerais, para o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e para a Universidade de Brasília, cópias anexas.

No final do ano de 2017, após tratativas, verificou-se que a Universidade de Brasília seria a opção adequada para, em parceria com a SNH, conduzir o processo de revisão do PlanHab e coordenar uma estrutura de rede com as demais Instituições e Universidades, o que levaria a uma situação ideal vislumbrada pela SNH.

A Universidade de Brasília se mostrou interessada em conduzir o processo em questão e em coordenar a estrutura de rede mencionada. Além disso, o fato desta Universidade também se localizar na capital do país, aparentemente, gerou um facilitador estratégico para a coordenação, conjunta com a SNH, do processo de revisão do Plano.

Assim, solicitou-se que a Universidade de Brasília apresentasse proposta formal para a condução do referido trabalho, tendo como referência o escopo mínimo seguinte:

- I. Avaliação do PlanHab 2009-2023
  - a. Diagnóstico do Plano apresentando seus aspectos positivos, metas alcançadas, pontos a serem aprimorados e sugestões para seu redesenho. Seus eixos estratégicos devem ser avaliados para que possam ser readequados. Novos eixos devem ser sugeridos visando ajustar o Plano para a nova realidade atual e futura. Deve ser apresentada também uma avaliação do que foi realizado e do que não se realizou dentro do que foi proposto no PlanHab 2009-2023 com a disponibilização dos microdados;
  - b. Caracterização do contexto atual: abordagem que identifique e analise os impactos dos principais fatores condicionantes do contexto atual do setor habitacional, de forma a identificar os principais estrangulamentos e potencialidades para a implementação do PLANHAB.
- II. Elaboração de cenários macroeconômicos, necessidades habitacionais e projeções das fontes de receita para habitação até o ano de 2040.

- III. Definição de critérios de prioridade para implementação das Políticas habitacionais.
- IV. Desenvolvimento de objetivos e estratégias
  - a. Eixo financiamento e subsídio até o ano de 2040 para os diversos cenários apresentados.
  - b. Eixo estratégias urbano-fundiárias até o ano de 2040 para os diversos cenários apresentados.
  - c. Eixo desenvolvimento institucional até o ano de 2040 para os diversos cenários apresentados.
  - d. Eixo cadeia produtiva da construção civil para HIS até o ano de 2040 para os diversos cenários apresentados.
  - e. Eixo habitação e desenvolvimento sustentável das cidades até o ano de 2040 para os diversos cenários apresentados.
  - f. Além de outros eixos que forem julgados necessários.
- V. Definição de linhas programáticas de ação para enfrentar os desafios habitacionais do país considerando as projeções e cenários mostrados; e os objetivos e estratégias definidos.
- VI. Estabelecimento das metas a serem alcançadas até o ano de 2040 considerando as projeções e cenários mostrados; e os objetivos e estratégias definidos.
- VII. Definição das etapas e ações de implantação até o ano de 2040 considerando as projeções e cenários mostrados; e os objetivos e estratégias definidos.
- VIII. Desenvolvimento de metodologia de acompanhamento e avaliação composta por detalhamento de atividades e responsabilidades, além de conjunto de indicadores a serem monitorados. Um sistema de monitoramento deve ser desenhado.

A Universidade de Brasília apresentou proposta que foi considerada aquém do escopo mínimo desejado pela SNH, o que levou à necessidade de se estabelecer um processo de negociação para seu ajuste, retardando assim a formalização da parceria.

Some-se a isso o fato de que os recursos orçamentários previstos para custear a revisão do PlanHab estarem vinculados ao PAC, do que decorre que a autorização para sua utilização fica subordinada à decisão superior a esta SNH, não só no âmbito do próprio Ministério das Cidades, como também dos Ministérios do Planejamento Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda. Autorização esta que, apesar de solicitada há alguns meses, até o momento, não foi obtida.

Durante as tratativas para ajuste da proposta com a Universidade de Brasília, no início do ano de 2018, um fato novo aconteceu. Por diversos motivos, dentre os quais se destacou a necessidade de produzir ou revisar os Planos Nacionais de outras políticas setoriais coordenadas pelo Ministério das Cidades, a exemplo da atualização do Plano Nacional de Saneamento e da elaboração do Plano Nacional de Mobilidade, a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades propôs coordenar o processo de revisão do PlanHab, a partir de uma estratégia de construção de Planos Nacionais Integrados.

Atualmente, a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades dirige o processo, com o apoio das Secretarias Nacionais, para contratar Instituição que conduza a revisão/construção de Planos Nacionais Integrados, tendo como foco uma visão de cidade desejada. A SNH tem como expectativa que uma instituição competente seja contratada ainda em 2018 para dar início ao processo de revisão do Plano o mais rápido possível.

Cabe ressaltar, no entanto, que independente das limitações mencionadas e dos encaminhamentos dados na condução do processo de atualização dos planos setoriais, a SNH tem buscado sempre qualificar e subsidiar o planejamento e monitoramento da Política Habitacional, em especial através do desenvolvimento de estudos basilares e subsidiários ao processo de revisão do PlanHab. Destacam-se neste conjunto:

a) a atualização dos estudos sobre a demanda futura por moradia social no Brasil, para o período 2010/2040, viabilizada através de Termo de Execução Descentralizada, celebrado ao final do ano de 2014 com a Universidade Federal Fluminense (UFF) e recentemente concluído e disponível no seguinte endereço: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/biblioteca-snh/61-snh-secretarianacional/biblioteca/5715-livro-demanda-futura-por-moradias-2018>.

b) a integração da Secretaria Nacional de Habitação em uma colmeia de bancos de dados relacionados com programas e ações da área social, a partir da celebração de acordo de cooperação técnica com a Fundação Oswaldo Cruz (FioCruz), em abril de 2017. A colmeia de bancos de dados acompanha uma coorte de 100 milhões de brasileiros, referenciada no Cadastro Único do MDS, em uma plataforma de estudos e avaliações permanentes dos efeitos do Programa Bolsa Família e de outros programas sociais sobre a saúde, educação, trabalho, renda, entre diversos outros aspectos fundamentais para a PNH.

Reafirma-se, frente ao desenvolvimento de estudos e pesquisas complementares como os acima mencionados, além de pesquisas de satisfação de beneficiários e outros acordos de cooperação, que o atendimento da Política Nacional de Habitação e busca de universalizar o acesso à moradia digna se mantêm como o eixo central de atuação da Secretaria, que focaliza todas as suas ações e programas baseados nas diretrizes e eixos estabelecidos pelo próprio PlanHab.

***“2. Inconsistência nas justificativas das decisões de aporte e priorização de recursos pela gestão, demonstrando falhas de planejamento.”***

Sobre a definição de prioridades e alocação dos recursos em cada ação ou programa, ou mesmo a criação de novos, reiteramos tratar-se de decisão discricionária, pautada por dados oficiais federais amplamente divulgados como o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, assim como pelas características e desempenho pregressos de cada linha de atuação da SNH.

Outrossim, ratifica-se que os principais objetivos da PNH, atuar sobre o incremento do estoque de moradias e sobre a readequação de situações de moradia precária, são a finalidade de todos os programas que foram priorizados na alocação de recursos no exercício 2017.

No que se refere às ações empreendidas no âmbito do PMCMV, frente ao cenário de restrição orçamentária e dada à imprescindibilidade do tratamento dos empreendimentos atrasados ou paralisados já contratados, a margem orçamentária

para a realização de novas contratações restringiu-se à meta do Programa Avançar, de 150.000 unidades habitacionais para o biênio 2017-2018. O histórico de restrições orçamentárias impostas ao Programa foi tratado em detalhe no Relatório de Gestão da Unidade.

Ressalta-se que a tomada de decisão quanto à destinação dos recursos do PMCMV é realizada de forma colegiada pelo Comitê de Acompanhamento do PMCMV (CAPMCMV), composto por representantes do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, responsável pela sua coordenação; do Ministério das Cidades; do Ministério da Fazenda; e da Casa Civil da Presidência da República. Ainda, são, usualmente, convidados a participar das discussões o Agente Operador dos Fundos e os principais Agentes Financeiros que operam o Programa.

Entre as atribuições do CAPMCMV, definidas pelo Decreto nº 7.499/2011 e pela Portaria nº 450/2011, do MP, destaca-se o estabelecimento de diretrizes para o redirecionamento orçamentário e o monitoramento da execução das metas de contratação.

Postas as considerações e, de acordo com a Nota Técnica nº 91/2018/GC/SNH-MCIDADES, reitera-se que o cumprimento da meta de contratação Avançar continua a ser buscado pela Unidade Gestora. Conforme quadro abaixo, as seleções de propostas realizadas até o momento representam o cumprimento de 49% da meta global fixada para o biênio:

Ação Orçamentária	Meta Física (Programa Avançar)	UH Contratadas	% UH/Meta Física	Nova Seleção em aberto
00AF - FAR	100.000	44.944	45%	Sim
00CY - Entidades	15.000	5.030	34%	Sim
00CX - PNHR	35.000	23.505	67%	Sim
<b>TOTAL</b>	<b>150.000</b>	<b>73.479</b>	<b>49%</b>	-

Fonte: Relatório Executivo PMCMV - Data Base: 11/07/2018

Todas as modalidades possuem processos de seleção em aberto por meio das Portarias nº 114, de 9 de fevereiro de 2018; 367 e 368, de 7 de junho de 2018, referentes ao PMCMV-FAR, PMCMV-Entidades Urbanas e PMCMV-Rural, respectivamente.

Em todos os processos de seleção abertos no biênio, as metas de contratação por modalidade foram distribuídas de forma proporcional ao déficit habitacional das regiões geográficas e à contratação pregressa no PMCMV. A estratégia foi adotada pela Unidade Gestora para garantir a distribuição isonômica de recursos em todo o território nacional. Assim, ainda que em contexto de restrição orçamentária, garante-se o atendimento de um maior número de municípios, conforme sua demanda habitacional.

A mesma estratégia será adotada na hipótese de revisão de metas tendo-se ainda em vista tratar-se de alternativa para evitar a descontinuidade do Programa em unidades federadas que, historicamente, tenham desempenhado de forma aquém aos padrões de contratação do PMCMV.

Por óbvio, em paralelo às ações para o fomento de novas contratações, a Unidade Gestora manteve-se atenta à carteira de contratos em andamento, razão pela qual foram mantidos os esforços para aprimoramento da agenda de retomada de obras paralisadas. Tal agenda será tratada novamente no Achado 11.

Quanto às condições de viabilidade de contratação em municípios com menos de 50 mil habitantes no âmbito da modalidade PMCMV-FAR, esclarece-se que a Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018, ajustou os valores máximos das unidades com relação aos limites estabelecidos pela Portaria nº 363, de 12 de agosto de 2013. O ajuste foi decisivo para o desempenho da modalidade nesse universo de municípios, tendo em vista as especificações mínimas e o provimento de infraestrutura exigidos para contratação com recursos FAR. Os valores constantes na Portaria nº 363/2013 eram mais próximos aos aportados pelo Programa Oferta Pública e, portanto, menos sensíveis a tais exigências.

Em relação ao questionamento quanto à capacidade anticíclica do Programa Cartão Reforma, cabe esclarecer que tal questão não é o objetivo principal do Programa, mas sim o atendimento ao preceito constitucional da moradia digna através da qualificação de moradias urbanas em condições inadequadas, proporcionando condições desejáveis de habitação às famílias de baixa renda, sem necessidade de construção de novas unidades. Nesse sentido, não há outro programa do governo federal que atenda a este objetivo específico, para o qual o programa foi criado.

Não obstante, como os programas habitacionais são ancorados na cadeia produtiva da construção civil, os investimentos em produção ou requalificação de moradias sempre terão efeito nesse mercado, e nos empregos que geram, como uma de suas externalidades positivas.

Neste contexto, a SNH encontra-se atualizando seus indicadores anuais de impacto do Programa Minha Casa Minha Vida, no que concerne à manutenção de postos de trabalho ativos e à geração de renda direta e indireta, além da participação na produção do mercado formal para a faixa de renda de atuação e da participação no Produto Interno Bruto geral e segmentado para a construção civil, fechando a lacuna de informações identificada para o período de 2015 a 2017.

Ressalta-se que tal lacuna deveu-se a ausência de publicação da matriz insumo-produto do Sistema de Contas Nacionais. No entanto, segundo o IBGE, a atualização para o ano de 2015 está prevista para o final do segundo semestre do ano corrente. A publicação dessas informações irá permitir uma apuração mais assertiva da questão, visto que a última publicação detalhada sobre o tema se refere ao ano de 2010. Com base nessas informações será possível ter uma visão detalhada da estrutura produtiva brasileira, bem como avaliar o grau de interligação setorial da economia e os impactos de variações na demanda final dos produtos, mediante a identificação dos diversos fluxos de produção de bens. Essa análise possibilitará a identificação e avaliação dos resultados anticíclicos do Programa Minha Casa Minha Vida, no entanto, para o Programa Cartão Reforma, tal tipo de avaliação econométrica somente será factível após a efetivação da aplicação das subvenções em volume significativo.

Por fim, a crítica sobre o comprometimento da governança devido a falhas de planejamento é infundada, uma vez que os resultados apresentados em 2017 mostram avanços em relação ao exercício anterior.

***“3. Deficiências nos mecanismos de transparência e controle, e eficiência nos gastos no âmbito do programa Cartão Reforma.”***

De início, faz-se importante registrar que o modelo do Programa Cartão Reforma (PCR) foi desenvolvido como fruto de um Grupo de Trabalho constituído pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, pelo Ministério da Fazenda, diversas áreas da Presidência da República, pela Caixa Econômica Federal, e pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

O trabalho desse Grupo pluri-institucional resultou na constituição de um modelo de programa inovador e fortemente embasado em modelo informatizado que conferiria uma alta velocidade e assertividade no diagnóstico e acesso pelos beneficiários à subvenção para a reforma de suas moradias. Tal modelo sofreu forte impacto devido à descontinuidade contratual da empresa de tecnologia da informação que estava responsável pelo desenvolvimento da solução.

