



TC 023.355/2013-1

Apenso: não há

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2012

Unidade jurisdicionada: Secretaria Nacional de Habitação (SNH), consolidando as informações sobre a gestão das unidades de sua estrutura, incluindo os programas e ações geridos com apoio da CEF, e agregando as contas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)

Responsáveis: Inês da Silva Magalhães e outros (Anexo I)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de prestação de contas anual da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCidades), relativo ao exercício de 2012, constituído em função do art. 4º da Instrução Normativa TCU 63/2010.

2. O processo de contas foi organizado de forma consolidada e agregada, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I da Decisão Normativa – TCU 119/2012 (normativo que rege a prestação de contas de 2012). O processo de contas da SNH/MCidades consolida as informações das unidades técnicas de sua estrutura, incluindo os programas e ações geridos por essa secretaria com apoio da Caixa Econômica Federal e agrega a gestão do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

3. O presente trabalho visa analisar as contas da SNH relativas ao exercício de 2012 após superado o sobrestamento determinado pelo Ministro Relator em virtude do trâmite do TC 024.796/2014-0, processo em que foi realizada audiência da Sra. Inês da Silva Magalhães por determinação do acórdão 2.255/2014-TCU-Plenário, e cujo resultado poderia interferir na análise das presentes contas.

4. O relator, Exmo. Min. Weder de Oliveira, determinou o sobrestamento, por meio de despacho, nos seguintes termos (peça 17, p. 2):

(...) considerando que a matéria tratada no âmbito daqueles autos (024.0796/2014-0) interfere no desempenho e na conformidade da gestão da SNH no exercício de 2012, determino o sobrestamento do processo até o julgamento do pedido de reexame contra o acórdão 3298/2015-TCU-Plenário, como havia sugerido o nobre Parquet, quando, então, a unidade instrutiva deverá proceder a nova instrução das presentes contas, levando em consideração a referida decisão para sua proposição quanto ao mérito da gestão.

HISTÓRICO

5. O TC 024.796/2014-0 teve sua origem em determinação contida nos autos do



TC 010.900/2013-6, o qual cuidou de auditoria de conformidade realizada, em razão de Solicitação do Congresso Nacional, no Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até cinquenta mil habitantes (PMCMV Sub 50).

6. O relatório da citada auditoria (peça 50 do TC 010.900/2013-6) registrou que, entre 2009 e 2014, o Ministério das Cidades pagou a instituições/agentes financeiros o total de R\$ 126,8 milhões a título de remuneração pelos serviços prestados no âmbito do PMCMV Sub50, e em suma, foram identificados os seguintes achados:

a) deficiência de controle do Ministério das Cidades na habilitação e no acompanhamento das instituições financeiras que operam o programa;

b) vínculos entre as construtoras responsáveis pela execução das obras e a empresa RCA Assessoria em Controle de Obras e Serviços, empresa contratada por agentes financeiros para aprovar projetos, organizar beneficiários, contratar execução de obras, acompanhar essa execução e declarar as condições de salubridade e habitabilidade das moradias construídas;

c) seleção e a contratação das empresas para execução das obras feita sem base em princípios concorrenciais e sem transparência adequada;

d) procedimentos adotados pelo Ministério das Cidades que não asseguram padrões mínimos de habitabilidade e de salubridade das moradias; e

e) moradias entregues sem assegurar a devida regularização fundiária.

7. O citado relatório foi apreciado pelo Acórdão 2.255/2014-TCU-Plenário, o qual determinou, dentre outras coisas, a constituição de autos apartados (TC 024.796/2014-0) para a realização da audiência da Sra. Inês da Silva Magalhães (também responsável pelas contas de 2012 da SNH) para que a gestora apresentasse razões de justificativa em relação às seguintes constatações:

9.4.1.1. não realização adequada da gestão do Programa Minha Casa, Minha Vida, no segmento de que tratamos presentes autos, caracterizada pela regulamentação insuficiente das ações conduzidas pelas instituições financeiras e agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação e pela ausência de adoção de mecanismos de controle e supervisão pelo Ministério das Cidades para acompanhamento das referidas ações (achados 3.1 e 3.3);