Observa-se ainda, que a dotação inicial, prevista na Lei de Orçamento Anual (LOA) para o ano de 2017 foi de R\$ 500,00 milhões, sendo o montante disponibilizado ao longo do exercício de R\$ 100,00 milhões, dos quais foram empenhados um valor total de R\$ 99.451.760,27, constituindo-se quase a totalidade desse valor em restos a pagar, devido à impossibilidade da consecução do PCR por fatores alheios à governabilidade da SNH.

Especificamente em relação aos pontos abordados na Nota Técnica nº 1188/2017 elaborada pela CGU, seguem alguns comentários:

***“i. Recomenda-se aos Ministérios da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Cidades que adotem como limites para a concessão do subsídio aos beneficiários do Programa Cartão Reforma os exatos valores por UF, conforme a planilha de custos elaborada pela CAIXA. Na hipótese de se adotar valores distintos, por exemplo, arredondamento, que os mesmos sejam para valores inferiores, para evitar a caracterização de sobrepreço, conforme o artigo 3º do Decreto nº 7.983/2013.”***

Com relação aos limites para a concessão do subsídio, cumpre esclarecer que coube à Portaria Interministerial nº 487, de 13 de julho de 2017, no seu art. 2º, limitar o valor da parcela da subvenção econômica destinada à aquisição de materiais de construção, considerando o preço máximo para cada tipo de serviço obtido no país.

Porém, o §1º do art. 2º estabelece que o Ministério das Cidades poderá definir limites inferiores ao estabelecido no caput de acordo com a unidade da federação e as características do imóvel, tendo como base os custos unitários de materiais definidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), conforme definido no Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Dessa forma, os limites para concessão do subsídio aos beneficiários do Programa Cartão Reforma, com os exatos valores por unidade da federação - não sendo aplicados arredondamentos ou trucagens -, foram detalhados no Anexo III, PRAZOS E LIMITES PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS/UF, do “Manual de Seleção, Contratação e Execução do Programa Cartão Reforma”, aprovado pela Portaria nº 559, de 20 de setembro de 2017, do Ministério das Cidades.

***“ii. Recomenda-se retirar do Programa Cartão Reforma a categoria de conclusão de unidade habitacional até que se tenha a) diagnóstico de***

***demanda; b) meta definida; e c) indicador que mensure a eficácia do gasto público específicos para essa categoria.”***

O Censo Demográfico e a PNAD são os levantamentos mais abrangentes de informações sobre os domicílios, sendo que o primeiro possui um diagnóstico mais preciso porque seu questionário amostral possui um universo mais amplo que permite obter informações sobre o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios para o nível municipal, diferente da PNAD, onde as informações obtidas apresentam sua menor desagregação em regiões metropolitanas.

A inclusão de perguntas específicas no Censo Demográfico ou na PNAD pode implicar tanto num aumento do custo do levantamento pelo IBGE, quanto na necessidade de supressão de outras perguntas, já que os respectivos questionários devem ser limitados. Informações sobre a existência de janelas, dimensão dos cômodos, condições das instalações, das coberturas e dos acabamentos, poderiam não resultar em um diagnóstico mais preciso dessas inadequações, considerando a diversidade da percepção das demandas habitacionais nos diferentes segmentos sociais e regiões dos país.

Apesar da falta de disponibilidade de tais variáveis, o conceito de inadequação dos domicílios, trazido pela Fundação João Pinheiro, que tem elaborado, nos últimos 20 anos, os estudos sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios no Brasil, está relacionado às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores, e parte do pressuposto de que a melhor forma de enfrentar o problema habitacional é implementar políticas complementares.

Dessa forma, a modalidade de “conclusão de unidade habitacional” destina-se àqueles domicílios que não oferecem condições satisfatórias de habitabilidade, que necessitam solucionar situações de alto grau de depreciação, obras inacabadas ou precárias.

Cabe destacar que a SNH, em procedimento de ajustes nos dispositivos de regulamentação do Programa Cartão Reforma, amparado na Portaria nº 308, de 08 de maio de 2018, propõe novo método para enquadramento do benefício na modalidade “conclusão de unidade habitacional”, para atender a imóveis que não dispõem de compartimentos ou ambientes interdependentes para atividades de estar, repouso, preparo de alimentos, higiene pessoal e serviços de lavagem e limpeza ou ainda com obras inacabadas ou precárias que englobem:

- a. complementação de instalações elétricas ou hidrossanitárias;
- b. execução de revestimentos internos e externos, inclusive pintura;
- c. execução de forro e reforma de cobertura;
- d. instalação de piso;
- e. instalação de esquadrias;
- f. adequação do imóvel para acessibilidade; e
- g. execução de alvenarias de compartimentação.

Dessa forma, o modelo que decorre da atual revisão do Programa não prevê mais a aplicação de sistema de pontuação que resulte no enquadramento nas modalidades Conclusão I, II e III, mas sim, a adoção de metodologia em que o Coordenador Técnico do município (arquiteto/engenheiro) é responsável pelo enquadramento

correspondente a uma ou mais situações específicas de inadequação, com o objetivo de reduzir a subjetividade dos serviços a serem executados e ampliar a assertividade de sua mensuração.

***“iii - Recomenda-se ao Ministério das Cidades considerar a aplicabilidade no planejamento dos demais normativos do Programa Cartão Reforma o 13 mapeamento do fluxo (Anexo I), os riscos identificados para o alcance dos objetivos do Programa (Anexo II) e as considerações registradas no check-list de avaliação ex ante (Anexo III).”***

Conforme mencionado anteriormente, está sendo proposto um novo modelo de operação do Programa pela SNH. Nessa linha, os estudos feitos anteriormente e expressos na Nota Técnica nº 1188/2017 já não apresentam plena aderência.

***“iv - Recomenda-se aos Ministérios da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Cidades a adoção de dispositivo na Portaria Interministerial para a publicação do rol de empresas comerciantes de material de construção participantes do Programa.”***

A recomendação para inclusão de dispositivo próprio na Portaria Interministerial que comprometa o Ministério das Cidades a publicar o rol de empresas comerciantes de material de construção participantes do Programa será, de acordo com o novo modelo em estudo, baseada na rede de lojas cadastradas no Programa Construcard da CAIXA, que já possui relação publicada no seguinte endereço eletrônico:

<http://www.caixa.gov.br/voce/cartoes/casa/construcard/lojas-credenciadas/Paginas/default.aspx>

***“v - Adotados os limites indicados no parágrafo 40 desta Nota, comunicar a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MF) a possibilidade de ajuste/remanejamento na dotação orçamentária referente ao Programa Cartão Reforma (ação OEB3; Programa 2049) com redução do valor (em R\$ 109.692.427,50; LOA 2017) ou com o aumento da meta física (em 26.767 beneficiários).”***

A recomendação acima não é aplicável, pois na concepção do Programa Cartão Reforma, a meta de atendimento foi estabelecida em um número fixo de beneficiários (inicialmente 100 mil), e com base no orçamento inicial de 2017 (R\$ 500 milhões) chegando-se, assim, a um benefício médio de R\$ 5.000,00 por grupo familiar. Ou seja, a ideia do benefício médio estava vinculada a uma meta de atendimento fixa e não relacionada à média entre o benefício mínimo e máximo que poderia ser obtido pelos beneficiários.

Ao longo dos debates sobre a Medida Provisória e sua conversão em Lei, bem como no debate da aprovação da Lei Orçamentária (LOA) de 2017, estabeleceu-se a ampliação da dotação orçamentária do Programa em 2017 para R\$ 1 bilhão, e instituiu-se a destinação de 15% do valor da subvenção econômica a ações de assistência técnica para os beneficiários. Nesse sentido, a meta inicial foi aumentada para 170 mil famílias ainda considerando o benefício médio de R\$ 5.000,00.

Vale destacar que em 2017 o orçamento do Programa Cartão Reforma sofreu uma série de cortes e contingenciamentos que resultaram em um orçamento final de aproximadamente R\$ 100 milhões, o que gerou uma nova readequação de metas.

#### **“4. SisReforma incompleto e inoperante, prejudicando a implantação e controle do Programa Cartão Reforma.”**

De início faz-se importante afirmar que as informações que constam no portal do Cartão Reforma ainda se referem ao modelo operacional antigo. Como o novo modelo ainda está em discussão, o site somente será atualizado com as orientações revisadas. Não obstante, todos os proponentes, que foram contemplados com seleção do Programa Cartão Reforma no ano de 2017, receberam comunicação formal da SNH a respeito da revisão pela qual passam os procedimentos operacionais do Programa (1341716).

Importante observar que não há inconsistência nas informações apresentadas quanto à indicação no Relatório de Gestão de 2017 que, para 2018, haveria continuidade da elaboração do SisReforma e a descontinuidade deste frente à saída do consórcio da prestadora de serviços BASIS TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S/A, no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº 12/2016. Na verdade, ambas informações estão corretas e se referem a momentos bastante distintos da implementação do Programa.

Em novembro de 2017, os testes em Caruaru/PE foram realizados, alguns problemas foram detectados e atualizações, à época, realmente estavam sendo feitas no SisReforma para que se tornasse suficientemente operacional. Em fevereiro 2018, foram realizados novos testes, incluindo também o aplicativo e a funcionalidade de liberação de parcelas. Os módulos testados funcionaram, tanto que os três “beneficiários pilotos” de Caruaru/PE tiveram suas parcelas liberadas e conseguiram realizar as primeiras compras. Quando da elaboração do relatório de gestão, havia uma perspectiva positiva em relação à continuidade do desenvolvimento do SisReforma. O desligamento da empresa BASIS TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO S/A foi efetivado em março último, quando surgiu a revelação de que alguns módulos do sistema ainda não tinham sido desenvolvidos ou não estavam operacionais.

Vale destacar que, praticamente, todo o processo de desenvolvimento do Sistema estava internalizado diretamente na BASIS, sendo atendidas, de forma priorizada, demandas focadas em resultados pontuais para a consecução do piloto no município de Caruaru/PE. Assim, ao final de 2017, pouco se tinha de conhecimento de qual era o nível acurado de desenvolvimento da ferramenta, pois havia um grande volume de solicitações de desenvolvimento acontecendo simultaneamente, estando em funcionamento pleno, apenas os módulos de cadastro de proponentes e de propostas, ainda assim, sem as interfaces de relatórios gerenciais.

Sobre a avaliação *ex-ante* para subsidiar decisão do Presidente da República na aprovação do Programa Cartão Reforma, de início, é importante destacar que a concepção do Programa, não só utilizou-se dessa metodologia com também integra o Guia Prático de Análise *ex-ante*, vol. 1 - Avaliação de Políticas Públicas, publicado pelo IPEA/Casa Civil, 2018, em anexo (1341716), como exemplo de boa prática.

Destarte, desde sua concepção, era sabido que o Programa Cartão Reforma propunha uma metodologia inovadora, 100% baseada em processos eletrônicos, e, portanto, um alto risco, que foi aceito pelo Governo Federal à época, contando com discussões que envolveram, como já mencionado anteriormente, além do Ministério das Cidades, o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Fazenda, diversas áreas da Presidência da República, a Caixa Econômica Federal, incluindo, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Assim, como todo o modelo operacional dependia do pleno funcionamento do software, que acabou por não se desenvolver a contento, e, considerando ainda, que já havia a publicação de três editais para seleções de projetos apresentados pelos municípios em andamento, na avaliação de riscos, chegou-se à conclusão de que seria necessário fazer a transição do modelo inovador para modelo tradicional, cujos trâmites se assemelham aos que já são realizados pela administração pública federal, reduzindo incertezas e controlando o risco da necessidade de um redesenho que postergaria ainda mais a implementação do Programa.

***“5. Estrutura organizacional da SNH deficiente, prejudicando a execução da Política Nacional de Habitação.”***

De início é importante reafirmar que o Mapa Estratégico da SNH teve sua aprovação em 14 de novembro de 2017, em reunião que contou com a participação de seu quadro funcional à época e a qual foi conduzida pela própria SNH, não havendo como contestar a ampla participação da equipe técnica e o envolvimento da alta administração da SNH. Assim, encaminhamos o mapa tático estratégico juntamente com os anexos da presente nota técnica (1341514).

Como já mencionado, a alteração no comando da pasta gerou uma lacuna temporal na divulgação pela Secretaria Executiva na página interna eletrônica (intranet), a qual não impacta o conhecimento do Mapa Tático da SNH, arquivo anexo, pelos seus integrantes e a busca no atingimento de seus resultados.

Especificamente sobre a Recomendação nº 2 do Relatório de Avaliação exercício de 2017 da CGU, importante registrar que o Mapa Tático da SNH foi produzido para o biênio 2017/2018, sendo sua revisão cabível somente em 2019, já numa nova gestão, para o próximo biênio, de forma a cumprir seu objetivo precípua que é estabelecer o propósito organizacional em termos de: objetivos, programas e prioridades na concessão/alocação de recursos.

Apesar de redundante, vale a pena mencionar que o cenário já apresentado de significativa redução da força de trabalho, conforme ratificado neste achado de auditoria, constitui-se em um processo de agravamento contínuo, estando a Secretaria para sofrer a redução ainda neste mês de julho de mais três servidores.

Tal situação também foi amplamente tratada no Relatório Preliminar da Auditoria nos Controles Internos do Ministério das Cidades, elaborado pelo TCU para o exercício de 2016, o qual é bastante assertivo ao identificar a incompatibilidade entre o volume de recursos a serem aplicados nos programas sociais de infraestrutura urbana e a estrutura técnica e tecnológica disponível no Ministério das Cidades como um todo, sendo uma das situações mais díspares a encontrada nesta SNH.

Como tentativa de mitigar a retração na força de trabalho, em 09 de novembro de 2017, foi encaminhado ao Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP) o Aviso Ministerial nº 68/2017/GAB/MCIDADES, acusando a disfuncionalidade da estrutura organizacional do Ministério das Cidades diante do volume de recursos geridos pelo órgão e frente à estrutura dos demais Ministérios da Esplanada, fazendo referência específica ao caso da SNH

De forma complementar, diante da impossibilidade de conter a saída de servidores tendo em vista tratar-se de remanejamentos compulsórios, no início de 2018, foram

encaminhados à Secretaria de Gestão do MP formulários de processo de seleção visando a requisição de servidores da carreira de EPPGG para atuarem em questões estratégicas, bem como a publicação de processo de seleção para Analistas e Especialistas em Infraestrutura no âmbito da ação “Oportunidades de Movimentação”.

Em que pese ter sido apontado pela CGU que o desenvolvimento e revisão de atos normativos que tratam da operacionalização dos programas e ações na área habitacional representam atuação sobre situações contingenciais e problemas intempestivos, pondera-se que a edição de normas faz parte, talvez, de uma das atribuições mais importantes da SNH e do próprio Ministério das Cidades, no que se refere ao estabelecimento dos modelos de implementação de seus programas e ações, conferindo padronização, transparência, isonomia, previsibilidade e acuidade na gestão e monitoramento. Some-se a isso que a própria gestão e o monitoramento da execução dos programas retroalimentam a avaliação normativa e o seu aprimoramento contínuo.

Por último, em que pese o modelo ideal de investimentos em programas de cunho social, como é o caso dos relativos à moradia, ser a disponibilização contínua de recursos para um desenvolvimento estruturado do setor habitacional, por não contar com orçamento vinculado de recursos da União, a alocação dos recursos é uma decisão situada na esfera da discricionariedade, sempre pautada, contudo, por dados oficiais federais, como o déficit habitacional, assim como pelas características e desempenho pregresso das diversas linhas de atuação da SNH.

#### ***“6. Indicadores negligenciados e insuficientes para orientar a gestão.”***

É fato que os indicadores atualmente utilizados no PPA (déficit habitacional absoluto; déficit habitacional absoluto em áreas rurais; déficit habitacional absoluto em áreas urbanas; déficit habitacional qualitativo – adensamento excessivo e percentual de municípios regulares no SNHIS) não são os mais indicados e adequados para apurar resultados do Programa Moradia Digna, todavia, são bastante suficientes para identificar a localização do problema na sociedade e, assim, orientar a distribuição de recursos por região, por unidade da federação ou, até mesmo, por municípios. Prova disto é o indicador do Déficit Habitacional que é utilizado como instrumento de distribuição de metas para todas as ações que amparam produção habitacional do Programa.

Quando analisado o resultado de distribuição da contratação total do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a distribuição do déficit habitacional total fica comprovada a focalização do programa nas regiões mais necessitadas. O mapa acostado nos autos como anexo (1341524) evidencia a correlação e equidade na cobertura da contratação do PMCMV e o déficit total em cada unidade da federação.

Cabe ressaltar que em virtude da metodologia de apuração do indicador, os dados para o nível municipal somente são possíveis a partir dos dados levantados pelo Censo do IBGE, que acontece decenalmente. O dado atualmente disponível e ainda utilizado para as metas e limites municipais tem referência de 2010, sendo que a próxima apuração somente ocorrerá após a divulgação dos resultados do Censo 2020.

Além disso, a Fundação João Pinheiro, instituição responsável pelo cálculo e apuração do indicador, elabora com outra metodologia (atrelada à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD) os dados de Déficit habitacional brasileiro para as unidades

federativas e as principais regiões metropolitanas do Brasil, conforme o IBGE disponibiliza os dados da PNAD anual, sendo o último, divulgado no primeiro semestre de 2018, referente à 2015.

Assim, para concepção de novos indicadores, tal qual Recomendação nº 4 constante do Relatório de Avaliação exercício de 2017 da CGU, que tragam representatividade com desagregação estadual ou municipal implicaria na realização de pesquisa em porte igual às realizadas nas PNAD ou Censo. Esta alternativa, além de representar um alto custo de investimento, implicaria em demandar uma ampliação significativa da estrutura operacional do IBGE para assumir tal tarefa.

Adentrando nas peculiaridades do Déficit Habitacional, como indicador existente para orientação da Política Nacional de Habitação, destacamos que seu conceito está diretamente ligado às deficiências do estoque de moradias, e engloba os déficits qualitativo e quantitativo.

O primeiro diz respeito às moradias sem condições de serem habitadas, em razão da precariedade das construções, compostas pela soma dos domicílios improvisados e dos rústicos. Já o déficit quantitativo inclui a necessidade de incremento de novas moradias em função da coabitação familiar forçada, do ônus excessivo com aluguel e do adensamento excessivo de domicílios alugados. O déficit habitacional, portanto, é um indicador social, mais que um indicador físico de diferença entre a demanda e a oferta habitacional. Além disso, o indicador deve ser analisado e entendido não em sua totalidade, mas desagregadamente, por seus componentes, diferentemente de como é apresentado no PPA.

Feitas estas considerações, foi elaborado um gráfico que demonstra o comportamento de cada um dos componentes do cálculo do Déficit Habitacional quantitativo dos anos de 2009 a 2015 (1341551), excetuando-se o ano de 2010, tendo em vista que as metodologias e fontes de apuração do indicador são totalmente diferentes, conforme explicado anteriormente.

Assim, sobre os dados apurados pela Fundação João Pinheiro e sua relação com a Política Nacional de Habitação, faz-se as seguintes observações:

- a. Variações nos índices são naturais devido ao caráter multidimensional do indicador, que é influenciado fortemente por múltiplos fatores (sociais; políticos; econômicos). Mudanças de metodologia e de variáveis devem conformar essas influências de modo que a metodologia seja mais aderente à realidade. Sempre que possível, a metodologia de apuração do déficit tem sido aprimorada com o objetivo de melhor retratar a situação da habitação no país.
- b. Essa dinâmica de mudanças é inevitável, e chega mais rapidamente aos programas, levando-se um tempo mais longo para repercutir no indicador déficit habitacional da maneira como ele é calculado.
- c. O déficit habitacional é um índice social e reflete vários problemas que ocorrem no contexto da sociedade brasileira e nas realidades regionais e locais. De forma geral, entre os seus componentes, quase todos, com exceção do ônus excessivo com aluguel, apresentaram redução após a

introdução de programas habitacionais para enfrentamento à essa questão no país.

- d. É nítida a diminuição do componente “coabitação familiar” no déficit habitacional brasileiro, sobretudo após a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2009, e as respectivas entregas de unidades habitacionais nos anos seguintes.
- e. Destaca-se, também, queda no componente “adensamento excessivo” e “habitação precária”, mesmo tendo variado para maior em alguns anos de apuração.
- f. Com relação ao crescimento do componente “ônus excessivo com aluguel” o resultado é afetado por fatores como instabilidade econômica ou redução de renda real, que ocorreram nos últimos anos, sobretudo após 2014.

Observa-se que ao avaliar o PMCMV, como principal política habitacional brasileira, não se deve fazer a correlação direta de que ‘a cada unidade produzida, uma unidade de déficit habitacional diminui’, isto porque, além das variáveis que influenciam o indicador (sobretudo social e econômica).

Diante do achado e, em sintonia com as preocupações já presentes na SNH, para o próximo Plano Plurianual será proposto, ao invés de avaliar a “diminuição do Déficit Habitacional”, avaliar o número e a evolução positiva de unidades habitacionais adequadas incrementadas no estoque de moradias do país (sobretudo as propiciadas pelo PMCMV em suas diversas faixas de renda), conforme os números de contratação do programa a seguir:

Faixa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Faixa 1	143.894	482.741	587.051	971.872	1.509.057	1.709.346	1.726.236	1.763.094	1.785.316	1.844.878
Faixa 1,5	-	-	-	-	-	-	-	1.176	68.473	69.899
Faixa 2	98.593	375.767	672.474	979.492	1.261.239	1.592.281	1.941.851	2.218.432	2.574.064	2.725.682
Faixa 3	43.818	146.623	224.558	322.269	416.230	453.679	494.236	561.944	610.782	630.339
<b>TOTAL</b>	<b>286.305</b>	<b>1.005.131</b>	<b>1.484.083</b>	<b>2.273.633</b>	<b>3.186.526</b>	<b>3.755.306</b>	<b>4.162.323</b>	<b>4.544.646</b>	<b>5.038.635</b>	<b>5.270.798</b>

Fonte dos dados: SNH/MCidades

\* Dados até maio/2018

### ***“7. Falhas na fiscalização e acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos pelos municípios, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.”***

De início, cumpre mais uma vez informar que a assunção de compromissos pelos entes públicos locais para o atendimento da demanda por equipamentos e serviços públicos gerada por empreendimentos PMCMV, foi objeto de estratégia de ação abrangente por parte da SNH.

As ações já implementadas e em andamento contemplam a priorização de empreendimentos com melhor inserção urbana na etapa de seleção de propostas (1), a qualificação dos compromissos assumidos pela criação de repertório para o diagnóstico de demanda e o fornecimento de modelos de preenchimento de Matrizes de Responsabilidade (2), a destinação de recursos para a contratação de equipamentos pelos entes públicos locais (3), o monitoramento dos compromissos assumidos (4) e a criação de alternativas de penalização dos entes com compromissos pendentes (5).

A priorização de empreendimentos com melhor inserção urbana na etapa de seleção de propostas (1) foi introduzida a partir dos processos de seleção realizados no biênio 2017-2018. Entre os critérios observados para a hierarquização das propostas destaca-se a pontuação reservada aos indicadores de dinamismo do entorno, que aferem a distância do empreendimento a centralidades urbanas existentes, identificadas por meio da presença de equipamentos de educação e de proteção social e saúde básicas. A priorização de empreendimentos mais bem inseridos impacta na redução dos compromissos a serem assumidos pelos entes públicos locais para a viabilização do PMCMV em seus territórios.

Nas hipóteses em que a assunção de compromissos é necessária, os entes públicos locais têm à sua disposição publicações que os auxiliam na elaboração do Relatório de Diagnóstico de Demanda (RDD) e da Matriz de Responsabilidades (2). Os volumes 1 e 2 da coleção Cadernos Minha Casa +Sustentável foram publicados em 2017 e reúnem parâmetros referenciais de inserção urbana e o cálculo estimado de custos em curto, médio e longo prazos para a implantação de equipamentos e serviços públicos urbanos. As publicações podem ser acessadas a qualquer tempo, por meio do site eletrônico do Ministério das Cidades (<https://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/agenda-mcmv-sustentavel-snh/61-snh-secretaria-nacional/biblioteca/5448-cadernos-minha-casa-sustentavel>).

Adicionalmente, o Caderno 2, Parâmetros Referenciais – Qualificação da Inserção Urbana, somado ao Anexo I da Portaria nº 269, de 22 de março de 2017, do Ministério das Cidades, detalham as informações que devem constar das Matrizes de Responsabilidades elaboradas pelos entes públicos locais. Os entes podem ainda solicitar modelo de instruções de preenchimento elaborado pela equipe técnica do Departamento de Produção Habitacional tendo como referência as duas fontes mencionadas.

Outra linha de atuação da Unidade Gestora refere-se à utilização da ação orçamentária 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial para a contratação de equipamentos pelos entes públicos locais (3). A possibilidade de destinação de recursos do FAR para esse fim foi aberta a partir da Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades. Desde então, foram contratados 388 equipamentos totalizando um investimento na ordem de R\$ 704 milhões.

A edição da Portaria nº 210, de 16 de março de 2018, do Ministério das Cidades, garantiu a continuidade da ação destinando R\$ 850 milhões para a contratação de equipamentos públicos de educação complementares à habitação. O normativo estabelece como universo de atendimento os empreendimentos contratados até 31 de dezembro de 2013, que representam o passivo de contratos que não dispunham do incentivo financeiro disponibilizado pela ação 00AF, e as propostas selecionadas em 2017, que deverão ter os equipamentos contratados de forma simultânea às unidades habitacionais.

Além das ações descritas, a Unidade Gestora tem empreendido esforços no monitoramento dos compromissos registrados em Matriz de Responsabilidades (4). Entre 2015 e 2016, foi implementado sistema para a coleta de informações junto a entes públicos locais em cujo território houvessem sido contratados empreendimentos isolados ou em agrupamentos com número de unidades habitacionais (UH) igual ou

superior a 500 UH. A ferramenta teve como objetivo consolidar a base de dados para monitoramento dos compromissos, contudo, a baixa adesão registrada levou à sua descontinuidade.

Atualmente, encontra-se em andamento, ação de monitoramento de empreendimentos contratados na modalidade PMCMV-FAR nos quais tenha sido verificado o descumprimento de compromissos assumidos. O levantamento, realizado pelo Gestor Operacional do FAR, constatou a existência de 47 municípios em situação irregular, para os quais serão enviados Ofícios aos respectivos Presidentes das Câmaras Municipais solicitando a adoção das providências cabíveis no prazo limite de 30 dias a partir da notificação.

Por fim, registra-se que o marco normativo da modalidade PMCMV-FAR prevê a penalização de entes públicos locais com compromissos pendentes. Desde 2013, por meio da Portaria nº 168, de 2013, as instituições financeiras são impedidas de receber e contratar operações nos municípios que não cumprirem os compromissos assumidos em Matriz de Responsabilidades. O dispositivo permanece vigente na Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018, que regulamenta a modalidade atualmente.

As ações descritas evidenciam que a Unidade Gestora não tem se furtado de atuar no tema tanto por meio de ações mitigadoras, voltadas à solução de pendências relacionadas ao passivo de empreendimentos contratados, quanto preventivas, destinadas às contratações realizadas no biênio 2017-2018, ações estas alinhadas com a Recomendação nº 5, constante do Relatório de Avaliação exercício de 2017 da CGU.

***“8. Falta de transparência quanto ao impacto da restrição crescente de recursos no âmbito do FAR para o cumprimento dos objetivos dos programas e das informações da gestão do FDS.”***

Conforme considerações em resposta ao Achado 2, o histórico das restrições orçamentárias impostas às ações do PMCMV foi detalhado no Relatório de Gestão e restringiu-se à meta do Programa Avançar, de 150.000 UH para o biênio 2017-2018. Reitera-se, que a tomada de decisão quanto à distribuição da referida meta entre as modalidades de contratação PMCMV é tomada de forma colegiada, no âmbito do CAPMCMV.

Desse modo, elaborar plano de revisão de metas, conforme proposto na Recomendação nº 6 constante do Relatório de Avaliação exercício de 2017 da CGU foge da exclusiva alçada da SNH e, até mesmo, parece extemporânea posto que a meta traçada para o biênio 2017-2018 ainda está em fase de execução.