9.4.1.2. não adoção de providências para assegurar a entrega de moradias com padrões adequados de habitabilidade e salubridade, caracterizado, dentre outros fatores, pela ausência de: (i) adequada definição das especificações mínimas exigidas para as moradias custeadas pelo programa, sobretudo na 1ª etapa; (ii) inspeções sistemáticas in loco nas moradias entregues; (iii) trabalho técnico social na 1ª etapa do programa; e (iv) ações que fomentem e favoreçam o controle social do programa (achado 3.4);

9.4.1.3. não adoção de providências necessárias para assegurar aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, na vertente analisada nos presentes autos, o recebimento das moradias acompanhadas de título de propriedade ou de instrumento de legitimação de posse legalmente válidos, contrariando, dentre outros, o art. 59 da Lei 11.977/2009 (achado 3.5);

8. Por sua vez, o TC 024.796/2014-0 foi apreciado por meio do acórdão 3.298/2015-TCU-Plenário, que deliberou:

9.1. acatar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Inês da Silva Magalhães em relação ao subitem 9.4.1.3 do acórdão 2255/2014-TCU-Plenário;

9.2. acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Inês da Silva Magalhães em relação ao subitem 9.4.1.1 do acórdão 2255/2014-TCU-Plenário;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Inês da Silva Magalhães em



relação ao subitem 9.4.1.2 do acórdão 2255/2014-TCU-Plenário;

9.4. aplicar à Sra. Inês da Silva Magalhães a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9. A referida gestora ainda impetrou pedido de reexame e embargos de declaração nos autos do TC 024.769/2014-0, no entanto ambos tiveram seu provimento negado. Por fim a gestora recolheu o valor da multa aplicada e solicitou o arquivamento do processo (peça 71, TC 024.769/2014-0).

10. Portanto, superadas as causas do sobrestamento das presentes contas, passa-se à análise técnica.

EXAME TÉCNICO

I. Resumo da instrução anterior

11. A instrução acostada à peça 11, anterior ao sobrestamento, analisou o Relatório de Gestão da SNH relativo ao exercício de 2012, bem como todas as peças complementares a ele. Dessa forma, a fim de promover a economia processual, evitando-se a repetição de análises de itens já verificados naquela instrução, resume-se a seguir os principais pontos ali abordados.

I.1. Contextualização da Unidade Prestadora de Contas

12. A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) foi instituída pelo Decreto 4.665/2003 (posteriormente revogado pelo Decreto 8.927/2016) que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades.

13. A Portaria 227/2003 do Ministério das Cidades, alterada pela 383/2005, que aprova os Regimentos Internos dos órgãos do Ministério, dispõe, no Anexo V, sobre o Regimento Interno da Secretaria Nacional de Habitação. O art. 1º da Portaria mencionada e o art. 7º do Anexo I do Decreto 4.665/2003 determinam as suas atribuições, conforme transcrito a seguir:

I - 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 órgãos voltados para o desenvolvimento urbano, regional e social, visando a universalização do acesso à moradia, incluindo a rural;

II - promover e acompanhar a consolidação e modernização da legislação do setor habitacional;

III - promover e coordenar ações de apoio técnico a estados, Distrito Federal e municípios e organizações da sociedade na gestão de programas habitacionais, em consonância com as diretrizes da Secretaria-Executiva;

IV - elaborar diretrizes nacionais visando à captação de recursos para investimentos no setor de habitação;

V - elaborar e propor mecanismos de participação e controle social das ações de habitação, incluindo a realização de seminários, encontros e conferências;

VI - promover e acompanhar ações para o desenvolvimento e a difusão tecnológica e para a melhoria da qualidade da cadeia produtiva da indústria da construção civil;

VII - coordenar e apoiar as atividades referentes à área de habitação no Conselho das Cidades;

VIII - exercer as atribuições inerentes ao Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico



da Habitação no âmbito da Secretaria, observada a legislação específica;

IX - apoiar a integração de programas e ações estaduais, municipais e do Distrito Federal;

X - apoiar, em articulação com a Secretaria-Executiva, a participação do Ministério em órgãos colegiados, em assuntos inerentes à Secretaria;

XI - elaborar proposições legislativas sobre matérias técnicas de competência da Secretaria;

XII - coordenar, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, o processo de planejamento, orçamento e gestão no âmbito da Secretaria; e

XIII - acompanhar e avaliar o desempenho físico-financeiro das ações e programas da Secretaria, elaborando informações gerenciais para o processo de tomada de decisões.

14. A SNH/MCidades é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH) e à época estava estruturada em três departamentos: Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP), Departamento de Produção Habitacional (DHAB) e Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT).