Nesse sentido, e também conforme já exposto, a Unidade Gestora registrou a contratação de 49% da meta global do Programa Avançar até o momento, percentual equivalente a 73.479 UH. Ainda que não tenham sido registradas contratações para o PMCMV-Entidades Urbanas e o PMCMV-Rural em 2017, dados seus ritos distintos de seleção com relação à modalidade FAR detalhados na Nota Técnica nº 91/2018/GC/SNH-MCIDADES, tais modalidades já alcançaram 34% e 67% de suas metas, após divulgação dos resultados de seleção em fevereiro de 2018.

***“9. Índice de Execução de Projeto/Obra (IEPO) demonstra problemas na execução das obras.”***

De início, deve-se esclarecer que o Programa Crédito Solidário (PCS) foi criado por meio da Resolução CCFDS nº 93, de 28 de abril de 2004. Suas contratações foram descontinuadas após a Resolução CCFDS nº 141, de 10 de junho de 2009, que criou o PMCMV-Entidades Urbanas, voltado ao mesmo ator proponente, qual seja: as entidades privadas sem fins lucrativos.

Evidentemente, a carteira de empreendimentos contratados no âmbito do PCS continuou a ser monitorada por esta Unidade Gestora; pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Gestor do de Desenvolvimento Social (FDS); pelo Agente Financeiro contratante, também a Caixa Econômica Federal, e pelo Conselho Curador do FDS (CCFDS).

Dada a longevidade da referida carteira, restam pendentes de conclusão, apenas os empreendimentos demandantes de ação de retomada. Desse modo, considerando que o Índice de Execução Projeto/Obra (IEPO) afere apenas o desempenho dos empreendimentos em andamento, o total apurado totalizou 100%.

Para tratar desses casos específicos foi publicada a Resolução CCFDS nº 216, de 1º de novembro de 2017, que especifica diretrizes para a retomada, legalização e conclusão de empreendimentos financiados no PCS. O normativo enumera as 60 operações inconclusas correspondentes a 6.590 UH e define as condições para sua retomada. Tais operações representam 18% do total de contratos, restando os demais empreendimentos já concluídos e entregues aos beneficiários.

Quanto ao PMCMV-Entidades, também dada a longevidade da carteira de contratos, considera-se previsível o represamento de casos com conclusão pendente ao longo do tempo. Conforme o Relatório de Gestão do FDS, tais casos correspondem hoje a 37,5% da carteira ativa, contudo, tomando-se como referência o universo total de contratos da modalidade, o percentual de operações atrasadas ou paralisadas equivale a 17%, as demais unidades encontram-se em execução normal ou já foram entregues aos beneficiários.

Em atenção a esses casos, a Unidade Gestora publicou a Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018, que conta com anexo específico (Anexo III) para tratar de empreendimentos que demandem ajustamento de contratos. As hipóteses que ensejam retomada de obras devem observar o item 2, sobre o "Aporte Adicional ou Suplementação de Recursos".

Por fim, deve-se esclarecer que o processo de seleção de que trata o Relatório de Avaliação exercício de 2017 da CGU refere-se a procedimento aplicável apenas à seleção de propostas PMCMV-Entidades, tendo em vista a já mencionada descontinuidade das contratações do PCS.

Tal procedimento resulta de aprimoramento metodológico proposto pela Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017, que observou os desafios trazidos durante os oito anos de desempenho progresso da carteira, incluindo os casos de atraso ou paralisação de operações. Quanto a esse último quesito, o normativo veta o enquadramento de propostas com Entidades Organizadoras que possuam obras

paralisadas por mais de 90 dias ou com atraso de execução superior a 180 dias sob sua responsabilidade, interditando sua participação no processo de seleção.

**“10. Falha na transparência dos resultados da gestão do FNHIS.”**

A contratação das ações orçamentárias integrantes do PAC, desde sua instituição, em janeiro de 2007, utilizaram como referência os orçamentos plurianuais que, por sua vez, passaram a considerar as previsões de efetivo desembolso como forma de minimizar o comprometimento orçamentário com obras cuja execução, pela sua própria natureza, ultrapassam o exercício orçamentário e sobrecarregam as inscrições em “Restos a Pagar”.

Passados dez anos da execução do PAC Habitação, as contratações do programa, descontadas as operações distratadas, ultrapassaram a marca de R\$ 20,08 bilhões, de repasse e financiamento, em 5.407 operações. Destas, 5.160 operações são lastreadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), totalizando R\$ 15,57 bilhões de repasse, e superando R\$ 8,11 bilhões os valores liberados até então.

Conforme preconizado no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (MICE/PAC), em seu item 6.3, os Termos de Compromisso poderão ser plurianuais, em função da disponibilidade orçamentária de cada exercício, ficando o desembolso das parcelas vinculado ao cronograma físico-financeiro estabelecido e à execução das etapas do objeto pactuado. Com isso, os empenhos são efetuados por TC, anualmente, e de acordo com a previsão de execução das obras e serviços.

Diante da complexidade das operações de urbanização de assentamentos precários, o andamento das obras e serviços sofre intercorrências de uma série de fatores sobre as quais a SNH não possui ingerência. Ainda assim, importa destacar o esforço que vem sendo feito para conclusão das operações, especialmente no que tange aos Termos de Compromisso (TC) do PAC 1, com medidas de sanção às obras paralisadas visando a sua retomada, repactuação com redução de metas e cancelamento de ajustes inviáveis. Novas medidas de redução de metas contratuais, tais como a Portaria do MP nº 348/2016, têm por finalidade a retomada das obras paralisadas.

A SNH vem sistematicamente se planejando e solicitando recursos orçamentários para ações de urbanização, seja para fazer frente às operações em andamento, seja para novas contratações, tendo encaminhado previsão de orçamento para a realização de novas seleções do FNHIS no âmbito dos processos de elaboração da pré-proposta orçamentária dos anos de 2017 e 2018.

Na Nota Técnica nº 9/2016/SEI/DUAP/SNH-MCIDADES (0243984) pode ser visto que foram proposta novas contratações por meio da ação 10SJ de Apoio à Produção ou Melhoria Habitacional de Interesse Social – Recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de apoiar o poder público ou entidades privadas sem fins lucrativos no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem no acesso à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, destinada à população de baixa renda, em localidades urbanas ou rurais. Contudo, não houve autorização pelo GEPAC para esta seleção.

Para a proposta orçamentária de 2018, por meio da Nota Técnica nº 137/2017/DUR/SNH-MCIDADES, de 30/05/2017 (0784162), foram solicitados recursos para o FNHIS, Ação 10SJ - Apoio à Produção ou Melhoria Habitacional de Interesse Social, que regulamenta a provisão ou reforma de unidades habitacionais em articulação com o poder público ou entidades privadas sem fins lucrativos, para projeto piloto de atendimento à população em situação de rua, por meio da locação social de imóveis requalificados.

A proposta buscava promover o acesso à moradia adequada como instrumento de apoio à construção da autonomia e saída qualificada da situação de rua de famílias, grupos ou indivíduos, por meio da requalificação ou construção de unidades habitacionais em áreas centrais, tendo como premissa a articulação entre as políticas de habitação, desenvolvimento social e direitos humanos nos níveis federal e local.

Alinhado com a Política Nacional, estruturou-se um Projeto Piloto que busca a articulação entre as políticas de habitação, trabalho, assistência social e saúde, visando a emancipação das pessoas e onde a habitação passa a ser o foco da política, avançando na mudança de concepção e de metodologia no atendimento à população em situação de rua, referenciada no modelo do Casas Primeiro (Housing First) e resultou de uma construção integrada entre o Ministério das Cidades, o Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Visando atender à demanda dos gestores da Política Nacional para a População em Situação de Rua, bem como aos pleitos de Estados e Municípios amoldados à citada política, para a realização de nova seleção de propostas foi estimada a necessidade orçamentária, para o exercício de 2018, de R\$ 60.000.000,00, tendo sido previstos na PLOA 2018 R\$ 40 milhões para a Ação 10SJ.

A proposta de projeto piloto no município de São Paulo foi apresentada formalmente ao Ministério do Planejamento, por meio dos Avisos nº 073 /2017/GAB/MCIDADES e nº 37/2018/GA13/MC1DADES, cópias anexas, porém negada pelo Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), em reunião realizada em 08/03/2018.

Diante da recorrente negativa de recursos do OGU/FNHIS e com a publicação da Resolução nº 4.589 de 29 de junho de 2017, do Conselho Monetário Nacional, que alterou o procedimento para definição dos limites de exposição e do limite global anual de crédito aos órgãos e entidades do setor público, a serem observados pelas instituições financeiras, vislumbrou-se a possibilidade de utilização dos recursos onerosos do FGTS para abertura de seleção do Pró-Moradia, nessa chamada específica restringindo-se às propostas de urbanização de assentamentos precários, na tentativa de suprir a lacuna de ausência de novas seleções do FNHIS.

Assim, com orçamento de R\$ 500 milhões para o exercício de 2018, em 21 de março de 2018, foi publicada a Instrução Normativa nº 4 divulgando processo de seleção do Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró Moradia), para operações de urbanização.

Visando facilitar o acesso dos entes locais e aprimorar o processo de seleção de propostas, foi desenvolvido sistema informatizado para cadastramento e seleção de propostas do Pró Moradia, o SELEHAB, hoje disponível no sítio eletrônico do Ministério

das Cidades. Ressalta-se que o sistema foi desenvolvido num esforço de programação de técnicos da própria SNH.

Sobre o GT Assistência Técnica do ConCidades, registre-se que teve seus resultados discutidos na 45ª Reunião ConCidades, realizada em 15/06/2015. Como resultado, foi publicada em 17/09/2015, a Resolução Recomendada nº 182 do ConCidades, que recomendou ao MCidades a criação de modalidade específica de atendimento habitacional por meio de melhorias habitacionais, no âmbito do PMCMV, voltada às famílias de baixa renda moradoras em assentamentos precários. Durante reunião do Comitê Técnico de Habitação (CTH) realizada em 20/07/2016, foi realizado novo informe sobre os trabalhos e resultados do referido GT.

De forma a apoiar os entes públicos subnacionais na implementação da Assistência Técnica prevista na Lei nº 11.888, de 2008, a SNH realizou, em anos anteriores, sistemática de seleção para aporte de recursos originários do FNHIS, por meio do Programa de Assistência Técnica para melhoria, conclusão e construção de unidades habitacionais, de forma a custear a contratação de mão de obra especializada para elaboração de projetos e acompanhamento e implementação de obras executadas por famílias de baixa renda, em regime de mutirão, autoconstrução ou autogestão.

Ocorre que, apesar de destinar recursos da ordem de R\$ 103 milhões, para 898 operações, somente 172 permaneceram ativas (concluídas ou em andamento) as demais não lograram êxito em concretizar o que estava pactuado e foram canceladas, sendo destacadas diversas condicionantes ao longo da execução desse Programa que interferiram diretamente na implementação da Assistência Técnica.

A avaliação é de que a Lei nº 11.888, de 2008, apesar de meritória, não instituiu um modelo de repasse de recursos adequado para a atividade de prestação de serviço continuado, para tanto, seria necessário considerar as estruturas institucionais locais, fontes de recursos permanentes e em volumes anuais suficientes para estruturação da oferta do serviço e, em especial, a vinculação à concessão do crédito para material de construção.

Diante dos resultados, não foram realizadas novas seleções com recursos do FNHIS. No entanto, supriu-se a lacuna da Assistência Técnica com a edição do Programa Cartão Reforma. O programa novo, além de transferir recursos aos entes públicos locais para prestação de assistência técnica, garantirá subvenção econômica aos beneficiários para aquisição de materiais de construção, suprimindo assim gargalo identificado na experiência anterior.

As premissas do Programa Cartão Reforma estão alinhadas com grande parte daquelas explicitadas na Resolução do ConCidades, quais sejam:

- a. Assentamentos consolidados ou consolidáveis, passíveis de regularização, que não estejam em áreas de risco e não interfiram em obras de infraestrutura e provisão habitacional;
- b. Atendimento prioritário a áreas que tenham recebido investimentos em urbanização/regularização ou que sejam ZEIS/AEIS;
- c. Exclusivamente para dotar a UH de habitabilidade, salubridade, segurança e eliminação da precariedade.

### ***“11. Imprecisão na análise de retomada das obras paralisadas.”***

A agenda de retomada de obras foi fortalecida a partir de 2016 em função da já mencionada longevidade da carteira do PMCMV e dos episódios de descontinuidade de pagamentos registrados em 2015.

Cabe esclarecer, contudo, que, o número de operações atualmente atrasadas ou paralisadas corresponde a 7% do total de contratos da faixa 1 do Programa. Ainda que o resultado demonstre o êxito do PMCMV, a Unidade Gestora tem tomado medidas para o aprimoramento das ações de retomada em todas as modalidades.

No caso do PMCMV-FAR, o procedimento tem passado por aprimoramento constante face à experiência acumulada com a retomada de aproximadamente 66 mil unidades habitacionais até o momento.

Para as modalidades PMCMV-Entidades Urbanas e PMCMV-Rural, o procedimento de retomada foi recentemente regulamentado pela publicação da Instrução Normativa nº 12 e pela Portaria nº 366, ambas de 7 de junho de 2018.

Conforme já apontado a agenda de retomada de obras continuará a ser tratada de forma permanente pela Unidade Gestora. Esclarece-se que o monitoramento é realizado em periodicidade mensal dado o caráter dinâmico da identificação das operações demandantes de retomada pelo Gestor Operacional dos fundos.

Tal natureza dinâmica, o desafio de assegurar a segurança jurídica das operações e o melhor interesse da União dificultam a prospecção de resultados esperados pela Unidade Gestora, considerando-se ainda a atipicidade dos casos apurados, a imprescindibilidade de apuração de responsabilidades e a eventual necessidade de substituição de proponentes dos empreendimentos.

Cumprir registrar, que todos esses fatores foram observados pelo marco normativo das modalidades do PMCMV, resultado de debate nos colegiados afins e de considerações feitas pelo órgão de consultoria jurídica deste Ministério das Cidades.

Já no âmbito do PMCMV Oferta Pública, após a publicação da Lei nº 13.465/2017 e da Portaria MCidades nº 494, de 2017, foram firmadas Declarações de Viabilidade de Operação (DVO) para 50.169 unidades habitacionais e, desde a retomada das obras, foram concluídas, mas ainda em fase de entrega, 14.713 unidades habitacionais e foram concluídas e entregues outras 8.899 unidades habitacionais (conforme dados constantes no banco de dados desta SNH, data base de 04/07/2018), indicadores claros e precisos dos resultados da retomada das obras.

### ***“12. Controles internos da SNH insuficientes e ineficazes para mitigar as fragilidades dos normativos internos e dos sistemas de informações, impactando negativamente o atingimento de seus objetivos.”***

A teoria e a experiência mostram que o processo de política pública não é estanque em termos de suas etapas: formulação, implementação e avaliação. Durante a implementação, avaliações, mesmo que não formais, sobre os resultados que estão sendo alcançados levam ao processo de reformulação para correção de rotas, o que acarreta em alterações normativas.

Com isso, as alterações normativas não são um sintoma de falta de planejamento, mas de um processo contínuo e incrementalista em termos de mitigação de riscos e busca

de atingimento de resultados. Desse modo, assim como em exercícios anteriores, ao longo de 2017, houve um grande número de publicação de instruções normativas, portarias e resoluções.

Por fim, em relação aos sistemas de informação, como já mencionado anteriormente, para o PMCMV Oferta Pública, em atendimento às recomendações de auditoria da CGU foram desenvolvidos Sistemas Informatizados para Pagamento, Substituição de Beneficiários e Vistorias que aumentaram os controles e permitiram maior transparência na prestação de contas à sociedade.

E, ainda, o monitoramento do PAC também é feito por meio informatizado, sendo sua principal ferramenta o Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimento (SACI).

Mais informações sobre essa questão estão discorridas no Achado nº 14.

***“13. Controles internos dos Fundos mostram-se insuficientes para assegurar o atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos pela SNH.”***

A Unidade fará gestão junto aos responsáveis para viabilizar a publicação das atas de reunião conforme Recomendação nº 8 constante do Relatório de Avaliação exercício de 2017 da CGU.

Quanto à disponibilização de informações sobre pagamentos relativos a empreendimentos contratados com recursos do FAR e do FDS esclarece-se que a Caixa Econômica Federal, disponibiliza sítio eletrônico para o acompanhamento das obras PMCMV sob sua gestão, acessível por meio do endereço a seguir: [https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/susao/pag/filtro\\_inicial.asp](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/susao/pag/filtro_inicial.asp). A entrada da pesquisa é o número de registro contratual, por meio do qual é disponibilizado o acesso a informações como o valor de investimento, o valor liberado, o percentual de execução física e o número de empregos gerados.

No que tange à atuação do Conselho Curador do FDS (CCFDS), de que trata a Recomendação nº 9 constante do Relatório de Avaliação exercício de 2017 da CGU, importa destacar sua intensa atividade ao longo do biênio 2017-2018, registrando-se, entre outras ações o desenvolvimento, aprovação e publicação das Resoluções seguintes:

- nº 214, de 15 de dezembro de 2016, publicada em 23 de fevereiro de 2017 - Aprova o PMCMV-Entidades.
- nº 216, de 1º de novembro de 2017, publicada em 14 de março de 2018 - Especifica diretrizes para a retomada, legalização e conclusão de empreendimentos financiados no âmbito do Programa Crédito Solidário - PCS.
- nº 217, de 1º de novembro de 2017, publicada em 14 de março de 2018 - Altera a Resolução nº 214/2016.
- nº 219, de 29 de março de 2018, publicada em 11 de abril de 2018 - Altera a Resolução nº 214/2016.

Conforme detalhado, os normativos tratam do PMCMV-Entidades Urbanas e do PCS e evidenciam o alto grau de influência do Conselho sobre os temas afetos à gestão do FDS.

***“14. Deficiência da gestão da SNH no acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU.”***

No Relatório de Avaliação exercício 2017, a CGU descreve que *“A expressiva quantidade de demanda por informações recebidas dos órgãos de controle, Poder Judiciário e cidadãos, conforme argumentado pela Secretaria, é mais um indicador da necessidade da adoção de rotina/metodologia para acompanhamento dessas demandas.”*. Ainda, acrescenta que *“identifica-se um retrocesso na gestão, quando se compara a atual situação com a identificada na auditoria de contas do exercício de 2015, quando foi identificada a existência de um núcleo de controle que tinha por objetivo atender às demandas provenientes da CGU e também de órgãos de controle externo da administração pública, bem assim solicitações oriundas dos entes federados e da sociedade em geral”*.

Sob tal aspecto, cabe observar que o núcleo de controle mencionado não foi extinto, ainda permanece, porém seu desempenho foi substancialmente afetado, assim como as demais áreas da SNH, pela expressiva perda de mão de obra, entre as quais 5 técnicos de nível superior cedidos pela Caixa Econômica Federal, que retornaram ao órgão de origem em razão de fatores conjunturais, representando uma perda de 50% da equipe, sem perspectiva de recomposição e na iminência de perda de mais 2 servidores analistas de infraestrutura.

Ademais, as demandas judiciais e as provenientes do Ministério Público tiveram sensível incremento, com potencial de dano ao erário imediato, podendo alcançar valores expressivos, tendo em vista a abrangência das decisões judiciais e seu poder multiplicador.

Assim, devido aos prazos judiciais improrrogáveis, à “força executória” das decisões judiciais e à premente necessidade do fornecimento de subsídios à AGU para defesa da União em juízo, os trabalhos do núcleo de resposta à órgãos de controle da SNH têm sido impactados significativamente, prejudicando o atendimento aos órgãos de controle como um todo.

Cabe ainda ressaltar que praticamente todas as ações judiciais originárias de programas habitacionais do Ministério das Cidades buscam responsabilizar solidariamente a União, determinando a mobilização da SNH no fornecimento de subsídios à defesa da União em juízo.

No que tange às demandas do Ministério Público, a recente pulverização das Procuradorias Regionais por todo o País, tem resultado na instauração de grande quantidade de inquéritos civis sob os mais variados temas relacionados aos projetos habitacionais, como qualidade das obras, seleção de demanda, problemas ambientais, infraestrutura e outros. Quando não atendidas tempestivamente, tais inquéritos são convertidos em ações judiciais, podendo resultar em prejuízos exponenciais à União.

Nesse sentido, de forma a iniciar processo detalhado de mapeamento para acompanhamento e monitoramento tempestivo das recomendações contidas no Plano de Providências Permanente e constantes da Recomendação nº 7 do Relatório de Avaliação exercício de 2017 da CGU, como medida imediata, a SNH deverá disponibilizar o acesso ao Sistema Monitor para todos os gestores dos programas da SNH, de forma a

ampliar acesso às recomendações e promover o equacionamento de forma mais tempestiva e eficaz.

De todo modo, a SNH vem buscando atender com prontidão e de forma efetiva as recomendações e determinações dos órgãos de controle. A título de exemplo, podemos citar o Programa Minha Casa, Minha Vida, modalidade Oferta Pública de Recursos (PMCMV Oferta Pública), para o qual houve um grande esforço institucional para atendimento às determinações do Acórdão nº 2255/2014 – TCU Plenário e suas alterações, de avaliação da atuação das instituições financeiras e agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação, habilitados por meio de oferta pública de recursos a operar a modalidade, e elaboração de Plano de Ação. Apesar da escassez de técnicos, foram implementadas as medidas voltadas à verificação da qualidade de execução das obras e da funcionalidade das unidades habitacionais entregues, em conformidade com o estabelecido no Plano de Ação. Em reconhecimento a esse esforço, em março de 2018, o TCU aprovou o Acórdão de Relação 669/2018 – Plenário, por meio do qual considerou atendidas as determinações do Acórdão nº 2255/2014 - TCU Plenário.

Ainda em relação à modalidade PMCMV Oferta Pública, também foram empreendidas ações necessárias à continuidade da modalidade tendo em vista a publicação da Lei 13.465, de 2017, que autorizou o Ministério das Cidades a fixar novas condições de pagamento e prazo para conclusão e entrega de unidades habitacionais (uh) inacabadas, que tiveram a viabilidade de conclusão e entrega dentro do prazo de até 12 (doze) meses, contados a partir da data de publicação da referida Lei e regulamentada nos termos da Portaria MCidades nº 494/2017. Importa destacar, ainda, que a referida lei concedeu a oportunidade de concessão de novos prazos a todas as unidades habitacionais contratadas no âmbito da modalidade, sem as restrições de estágio de execução antes impostas por esta pasta. Sendo assim, foram envidados esforços para retomada e finalização do Programa no prazo normativo estabelecido, o que demandou diligências juntos às instituições financeiras e aos municípios, com vistas à conclusão das obras e serviços de infraestrutura necessários a viabilização das unidades habitacionais.

Neste processo, visando à melhoria dos controles e procedimentos e em atendimento à Recomendação da CGU 60186, que versa sobre a adoção de sistemas de informação para suporte à gestão da SNH, foram desenvolvidos, caseiramente, Sistemas Informatizados para Pagamento, Substituição de Beneficiários e Relatórios de Vistoria, em um esforço de aumentar o controle dos processos e aumentar a transparência. Resultado disso foi a disponibilização dos Relatórios de Pagamentos para consulta pública no sítio eletrônico do Ministério das Cidades ([http://apps.cidades.gov.br/propostas\\_mcmv/filtro\\_pagamentos\\_oferta](http://apps.cidades.gov.br/propostas_mcmv/filtro_pagamentos_oferta)), também em atendimento às determinações do Acórdão TCU.

O desenvolvimento do Sistema de Monitoramento e Gestão do PMCMV, Módulo Oferta Pública, vem ocorrendo desde 2017 e está sendo coordenado pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática da Secretaria Executiva deste Ministério (CGMI), que disponibilizou a ferramenta para esta Secretaria para processamento de pagamentos e substituição de beneficiários.

Os sistemas estão operando e contribuíram para maior controle das ações, embora ainda não contem com todas as funcionalidades previstas, tendo em vista que a

prestadora de serviços deste Ministério das Cidades, responsável pela elaboração do sistema, saiu do consórcio sem a anuência do Ministério das Cidades.

Dentre as recomendações da CGU em atendimento pela SNH, destacam-se, também, as que se referem ao PAC Alemão e Rocinha, para as quais devem ser instauradas Tomadas de Contas Especial, não efetivadas até o momento pela CAIXA, mandatária da União nestas operações.

No caso do PAC Alemão, a CAIXA informa que está revisando a conciliação financeira da operação para identificação dos valores corretos, para posterior envio à CGU. Ressalta que o processo está em fase de análise, instrução e instauração de TCE. Quanto à Rocinha, houve necessidade de complementar a documentação e atualizar o valor passível de devolução, para então notificar os envolvidos. Somente após o prazo de 45 dias da notificação será possível retomar o trâmite normal da instauração da TCE.

Apesar das notificações que a SNH encaminha para CAIXA e que esta encaminha para o Compromissário da operação, nos casos citados o Governo do Estado do Rio de Janeiro, até o momento não houve demonstração de atuação mais firme por parte do gestor do recurso, o que pode, inclusive, levar a sua responsabilização.

A despeito da demora, a SNH entende que as Tomadas de Contas Especial ainda não efetivadas pela CAIXA para as intervenções do Alemão e da Rocinha não são exemplos de falhas no acompanhamento e atendimento das recomendações, pois, especificamente nesses casos, todas as discussões que têm por finalidade a definição do valor a ser ressarcido pelo Estado do Rio de Janeiro foram participadas à CGU.

Depois do esclarecimento de diversas dúvidas quanto aos valores a serem ressarcidos, com a participação formal da CGU, a SNH expediu os Ofícios 175 e 176/2016, de 06/10/2016, no qual estabeleceu calendário de prazos limites a serem cumpridos pelo Compromissário e pela CAIXA, sob pena de instauração das Tomadas de Contas Especial. Tais diligências findariam até 02 de janeiro de 2017.

Em resposta ao comunicado da SNH, o Estado do Rio de Janeiro pleiteou a prorrogação do prazo em 180 dias e a reconsideração do indicativo de TCE em razão de sua situação financeira, citando decreto estadual de calamidade financeira. A SNH, por sua vez, em resposta aos pedidos, ratificou os prazos anteriormente estabelecidos e mencionou, inclusive, a preocupação da CGU em processar o ressarcimento dos valores ao erário.

A SNH, ainda, comunicou a CAIXA dos prazos e solicitou, diversas vezes, posicionamento daquela instituição sobre o cumprimento deles pelo Compromissário e por ela própria. Ante ao descumprimento pelo Governo do Estado, a CAIXA informou que adotaria as providências de instauração das TCE.

Em seguida, a SNH expediu o Ofício 37/2017, de 07/02/2017, no qual, novamente, orienta a CAIXA a adotar as providências de instauração das TCE, ante ao descumprimento dos prazos pelo Compromissário.

Diante do novo pedido de reconsideração formulado pelo Estado do Rio de Janeiro, a SNH expediu o Ofício 71/2017, de 17/02/2017, no qual, mais uma vez, reiterou os termos do comunicado anterior e comunicou que a CAIXA foi instruída a instaurar as TCE.

Em 10/04/2017, foi realizada reunião no auditório do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União na qual estiveram presentes, além da própria CGU, representantes da SNH, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), Secretaria Executiva (SE), CAIXA e Estado do Rio de Janeiro. Nessa agenda, pactuou-se que o Estado do Rio de Janeiro apresentaria defesa técnica ao Ministério das Cidades até 17/04/2017.

Portanto, os trâmites que envolviam a temática, notadamente a dúvida sobre o valor a ser pago e a apresentação de nova defesa por aquele ente estatal, eram de ciência da CGU que, como mencionado, participou da reunião.

A documentação técnica foi apresentada tempestivamente, mas foi considerada incompatível com a orientação de reavaliação do montante a ser ressarcido a partir da elaboração de novos orçamentos paradigmas. Comunicado de tal entendimento, o Compromissário solicitou novo prazo para apresentação dos orçamentos e suspensão de quaisquer atos relativos à TCE.

Em resposta, a Secretaria Executiva, por meio do Ofício 63/2017, de 03/05/2017, comunicou ao estado que ele poderia elaborar os orçamentos paradigma para análise da CAIXA, mas que o processamento das TCE seguiria seu fluxo regular.

Finalmente, apresentada a documentação, a SNH solicitou manifestação à CAIXA que, após analisá-la, apresentou novas dúvidas que foram objeto de reunião em 18/08/2017.