15. A operacionalização de parte significativa dos programas sob a responsabilidade da SNH conta com o apoio da Caixa Econômica Federal (Caixa), que atua como mandatária da União, por meio dos instrumentos de transferências de recursos denominados contrato de repasse ou termo de compromisso, este último quando o investimento estiver contemplado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

16. Quanto ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), estes foram instituídos pela Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, que também dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. De acordo com o art. 1º do Decreto 5.796, de 6 de junho de 2006, o Fundo tem o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

17. Os recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos estados, municípios e Distrito Federal, em ações vinculadas a programas de habitação de interesse social. A Caixa é o agente operador do FNHIS, sendo responsável, dentre outras competências, pelo controle da execução físico-financeira dos recursos, atuando como instituição depositária na elaboração da prestação de contas dos recursos do fundo.

18. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), por sua vez, é um fundo financeiro com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Recursos FAR, que atende a necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra e venda direta. O fundo é administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente pela Caixa Econômica Federal (Caixa), por meio da Vice-Presidência de Fundos de Governo e Loterias. O PAR e o PMCMV são geridos pelo Ministério das Cidades e executados pela Caixa, por meio da Vice-Presidência de Governo (peça 4, p. 624).

19. Conforme quadro abaixo, a SNH é responsável pelos seguintes Programa, Objetivos e Ações:



Programa 2049 – Programa Moradia Digna	
Objetivo 0382: Melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários, desenvolvendo iniciativas necessárias à regularização urbanística e fundiária, à promoção da segurança e salubridade e à melhoria das condições de habitabilidade, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, infraestrutura e inclusão sócio ambiental.	Ação 10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários
	Ação 10S3 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários
Objetivo 0383: Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.	Ação 00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)
	Ação 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas - Programa Nacional de Habitação Urbana
	Ação 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais - Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR
	Ação 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS - Programa Habitacional Popular Entidades - PHPE
	Ação 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com até 50.000 Habitantes
	Ação 10SJ - Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – FNHIS
Objetivo 0384 – Incentivar a expansão do crédito habitacional para construção, aquisição, ampliação e melhorias, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário com estímulos ao crescimento da sua oferta pelos agentes financeiros.	Esse objetivo não possui ação orçamentária associada.
Objetivo 0385: Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para implementação da política habitacional sob os princípios de descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.	Ação 8875 - Apoio à Elaboração de Planos e Projetos Habitacionais de Interesse Social - FNHIS.
	Ação 8873 - Apoio ao Desenvolvimento Institucional dos agentes integrantes do SNHIS - FNHIS.
Objetivo: 0755 – Elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.	Ação 8100 - Fomento aos sistemas de qualidade e inovação tecnológica do setor da construção civil.
	Ação 8098 - Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção.
Objetivo: 0756 – Promover a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais, assim como, contribuir para a inserção socioeconômica das famílias beneficiadas por programas habitacionais	Ação 20NX - Apoio a racionalização das ações de Habitação de Interesse Social.



I.2 Análise das Contas pela CGU

20. Quanto ao Rol de Responsáveis, a IN TCU 63/2010 relaciona em seu art. 10 as naturezas de responsabilidades cuja identificação dos agentes responsáveis (titulares e substitutos) deve constar dos processos de contas. Nesse sentido, constam do Rol de Responsáveis encaminhado (peça 2 e 3) todos aqueles que desempenharam funções durante o período a que se referem as contas.

21. Quanto às verificações realizadas na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH), no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a CGU as balizou no conteúdo obrigatório do Relatório de Auditoria de Contas definido pela DN TCU 124/2012.

22. Em relação à SNH, os exames da CGU priorizaram algumas áreas de gestão consideradas estratégicas para a unidade, como a gestão das transferências voluntárias concedidas e os resultados quantitativos e qualitativos da Unidade. Já em relação ao FAR e o FNHIS as verificações da CGU seguiram o conteúdo definido pela DN 124/2012.

23. A análise dos resultados qualitativos e quantitativos da UJ em 2012, realizada pela CGU, concluiu que estes foram aquém do planejado para o exercício. A CGU ainda consignou que a metodologia de não empregar metas físicas e financeiras anuais para as ações da SNH/FNHIS é inadequada, pois inviabiliza o acompanhamento do desempenho dessas.