Ante a indagação da CGU em relação à situação dos procedimentos, a SNH, novamente, instou a CAIXA a informar a situação das TCE, as quais se imaginavam estarem em curso. Em resposta, a Mandatária informou que os processos haviam sido montados, tendo sido encaminhados à sua área competente.

Por precaução, mais uma vez, a SNH expediu novo documento, Ofício 569/2017, de 18/12/2017, para nova atualização das informações. A CAIXA, por seu turno, alegou a necessidade de eliminação de pendências, dentre as quais a notificação de parte dos elencados como responsáveis, ex-Governador e ex-Secretário, por ambos se encontrarem presos.

Em síntese, inúmeras ações foram adotadas pela SNH com a finalidade de dar celeridade ao procedimento de ressarcimento dos recursos ao erário pelo Estado do Rio de Janeiro. Contudo, ao longo do processo, foram constatadas diversas dúvidas de cunho técnico que levaram, por sua vez, às discussões, reuniões, tratativas, a fim de que se chegasse ao consenso quanto aos valores devidos.

Quando sucederam novas discussões sobre a temática, inclusive com a participação da CGU, insistiu-se na tentativa de solução das dúvidas pela via administrativa, isto é, sem que houvesse a necessidade de instauração da TCE.

A despeito disso, já em 06/10/2016, a SNH posicionou-se de forma clara quanto à necessidade de instauração das TCE, independentemente da controvérsia relativa ao valor, caso os prazos pactuados não fossem cumpridos. Isso porque entendeu-se que ao Compromissário já havia sido concedido tempo e oportunidade suficientes para apresentar os orçamentos à luz da nova jurisprudência do TCU, tal como aventado pela CGU.

Por seu turno, à CAIXA cabia processar a TCE, em última análise, pautando-se nos valores originalmente informados pela CGU no âmbito de seus relatórios. A SNH franqueou essa possibilidade em seus comunicados.

Ocorre que a Mandatária, no âmbito de suas competências, não conferiu a celeridade esperada pela CGU, apesar das inúmeras correspondências e diálogos mantidos por outros meios não formais.

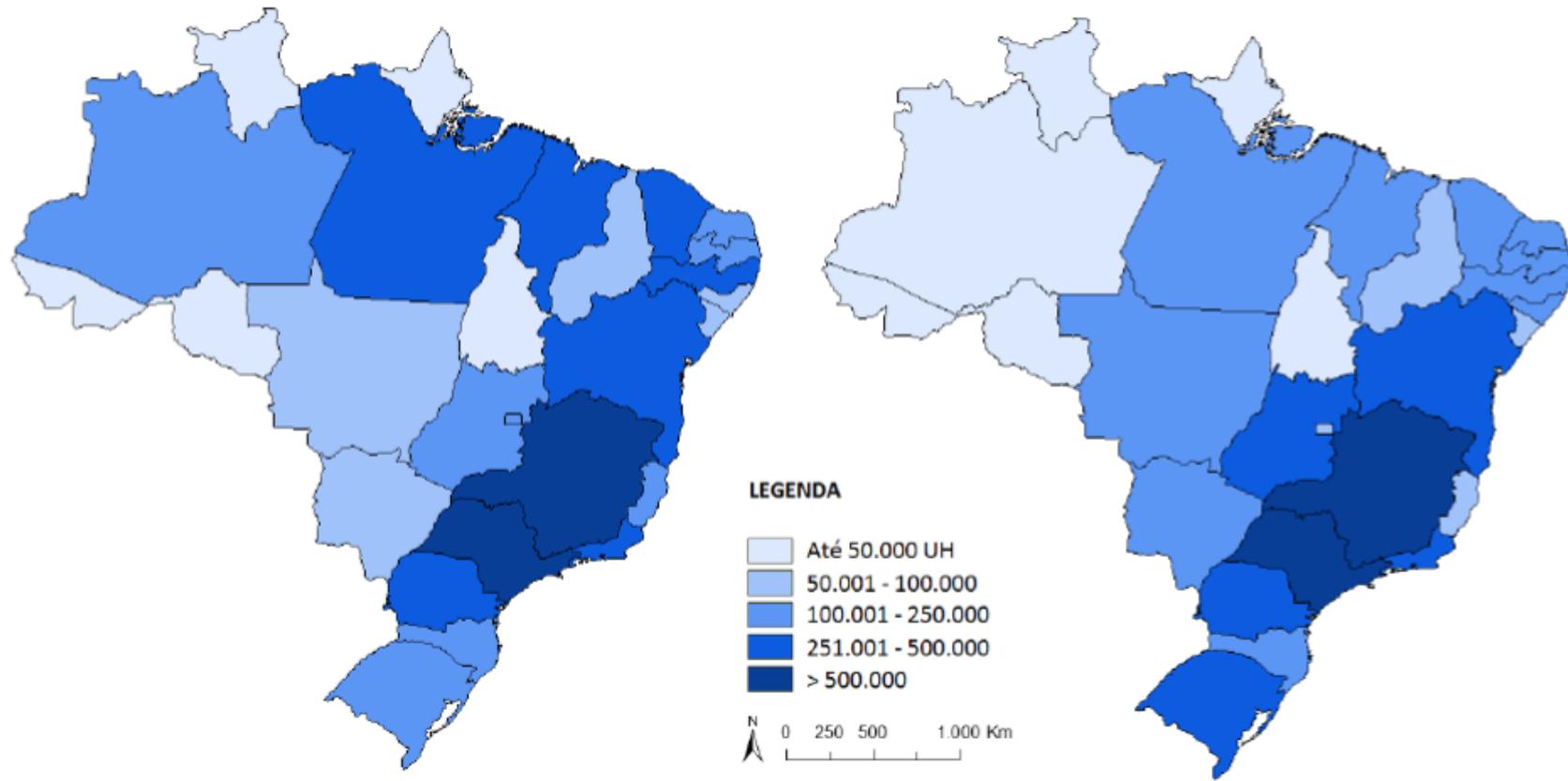
O Ministério das Cidades, por sua vez, não dispõe de meios formais de penalização da Mandatária nas hipóteses de eventual morosidade no encaminhamento dos processos. Assim, a atuação da SNH concentrou-se na análise e expedição dos documentos que tiveram por finalidade dar sequenciamento, o mais célere possível, ao feito.

Em síntese, durante todo o período de discussão da matéria, a atuação da Secretaria foi exatamente a de atendimento à recomendação da CGU, qual seja, de atuar junto à CAIXA visando à adoção de medidas para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente em ambos os investimentos, PAC Alemão e Rocinha.

Pelo exposto, dado que a SNH não deixou de atuar para essa finalidade, mesmo diante do reduzido quadro de servidores disponível, entende-se bastante desarrazoada a menção a tais processos no rol daqueles em que esta pasta não estaria cumprindo as recomendações, bem como se cogitar de responsabilização pelas supostas condutas omissivas.

## DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL- 2015

## CONTRATAÇÃO TOTAL MCMV -2018



Fonte dos dados: Fundação João Pinheiro e SNH/MCidades

Elaboração: SNH/MCidades

**VISÃO**

Tornar-se um centro de excelência na formulação, acompanhamento e fomento das políticas e programas de habitação e urbanização

**MISSÃO**

Promover o acesso à moradia digna à população em geral

**SOCIEDADE**

*Descreve os objetivos finais da estratégia*

Promover a implantação de modelos de financiamento e subsídios capazes de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas

Garantir acesso a terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de Habitação de Interesse Social

Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política habitacional

Ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil

Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda

**RESULTADOS INSTITUCIONAIS**

*Descreve os objetivos intermediários e está associada aos resultados esperados com a atuação da Secretaria*

Apoiar a produção de moradias para população de baixa renda

Apoiar a urbanização de assentamentos precários

Apoiar a reforma de moradias para população de baixa renda

Promover o planejamento e o desenvolvimento institucional na implementação da Política Nacional de Habitação

Apoiar a modernização e promoção da qualidade e produtividade do setor de construção habitacional

Incentivar a construção, aquisição, ampliação e melhorias habitacionais, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário, estimulando a oferta de crédito pelos agentes financeiros

**PROCESSOS INTERNOS**

*Descreve os objetivos dos processos finalísticos da Secretaria para entregar os resultados esperados*

Promover a efetividade dos programas e ações habitacionais

Formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Nacional de Habitação

Aprimorar o relacionamento com os parceiros para a melhoria contínua dos programas e ações e da política habitacional

**RECURSOS**

*Descreve os recursos que suporta e condicionam a estratégia*

Disponer de recursos orçamentários e financeiros e melhorar a sua gestão

Disponer de capital organizacional adequado e melhorar a sua gestão

Disponer de capital humano qualificado e melhorar a sua gestão

Disponer de capital de TI e melhorar a sua gestão

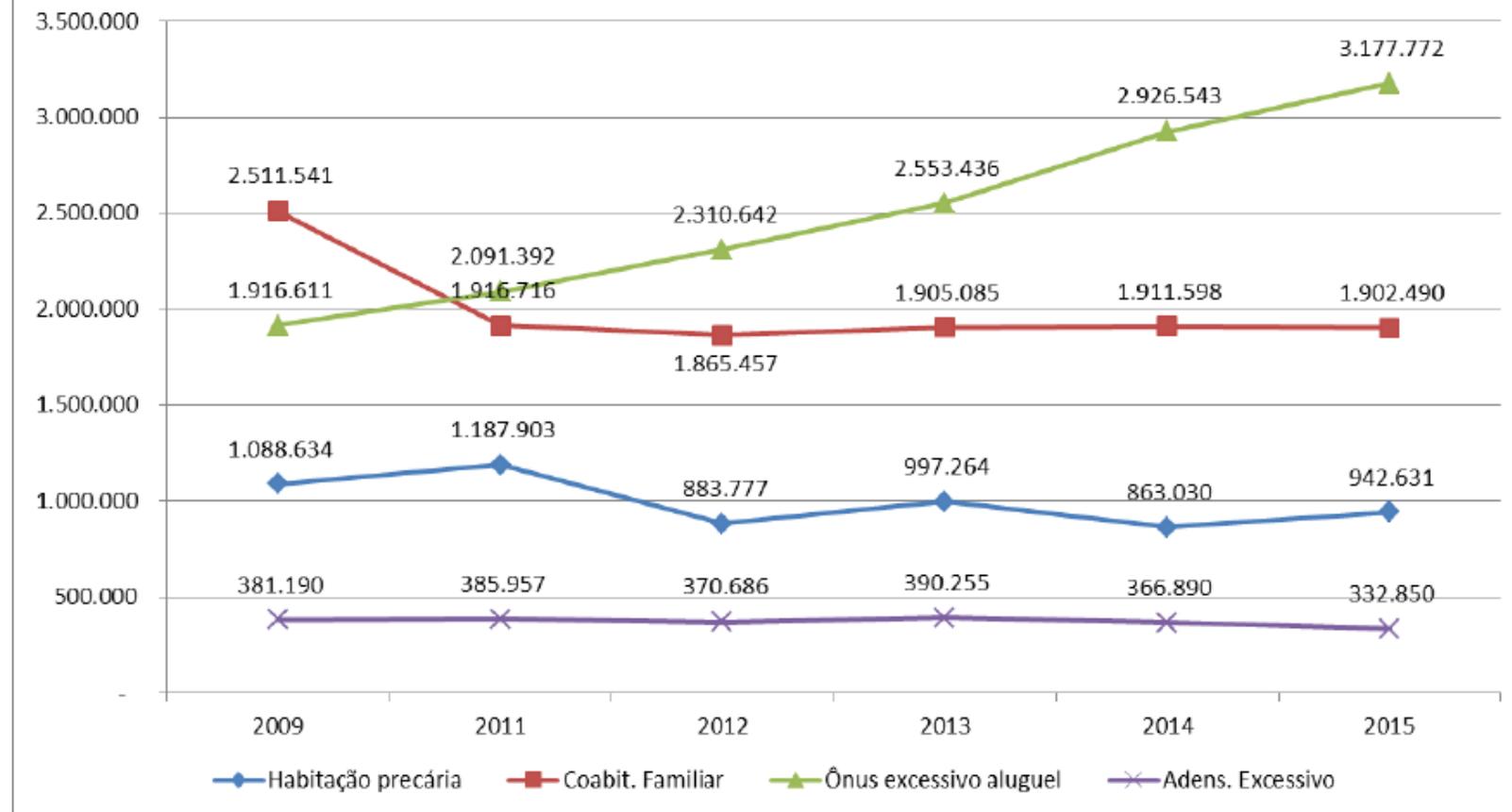
**VALORES**

Resiliência  
Inovação

Responsabilidade socioambiental  
Efetividade

Ética  
Transparência

## Componentes do Déficit Habitacional - 2009 - 2015



Fonte dos dados: Fundação João Pinheiro

Elaboração: SNH/MCidades

## Análise do Controle Interno

Pondera-se que apesar do gestor manifestar-se no sentido de que as proposições do PlanHab continuam válidas, em nenhum momento do Relatório de Gestão de 2017 o referido plano foi citado. Na convicção de que este é um instrumento importante para a implementação da Política Nacional de Habitação, é necessário destacar que em auditoria anterior, o atraso na sua revisão já havia sido apontado e, mesmo assim, a SNH não se pronunciou quanto às suas tratativas para revisão ou em que medida o PlanHab ainda estava servindo como documento orientador das políticas da Secretaria.

É necessário enfatizar que as respostas aos questionamentos feitos no decorrer da auditoria não foram adequadas, conforme pode ser avaliada quando comparadas à manifestação ao Relatório Preliminar, além de não terem demonstrado as ações empreendidas pela UPC. A apresentação de respostas detalhadas já no término da auditoria e que não dialogam com o conjunto de dados obtidos durante a execução, prejudica os trabalhos e o processo de avaliação das contas, visto que impede a aplicação de testes para aferir a manifestação apresentada.

De modo geral, a avaliação inicial foi mantida, no sentido de que as falhas identificadas na tardia construção do planejamento estratégico, bem como a não revisão do PlanHab, associadas à restrição orçamentária, a piora dos índices apurados pela Fundação João Pinheiro e a dificuldade em esclarecer a priorização dos recursos, demonstram fragilidades na gestão que prejudicam o cumprimento dos objetivos da PNH. Apesar da manifestação em relação ao relatório preliminar avançar em termos de transparência das ações da gestão, considera-se que a prestação de contas da UPC, expressa no Relatório de Gestão, deve se pautar pela clareza na devolutiva à sociedade.

Cumprir ainda salientar que ao identificar fragilidades na gestão, não se depreende como consequência o descumprimento de objetivos da PNH de forma deliberada. Porém, é papel do órgão de controle interno alertar a gestão para aspectos relevantes na sua atuação que não estejam contribuindo para superar os problemas vivenciados pela Unidade.

### **1. Morosidade na revisão, atualização e aperfeiçoamento do PlanHab.**

As informações reportadas pela Unidade em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria não dialogam com o conjunto de dados obtidos durante a execução dos trabalhos: as tratativas específicas com as universidades não haviam sido descritas e nem encaminhadas as suas comprovações, quando do questionamento realizado na solicitação de auditoria. Registra-se que mesmo na manifestação ao Relatório Preliminar não foram encaminhados os documentos comprobatórios das ações realizadas pela SNH.

A proposta de revisão com a Universidade de Brasília não elide o descumprimento periódico constatado que previa a revisão do PlanHab concomitante aos PPAs. O horizonte para 2040 avança para uma nova versão do PlanHab e, ainda que a Unidade afirme que ele, mesmo sem as revisões, seja documento basilar da política, não houve demonstração de como a SNH utilizou suas orientações e atuou em sua conformidade, de como lidou com as previsões presente no documento, as prioridades, as opções políticas e técnicas ou como este fazia parte de seu planejamento ou orientou a priorização dos recursos feitas no atual cenário de restrição orçamentária.

A informação de que a Secretaria Executiva ficará com o encargo da revisão do PlanHab, bem como há uma restrição de recursos na contratação da Universidade de Brasília, são informações novas, porém, não restou demonstrado em que momento ou em que condições tais decisões foram tomadas pela Unidade como providências frente às revisões descumpridas.

Cabe ainda destacar que a SNH não contextualizou ou esclareceu a necessidade do contrato com universidades e por que tais revisões não teriam condições de serem feitas na estrutura do próprio Ministério das Cidades. Em que pese a Secretaria ter quadro defasado de pessoal, o que é um dificultador para que ela mesma realize tal revisão, a contratação de uma universidade para conduzir o processo não é uma consequência óbvia. Considera-se parte do uso do PlanHab, que a SNH tenha condições de esclarecer e explicar quais foram as alternativas ponderadas quanto à sua revisão.

Ressalta-se que o investimento feito na construção do PlanHab 2009-2023 acaba por resultar num dispêndio de recursos que não teve o resultado previsto. Mesmo que determinações de nível político sejam definidoras maiores da priorização dos recursos na gestão, é necessário que a UPC consiga demonstrar claramente em que medida segue seus planos e está calcada em projeções realistas e sustentáveis.

## **2. Inconsistência nas justificativas das decisões de aporte e priorização de recursos pela gestão, demonstrando falhas de planejamento.**

Cumpra salientar que as inconsistências identificadas pela equipe de auditoria se referem às justificativas apontadas pela UPC para a priorização de recursos e que, ainda que as decisões tenham caráter discricionário, sua prestação de contas pressupõe coerência e clareza. A manifestação da gestão acrescenta informações, no entanto, não alcançam os esclarecimentos com base no seu planejamento e nem na sua avaliação discricionária.

Ainda que a tomada de decisão quanto à destinação dos recursos do PMCMV seja realizada de forma colegiada pelo Comitê de Acompanhamento do PMCMV (CAPMCMV), as metas estabelecidas e a opção em não cumprir determinadas modalidades não foram esclarecidas. Apesar de estabelecimento de metas de contratação, verificou-se que o PNHR e o FDS não tiveram seleção divulgada. Essa decisão ora foi argumentada como devido à demora no processo de seleção dessas modalidades, e ora como parte de uma escolha decisória.

A informação de que os principais objetivos da PNH atuam sobre o incremento do estoque de moradias e sobre a readequação de situações de moradia precária, e estes são a finalidade de todos os programas que foram priorizados na alocação de recursos no exercício 2017 não explicita porque tais programas foram priorizados em detrimento de outros, mesmo considerando os resultados do déficit rural apurados, por exemplo.

Ressalta-se que a avaliação da gestão se refere ao exercício de 2017, mesmo que os processos de seleção tenham sido abertos para todas as modalidades em 2018, como argumentado pela SNH, as explicações não ficaram elucidadas quanto às decisões daquele ano.

Apesar de a UPC argumentar que os resultados apresentados em 2017 mostram avanços em relação ao exercício anterior, não houve demonstração de quais ações ou resultados a Unidade estaria se referindo.

Em relação às mudanças promovidas nos programas diante do cenário de restrições orçamentárias como a ampliação da modalidade FAR para cidades com menos de 50 mil habitantes e a criação de um novo programa como o Cartão Reforma, a UPC afirmou que o normativo que ampliou a modalidade FAR supre lacuna deixada pelo Programa Oferta Pública que já atendera esses municípios demonstrando, a partir dos processos seletivos, a existência não só de efetiva demanda, como também de viabilidade de contratação. No entanto, a Unidade não explicou quais condições de viabilidade de contratação seriam essas, já que o Relatório de Gestão da Unidade afirmou que o cenário de restrição orçamentário prejudicou a execução da referida modalidade.

Ainda, a UPC explica que quanto às condições de viabilidade de contratação em municípios com menos de 50 mil habitantes no âmbito da modalidade PMCMV-FAR, a Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018, ajustou os valores máximos das unidades com relação aos limites estabelecidos pela Portaria nº 363, de 12 de agosto de 2013. Porém, ainda que o ajuste tenha permitido maior aderência para a contratação, não há explicação da razão de seu aporte. Acrescenta-se ainda o fato de que a revisão da Portaria só fora feita no exercício de 2018.

Quanto à criação do Programa Cartão Reforma, em que pese a consideração da manifestação ao Relatório Preliminar sobre o seu potencial anticíclico, a equipe de auditoria reforça que esse argumento utilizado pela UPC não esclareceu em que medida o Programa Cartão Reforma supera as outras modalidades em sua capacidade anticíclica de curto prazo e que justificaria suprir a lacuna quanto ao déficit qualitativo neste momento de restrição orçamentária frente aos outros programas em curso, levando-se em conta ainda a ponderação sobre os custos de sua formulação. O argumento sobre a capacidade anticíclica desse programa foi trazido pela SNH na Nota Técnica 91/2018SNH/MCIDADES, quando questionada sobre a criação de um novo programa diante do cenário de restrição orçamentária. A equipe de auditoria registra que apenas não foi apresentada especificidade que justificasse sua priorização frente às outras modalidades do PMCMV.

Avalia-se que permanece a ponderação sobre a disponibilidade orçamentária de 81% da demanda apresentada pelos gestores do FAR, não ter demonstrado como foi tomada a decisão de direcionar o percentual autorizado para as obras paralisadas, assim como para o incremento informado, no item 3 da Nota Técnica 91/2018, de 2% representando descentralização de R\$ 55 milhões considerando a comparação 2016-2017. As informações apresentadas não deixam claro o percentual disponibilizado para tais ações que demonstre como a gestão definiu a distribuição dos recursos diante das limitações impostas e o que os recursos aportados na retomada de obras explicitam nesse contexto de priorização.

### **3. Alterações no desenho do Programa Cartão Reforma.**

A manifestação da unidade propiciou alterações no entendimento da auditoria, sendo as análises inseridas diretamente no corpo do relatório.

#### **4. SisReforma incompleto e inoperante, prejudicando a implantação e controle do Programa Cartão Reforma.**

Em que pese a manifestação do gestor, a necessidade de profunda reformulação do programa é decorrente de falhas na análise do risco à que a SNH estava exposta quanto à viabilidade do programa, sendo responsabilidade da auditoria interna evidenciar tais riscos e alertar a unidade quanto à necessidade de avaliações adequadas quando da implementação de novos programas.

Diante da informação de que o portal do Programa está desatualizado até que seja efetivamente revisto todo o processo de contratação, pondera-se que a atualização da página do Programa deveria ser concomitante com a reformulação, de modo a primar pela transparência do processo.

A respeito das inconsistências nas informações sobre a operacionalização do SisReforma pela empresa Basis, a equipe acata a justificativa da Unidade e apenas ressalta a necessidade de coerência e de unicidade nas informações registradas na elaboração do Relatório de Gestão e nos trabalhos da auditoria anual de contas visando sempre à maior transparência.

Sobre a avaliação *ex-ante* na concepção do Programa registra-se que, apesar do Cartão Reforma constar no texto do Guia Prático de Análise *ex-ante* de Políticas Públicas, publicado pelo IPEA/Casa Civil/CGU, este não integra o item gerenciamento de riscos, sendo esta uma falha constatada do seu desenho por todos os normativos anunciados e não contemplados efetivamente, conforme constatado por ação de controle realizada em 2017.

#### **5. Estrutura organizacional da SNH deficiente, prejudicando a execução da Política Nacional de Habitação.**

Os trabalhos de análise dos Resultados Quantitativos e Qualitativos revelaram incipiência na execução do planejamento estratégico da unidade, retração da força de trabalho disponível e rotatividade de gestores. A constatação da equipe de auditoria é que essa situação tem se repetido em auditorias anteriores, sem que a Unidade apresente avanços efetivos de um exercício para o outro. Neste aspecto a manifestação da gestão não modifica o fato.

A argumentação de que há incompatibilidade entre o volume de recursos geridos e a estrutura técnica e tecnológica disponível no Ministério das Cidades como um todo, sendo uma das situações mais díspares encontrada na SNH, já atestadas pelo TCU e as tentativas de mitigar a retração na força de trabalho, reforçam o achado de auditoria quanto às condições adversas vivenciadas pela UPC. Registra-se que compete ao gestor realizar planejamento tendo em vista tal situação, além de considerar que o cenário de restrição fiscal em que o país se encontra não dá demonstração de alteração significativa no curto prazo. Ou seja, a Secretaria terá que desempenhar suas atribuições em um cenário adverso quanto à quantidade de pessoal.

A justificativa de que a edição de normas faz parte de uma das suas atribuições mais importantes não podem resumir a sua atuação e também devem estar em sintonia à avaliação de riscos e seu planejamento prévio, evitando atuar sobre situações contingenciais e não previamente ponderadas. Nesse sentido, o quadro não se altera

quanto ao entendimento de que há fragilidade no planejamento da Unidade e de uma gestão falha, uma vez que a SNH não conseguiu demonstrar avanços significativos quanto ao seu planejamento estratégico entre os exercícios.

## **6. Indicadores negligenciados e insuficientes para orientar a gestão.**

As informações prestadas pela Unidade após o Relatório Preliminar de Auditoria se mostram mais completas e indicativas das ações da gestão, ainda que não tenha conseguido argumentar sobre os resultados negativos quanto ao déficit habitacional rural e ao adensamento excessivo e nem explicar como tais resultados influenciaram as decisões da gestão.

A SNH informou que o déficit habitacional apurado pela Fundação João Pinheiro correlacionado ao Programa Moradia Digna, é suficiente para identificar a localização do problema na sociedade e, assim, orientar a distribuição de recursos por região, por unidade da federação ou, até mesmo, por municípios, tendo sido utilizado como instrumento de distribuição de metas para todas as ações que amparam produção habitacional do Programa, ainda que não seja suficiente para apurar os resultados do Programa.

A Secretaria ainda argumentou que para o próximo Plano Plurianual será proposto, ao invés de avaliar a “diminuição do Déficit Habitacional”, avaliar o número e a evolução positiva de unidades habitacionais adequadas incrementadas no estoque de moradias do país (sobretudo as propiciadas pelo PMCMV em suas diversas faixas de renda), conforme os números de contratação do programa acumulada de 2009 a 2018. Avalia-se que as considerações feitas pela UPC não equacionam o problema de insuficiência dos indicadores, mas aponta caminhos para aperfeiçoar a apuração de seus resultados.

## **7. Falhas na fiscalização e acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos pelos municípios, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.**

A Unidade apresentou medidas de superação dos problemas vivenciados, demonstrando não ter se furtado a corrigir os problemas identificados. No entanto, a gravidade dos problemas de inserção urbana vivenciados nos empreendimentos do PMCMV é decorrente de uma gestão de riscos deficiente, com baixa tempestividade na mitigação dos problemas e que comprometem seriamente os objetivos dos programas executados e que foi falha em considerar as dificuldades e a fiscalização do cumprimento da matriz de responsabilidade pelos municípios.

Aprimorar as estratégias de fiscalização é responsabilidade da SNH e essa perspectiva deve nortear sua atuação. No entanto, o alto índice de manifestações de órgãos de controle; além de externalidades de problemas urbanos não desejáveis nos empreendimentos habitacionais em oposição à realização de moradia digna demonstram que a fiscalização, ainda que crescente, não tem sido suficiente para superar as consequências negativas advindas com a execução dos empreendimentos.

## **8. Falta de transparência quanto ao impacto da restrição crescente de recursos no âmbito do FAR para o cumprimento dos objetivos dos programas e das informações da gestão do FDS.**

Importa destacar que apenas na manifestação ao Relatório Preliminar, a SNH apontou a decisão colegiada quanto aos aportes de recursos nos seus programas. Acrescenta-se o fato de que novamente a SNH reporta as especificidades quanto aos processos de seleção do PMCMV-E e PNHR sem esclarecer adequadamente a interveniência da decisão colegiada.

A UPC está considerando um biênio, quando as metas tratadas se referem ao exercício de 2017 e são estes percentuais que estão sendo avaliados quanto aos seus resultados. Ressalta-se que o exercício de 2018 será avaliado em auditoria oportuna e deverá ser esclarecido como a gestão deu continuidade às metas inicialmente previstas para 2017.

Nem o Relatório de Gestão nem as respostas às solicitações de auditoria citaram o programa Avançar, ou seja, até a manifestação ao Relatório Preliminar não havia informação sobre ingerências quanto às metas. A não justificativa para os recursos aplicados permanece, mesmo que a SNH não tenha gerência sobre todos os aspectos que envolvem seus investimentos.