24. Quanto aos indicadores de desempenho da UJ, a unidade informou, em seu relatório de gestão, ser ciente da sua inadequação e da necessidade de revisão. Considerando essa informação, a CGU reforçou a necessidade de revisão e aprimoramento dos indicadores utilizados pela unidade.

25. Por sua vez, o exame da Unidade Técnica na instrução acostada à peça 11, indica que “não é verificada uma preocupação da secretaria para com a correta definição e atualização de suas metas, haja vista a existência de ações sem correspondente definição de metas quantitativas e qualitativas”.

26. A citada instrução ainda aponta que em outras auditorias do TCU também foram identificadas fragilidades e impropriedades nos indicadores de desempenho utilizados pela unidade, a exemplo do TC 004.237/2014-5, processo cuja análise foi integrada à das Contas de Governo da Presidência da República naquele exercício. E realça a necessidade de revisão e aprimoramento dos indicadores da unidade.

27. Em relação à execução orçamentária e financeira dos programas temáticos de governo constantes do PPA sob a responsabilidade da SNH, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a CGU apontou, de maneira geral, uma baixa execução orçamentária das Ações. A título de exemplo, do total da dotação orçamentária destinada ao Programa Moradia Digna (16,5 bilhões de Reais) apenas 16,4% foi liquidado.

28. Em seu relatório, a CGU reforçou a necessidade de que a SNH adote medidas para garantir o adequado cumprimento dos cronogramas de execução, evitando atrasos, paralisações e cancelamentos, especialmente nas regiões apresentadas com maiores dificuldades.

29. Quanto à avaliação das estruturas de governança e dos controles internos da SNH e do FNHIS, a CGU avaliou o ambiente de controle; ambiente de risco; procedimentos de controle;



informação e comunicação; e monitoramento.

30. O Órgão de Controle Interno verificou que, apesar da melhora em relação a anos anteriores, ainda há possibilidade de melhoria, principalmente quanto à gestão de transferências voluntárias; avaliação do ambiente de risco; e ausência de procedimentos de controle, de normas e manuais internos, de treinamento de servidores e de indicadores confiáveis.

31. O Relatório de Gestão do FAR apresentou informações das atividades de controle sob os aspectos de avaliação do ambiente de controle; riscos; procedimentos de controle; informação/comunicação e monitoramento. Essa avaliação foi realizada pela CAIXA em relação à sua função de executora dos recursos do Fundo. Saliente-se que as questões operacionais do FAR ficam a cargo da Caixa, ao passo que a SNH atua em nível gerencial.

32. A CGU avaliou a atuação da SNH em relação ao FAR e constatou fragilidades no monitoramento das atividades exercidas pela Caixa como mandatária do Fundo. Nesse sentido, recomendou à SNH que fortaleça os controles internos administrativos, por meio da implementação de rotina de monitoramento das atividades desempenhadas pela Caixa.

33. A situação das transferências voluntárias vigentes (convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, termos de compromisso, bem como transferências a título de subvenções, auxílios ou contribuições) também foi objeto de avaliação da CGU, que concluiu que as principais fragilidades encontradas nos exames realizados foram: i) a ausência de normativos internos na área de transferências; e ii) a ausência de sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas e estrutura de pessoal e tecnológica incompatível como volume de transferências concedidas.

34. Quanto às informações sobre a avaliação de gestão do patrimônio; da tecnologia da informação e do conhecimento; e dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental; foi informado que seriam apresentadas na prestação de contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

35. Acerca do cumprimento das determinações do TCU direcionadas à SNH, a CGU consignou em seu relatório que a UJ tem se empenhado em cumpri-las.

36. Em conclusão, a CGU entendeu que os resultados quantitativos e qualitativos da SNH em 2012 foram aquém do que foi planejado para o exercício. E que julga necessário que a SNH adote medidas para garantir o adequado cumprimento dos cronogramas de execução de obras, evitando atrasos, paralisações e cancelamentos.

37. Por fim, salientou que a apresentação das informações pela SNH no Relatório de Gestão de 2012 não estiveram em plena conformidade, e alertou a UJ para que apresentasse com maior clareza os relatos, e que evidenciasse adequadamente os problemas enfrentados na execução das ações promovendo maior compreensão da gestão.

38. Apesar das impropriedades apontadas no relatório de auditoria de gestão, resumidas nos parágrafos anteriores, o representante da CGU, no certificado de auditoria (peça 6), propôs o julgamento pela regularidade das contas relativas a 2012 dos responsáveis pela SNH, pelo FNHIS e pelo FAR.

39. Por sua vez, o dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 6). Contudo, destacou problemas de planejamento, acompanhamento e gestão de obras relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida. Ainda

salientou falhas no programa, quais sejam: (1) a falta de uma estrutura adequada no âmbito da Unidade para a gestão das transferências, especialmente no que se refere ao quantitativo de pessoal; (2) deficiências no monitoramento da atuação da Caixa na função de executora dos recursos oriundos das ações de governo sob a responsabilidade da SNH; e (3) a falta de estrutura adequada de grande parte dos municípios brasileiros, o que reflete na incapacidade de se elaborar e apresentar bons projetos.

I.3 Conclusões da instrução anterior

40. A análise das contas da SNH do exercício de 2012 (peça 11) identificou necessidades de melhorias nos seguintes aspectos: definição e atualização dos indicadores e metas da unidade; execução financeira-orçamentária; governança e implementação de controles internos; e gestão de pessoas.

41. Em relação aos indicadores do Programa 2049 - Moradia Digna e as metas do objetivo 0383 (Programa Minha Casa Minha Vida), foi verificado que esses não atendiam aos critérios confiabilidade, tempestividade, acessibilidade, representatividade e praticidade. De modo semelhante, foi verificado que as metas informadas no objetivo analisado não atendiam ao quesito confiabilidade.

42. Em relação à execução financeira e orçamentária da SNH, foi verificado uma baixa execução, de apenas 16,4%, no Programa Moradia Digna. Contudo, a Unidade Técnica, em atenção ao alegado pela UJ, entendeu que, por causa da plurianualidade das obras, a execução financeira-orçamentária da secretaria, apurada na forma de liquidação, tende aos resultados de baixa execução.

43. Sendo assim, a Unidade Técnica concluiu pela necessidade de ratificar a proposta da CGU e recomendar à SNH que continue trabalhando no aperfeiçoamento dos indicadores já existentes, bem como, se for o caso, elabore um plano de ação contendo prazos e responsabilidades, para elaboração de novos indicadores que possam: medir a efetividade, dos principais processos da Unidade (mensuráveis), e, principalmente, serem úteis para o processo de tomada de decisão gerencial.

44. Ainda da análise empreendida, verificaram-se problemas na gestão da SNH ocasionados, de um modo geral, pela ausência de avaliação de riscos, insuficiência dos procedimentos de controle e inadequação do monitoramento.

45. Diante disso a unidade concluiu pela necessidade de recomendar à SNH que fortalecesse os controles internos administrativos, por meio da implementação de rotina de monitoramento das atividades desempenhadas pela Caixa, como Mandatária da União, por meio de elaboração e aperfeiçoamento dos normativos internos, bem como divulgando no Plano de Providências as ações realizadas para a melhoria da qualidade das atividades desempenhadas pela Caixa.

46. Apesar das necessidades de melhorias apontadas em sua instrução, a unidade técnica propôs, na mesma linha da CGU, que fossem julgadas regulares as contas dos responsáveis e recomendar à SNH que:

b.1) continue trabalhando no aperfeiçoamento dos indicadores já existentes, bem como, se for o caso, elabore um plano de ação contendo prazos e responsabilidades, para elaboração de novos indicadores que possam: Medir a efetividade, dos principais

processos da Unidade (mensuráveis), e, principalmente, serem úteis para o processo de tomada de decisão gerencial;

b.2) adote medidas para garantir o adequado cumprimento dos cronogramas de execução das obras sob sua responsabilidade, evitando atrasos, paralisações e cancelamentos, especialmente nas regiões apresentadas com maiores dificuldades;

b.3) fortaleça os controles internos administrativos, por meio da implementação de rotina de monitoramento das atividades desempenhadas pela Caixa, como Mandatária da União, quanto ao repasse dos recursos públicos por meio de contratos de repasse e termos de compromisso, por meio de elaboração e aperfeiçoamento dos normativos internos, bem como divulgando no Plano de Providências as ações realizadas para a melhoria da qualidade das atividades desempenhadas pela Caixa;

II. Análise da instrução anterior

47. A análise da instrução anterior permite afirmar que as conclusões que foram alcançadas foram pertinentes ante o relatório de gestão apresentado e às análises apresentadas pela CGU. No entanto, faz-se necessário explicitar algumas considerações.