Ainda, não foi encaminhado nenhum documento do programa Avançar para comprovar a manifestação do gestor.

Dessa forma, a manifestação do gestor não superou a constatação de falhas de transparência que permanecem não deixando claras as ações de planejamento realizadas.

## **9. Índice de Execução de Projeto/Obra (IEPO) demonstra problemas na execução das obras.**

A Unidade apresentou as medidas tomadas para a superação dos problemas identificados e caminha no sentido de reverter o quadro. Manteve-se a recomendação para aprimorar a seleção dos empreendimentos relativos ao PMVMC-E, uma vez que os problemas relatados são decorrentes de falhas de seleção e devem ser mitigados.

## **10. Falha na transparência dos resultados da gestão do FNHIS.**

A Unidade apresentou novas informações que esclarecem um pouco mais as decisões da gestão, no entanto, ressalta-se que tais informações apenas na manifestação ao Relatório Preliminar criam dificuldades para a análise da auditoria e prejudicam os resultados do trabalho. Cabe ainda registrar que a complementação de informações inclui medidas tomadas no exercício de 2018, não contemplando, assim, a compreensão adequada das decisões tomadas em 2017.

Em relação ao grupo de trabalho do ConCidades e revisões quanto à Lei nº 11.888, de 2008, destaca-se que a proposta de saneamento da questão com o Cartão Reforma, em que pese a justificativa de seguir as premissas da resolução do ConCidades, não encontra sintonia às suas ponderações. O Programa Cartão Reforma foi objeto de uma recomendação do Conselho Nacional das Cidades negando a Medida Provisória que

criou o programa em função de propor a criação e implementação da modalidade voltada para melhorias habitacionais no programa PMCMV, na Resolução 182. Portanto, o intuito do Conselho das Cidades na Resolução 182 não coincide como argumento da SNH de que o Programa Cartão Reforma supre lacuna de investimentos na área.

Cabe destacar ainda que as ações empreendidas pelo FNHIS contêm ações de reforma, mas estas não são o seu objetivo principal. Acrescenta-se ainda o fato de que entre as ações do Programa Cartão Reforma, a conclusão habitacional tem relevância frente às ações que incidem na precarização das habitações, inclusive, com recomendação deste órgão de controle interno para sua revisão.

Assim, considerando que o ConCidades se encontra sem representação, avalia-se que não há condições de tais informações serem assumidas como solução ao que se discutira nessa instância. Nesse sentido, a SNH deve atentar à necessidade de maior transparência, uma vez que as explicações apresentadas, além de não dialogarem com as anteriormente realizadas, não deixam claro a avaliação da Unidade quanto aos resultados do FNHIS e suas perspectivas de continuidade. Ainda que muitas iniciativas estejam sendo apresentadas como forma de viabilizar aspectos das ações do FNHIS, não houve uma análise consistente da Unidade quanto às perspectivas do futuro deste fundo, bem como as consequências para os resultados da política pública habitacional empreendida pela Secretaria.

#### **11. Imprecisão na análise de retomada das obras paralisadas.**

A unidade apresenta as ações adotadas para a retomada de obras paralisadas., informando que o número de operações atualmente atrasadas ou paralisadas corresponde a 7% do total de contratos da faixa 1 do PMCMV.

Quanto ao PMCMV-FAR, foram retomadas aproximadamente 66 mil unidades habitacionais até o momento. Já PMCMV-Entidades Urbanas e PMCMV-Rural tiveram recente regulamentação, em 07/07/2018 para retomada dos empreendimentos. Quanto ao PMCMV Oferta Pública, foram firmadas Declarações de Viabilidade de Operação (DVO) para 50.169 unidades habitacionais, sendo que 14.713 já foram concluídas e 8.899 entregues.

Pondera, ainda, que a natureza dinâmica, o desafio de assegurar a segurança jurídica das operações e o melhor interesse da União dificultam a prospecção de resultados esperados pela SNH.

Pelo relato da UPC, as informações apresentadas no Relatório de Gestão e durante os trabalhos de auditoria, indicam que apesar do contingenciamento de recursos e das dificuldades vivenciadas cotidianamente com a rotatividade da gestão e escassez de força de trabalho, as condições negativas em princípio, teriam se mostrado positivas para a retomada das obras paralisadas.

A manifestação ao Relatório Preliminar, apresenta os resultados na retomada das obras, no entanto, as avaliações permanecem não permitindo os esclarecimentos necessários. A agenda de retomada ter se fortalecido desde 2016 não encontra esclarecimento frente à informação de que o contingenciamento sofrido proporcionou maior investimento na retomada das obras. E é esse o ponto abordado pela equipe de

auditoria quanto à imprecisão identificada. Quanto a esse aspecto a SNH não acrescentou informações.

## **12. Controles internos da SNH insuficientes e ineficazes para mitigar as fragilidades dos normativos internos e dos sistemas de informações, impactando negativamente o atingimento de seus objetivos.**

O gestor manifesta-se informando que *avaliações, mesmo que não formais, sobre os resultados que estão sendo alcançados levam ao processo de reformulação para correção de rotas, o que acarreta em alterações normativas. Ainda, que as alterações normativas não são um sintoma de falta de planejamento, sendo um processo contínuo e incrementalista em termos de mitigação de riscos e busca de atingimento de resultados.* Ainda, que foram implantados sistemas de informação para o PMCMV Oferta Pública, decorrente de recomendação da CGU, e que o PAC é monitorado por meio de sistema informatizado SACI.

Em que pese tais informações, o gestor não abordou o que foi apontado pela CGU, em breve síntese: não demonstração da atuação do exercício de supervisão da alta administração quanto aos controles internos, naquilo que tange ao PPP; pendências de atendimento de recomendações com impacto negativo sobre a gestão; ausência de metodologia de acompanhamento e monitoramento do PPP; e participação incipiente na elaboração da política de gestão de riscos.

## **13. Controles internos dos Fundos mostram-se insuficientes para assegurar o atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos pela SNH.**

O gestor manifesta-se quanto ao CCFDS, apresentando sua atuação ao longo do biênio 2017-2018. No entanto, apesar de sua atuação, observa-se que o conselho se reuniu apenas 2 vezes no exercício de 2017, quando deveriam ter ocorrido 12 reuniões.

Quanto à disponibilização dos pagamentos, apesar dos empreendimentos do FAR e FDS possuírem site para acompanhamento, observa-se a necessidade do número do registro contratual, o que dificulta sobremaneira o exercício do controle social. Considera-se que a informação deve estar disponível e ter seu acesso facilitado, devendo a transparência ser aperfeiçoada.

Ainda se manifesta informando que fará gestão junto aos responsáveis para viabilizar a publicação das atas dos órgãos colegiados.

No entanto, não houve manifestação quanto às reuniões em quantidade inferior do CGFNHIS, à ausência de acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos pela ACFAR e CGFNHIS, à ausência de dados estruturados por parte da SNH quanto aos atendimentos das reclamações e denúncias dos empreendimentos, sendo a situação do FNHIS mais grave, visto que o Programa de Olho na Qualidade não acolhe nem trata dos empreendimentos executados com recursos desse fundo.

## **14. Deficiência da gestão da SNH no acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU.**

O gestor manifesta-se informando que o núcleo de controle da SNH não foi extinto, porém seu desempenho foi substancialmente afetado pela expressiva perda de mão de obra. Ainda reforça a expressiva demanda do Ministério Público e de decisões judiciais que demandam a atuação prioritária da equipe da SNH, fatos já manifestados no curso da auditoria.

Acrescenta, também, o atendimento a diversas recomendações da CGU ao longo da gestão, e que disponibilizará acesso ao Sistema Monitor para todos os gestores de programas da SNH com vistas a promover o equacionamento mais tempestivo e eficaz. Por fim, apresenta o histórico quanto à instauração da TCE dos contratos do PAC Alemão e Rocinha, ressaltando que a CGU tem participação ativa nesse processo.

O achado da CGU foca na quantidade de recomendações pendentes de atendimento ao longo dos exercícios, inclusive aquelas que nunca tiveram manifestação. Em que pese os esforços e ações adotados pela SNH, observa-se que existe a oportunidade de melhoria e a necessidade de avaliar esse passivo, de forma a possibilitar um gerenciamento efetivo do atendimento dessas recomendações. Esse é o motivo maior para que o gestor apresente um plano de ação, onde possam ser priorizadas as recomendações por ele consideradas como de maior relevância e riscos de impacto à gestão.

Quanto às TCE ressalta-se que, de fato, a CGU tem acompanhado as ações e atuações do gestor junto à Mandatária. No entanto, é responsabilidade do gestor o acompanhamento da instauração da TCE e a gestão junto a sua Mandatária com vistas a dar celeridade ao processo, sob pena de responsabilidade solidária.

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201800844

**Unidade(s) Auditada(s):** Secretaria Nacional de Habitação

**Ministério Supervisor:** Ministério das Cidades

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 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 (constatações) relevantes para os quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Inconsistência nas justificativas das decisões de aporte e priorização de recursos pela gestão, demonstrando falhas de planejamento (item 2);

- Deficiências no Sistema de Gestão do Cartão Reforma (SisReforma), prejudicando a implantação e controle do Programa Cartão Reforma (item 4);

- Estrutura organizacional da SNH deficiente, prejudicando a execução da Política Nacional de Habitação (item 5);

- Indicadores negligenciados e insuficientes para orientar a gestão (item 6);

- Falhas na fiscalização e acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos pelos municípios, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (item 7);

- Falta de transparência quanto ao impacto da restrição crescente de recursos no âmbito do FAR para o cumprimento dos objetivos dos programas e das informações da gestão do FDS (item 8);
- Índice de Execução de Projeto/Obra demonstra problemas na execução das obras (item 9);
- Falha na transparência dos resultados da gestão do FNHIS (item 10);
- Imprecisão na análise de retomada das obras paralisadas (item 11);
  
- Controles internos da SNH insuficientes e ineficazes para mitigar as fragilidades dos normativos internos e dos sistemas de informações, impactando negativamente o atingimento de seus objetivos (item 12);
- Controles internos dos Fundos mostram-se insuficientes para assegurar o atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos pela SNH (item 13);
- Deficiência da gestão da SNH no acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU (item 14).

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

5. O seguinte achado (constatação) subsidiou a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Morosidade na revisão, atualização e aperfeiçoamento do Plano Nacional de Habitação - PlanHab (item 1).

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

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.540.706-**	Secretária Nacional de Habitação	<b>Regular com Ressalva</b>	Item 1 do Relatório de Auditoria nº 201800844
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com

			participação determinante destes agentes.
--	--	--	---

7. Ressalta-se que, dentre os responsáveis certificados por Regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

Brasília (DF), 30 de julho de 2018.

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 – SUBSTITUTO

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201800844

**Unidade Auditada:** Secretaria Nacional de Habitação

**Ministério Supervisor:** Ministério das Cidades

**Município/UF:** Brasília (DF)

**Exercício:** 2017

**Autoridade Supervisora:** Alexandre Baldy

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Como avanço da gestão pode-se destacar a publicação da Portaria nº 494, de 21 de julho de 2017, decorrente da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que viabilizou a retomada dos empreendimentos da modalidade Oferta Pública do Programa Minha Casa Minha Vida, que estava com seu prazo encerrado no início do exercício 2017, havendo incremento de 8.354 unidades habitacionais entregues.

Dentre os achados destacam-se a morosidade na revisão, atualização e aperfeiçoamento do Plano Nacional de Habitação (PlanHab); a inconsistência nas justificativas das decisões de aporte e priorização de recursos pela gestão, demonstrando falhas de planejamento; indicadores negligenciados e insuficientes para orientar a gestão; controles internos insuficientes e ineficazes para mitigar as fragilidades dos normativos internos e dos sistemas de informações, impactando negativamente o atingimento dos objetivos da secretaria; e deficiência da gestão da SNH no acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU. O conjunto de achados evidencia que o planejamento da Secretaria possui fragilidades, que prejudicam o desenvolvimento das diversas ações de sua competência, inclusive dificultando a apresentação de

informações no Relatório de Gestão e nas manifestações no decorrer dos trabalhos de auditoria.

As principais causas dos achados são a insuficiência das ações realizadas pela gestão para atender à necessidade de revisão do PlanHab; as fragilidades da gestão quanto ao planejamento e monitoramento de suas ações; as falhas da gestão na realização e apresentação de uma análise dos impactos para fins de prestação de contas à sociedade; o entendimento equivocado do gestor de que controles internos e a avaliação de riscos não são ações/atividades integradas no dia a dia da unidade; e a atuação insuficiente do gestor no acompanhamento, avaliação e atendimento das recomendações emitidas pela CGU. Para sanear as falhas, foram feitas recomendações para elaboração e apresentação de plano de ação quanto à revisão do PlanHab e para tratamento das recomendações do Plano de Providências Permanente; a consolidação do planejamento estratégico da Unidade e sua integração aos instrumentos de planejamento do governo federal e ao PlanHab.

Quanto ao Plano de Providências Permanente (PPP) tem-se um panorama de 77% de recomendações para providências do gestor, ou seja, pendentes de atendimento. A situação mais delicada decorre da não implantação de ações de cunho estruturante e de reposição de bens e valores ao erário. Outra situação que prejudica a gestão, é que, de modo geral, a manifestação da Secretaria às recomendações do PPP limita-se a repassar as informações dadas pela CAIXA, no papel de sua Mandatária, não emitindo posição própria pelo atendimento ou não da recomendação, principalmente naquelas que se referem a reposição de bens e valores ao erário. Ademais, o Gestor somente adota providências ou apresenta manifestação, que nem sempre solucionam os problemas, quando ocorre auditoria no órgão.

Quanto à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da unidade foi dado enfoque à atuação da Assembleia de Cotista do Fundo de Arrendamento Residencial, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social com vistas ao atingimento dos objetivos estratégicos instituídos pela SNH. Foram identificadas oportunidades de melhoria em relação à realização de reuniões dos órgãos colegiados, para discussão dos assuntos afetos aos Fundos, serem inferiores às dispostas normativamente e à

transparência ativa quanto à publicação de atas de reuniões e pagamentos de empreendimentos na internet.

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, 30 de julho de 2018.

Diretor de Auditoria da Área de Políticas de Infraestrutura - Substituto