48. A primeira diz respeito ao Rol de Responsáveis apresentado. Do exame das peças 2 e 3 do TC 023.355/2013-1, as quais apresentaram o Rol de Responsáveis da SNH, FNHIS e FAR, à luz do art. 10 da IN TCU 63/2010, que disciplina a composição da referida peça obrigatória do processo de contas, é possível identificar que o Rol de Responsáveis apresentado não está de acordo com o conteúdo que deveria contemplar.

49. Observa-se que não estão listados todos os responsáveis que se enquadram no referido artigo, principalmente no que diz respeito à gestão do FNHIS e do FAR, bem como estão indicados alguns responsáveis que não se enquadram no rol de responsáveis, como, por exemplo, responsáveis pela conformidade contábil. O Anexo I dessa instrução apresenta quadro com os Responsáveis indicados pela unidade prestadora de contas.

50. Destaca-se que a CGU, no relatório de gestão de auditoria da SNH relativo a 2012, não consignou análise sobre o Rol de Responsáveis.

51. Embora a apresentação de peça em desacordo com as normas de prestação de contas configure impropriedade, nas presentes contas não foram apontadas ocorrências que acarretem a proposição pela irregularidade das contas de responsáveis não listados ou listados indevidamente, de forma que a ausência da indicação destes responsáveis não resulta em prejuízo para a apreciação das contas. Portanto propõe-se apenas o registro de que a unidade responsável pela apresentação das contas deve atentar aos normativos aplicáveis e elaborar as peças de acordo com as orientações vigentes.

52. A segunda consideração diz respeito à consignação de recomendações relativas às conclusões alcançadas na instrução da peça 11. Não obstante a concordância com as conclusões registradas naquela instrução, no presente trabalho não serão propostas recomendações à SNH relativas a elas.

53. A não consignação de recomendações relativas às conclusões da instrução anterior se deve à perda de efetividade dessas propostas de encaminhamento, devido ao transcurso de prazo entre a apresentação das contas e a análise ora empreendida.

54. A realidade encarada hoje pela Secretaria Nacional de Habitação é diversa daquela à



qual as contas de 2012 se referem. A título de exemplo, no período transcorrido houve mudança de governo central; início de um novo ciclo de PPA, à época vigia o PPA 2012-2015, ao passo que hoje está em vigência o PPA 2016-2019; bem como alteração estrutural da unidade, por meio do Decreto 8.927/2016.

55. Também destaca-se que, durante o período transcorrido, outros trabalhos do Tribunal de Contas abordaram mais profundamente os problemas enfrentados pelo Ministérios das Cidades e pela Secretaria Nacional de Habitação, como, por exemplo, o TC 004.237/2014-5, que analisou os indicadores do Programa 2049 (Moradia Digna) e as metas quantitativas do Objeto 0383 (Programa Minha Casa Minha Vida), e o TC 031.563/2016-3, que avaliou, em nível de entidade, os controles internos do Ministério das Cidades.

56. Nesse contexto, não se vislumbra a efetividade de propostas de encaminhamento relativas às conclusões ora apresentadas, uma vez que, mais de 5 anos depois, a unidade tem uma realidade bastante diferente da relatada nas contas de 2012.

III. Itens avaliados no processo que ocasionou o sobrestamento

57. Como exposto no histórico dessa instrução, o Acórdão 3.298/2015-TCU-Plenário (TC 024.796/2014-0) deliberou sobre as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Inês da Silva Magalhães em relação aos itens 9.4.1.1, 9.4.1.2 e 9.4.1.3 do acórdão 2.255/2014-TCU-Plenário.

58. As razões de justificativa apresentadas foram parcialmente acolhidas em relação ao item 9.4.1.1, rejeitadas em relação ao item 9.4.1.2 e acolhidas em relação ao item 9.4.1.3. E foi aplicada à responsável a multa prevista no art. 58, II da Lei 8.443/1992.

59. Em relação ao item 9.4.1.1 do Acórdão 2.255/2014-TCU-Plenário, no que se refere à regulamentação insuficiente das ações conduzidas pelas instituições e agentes do Sistema Financeiro Habitacional autorizados a operar no PMCMV Sub 50, o relator entendeu que as razões de justificativa aduzidas pela responsável mereciam ser acolhidas, visto que não se poderia atribuir a obrigação de editar portarias regulamentadoras do referido programa apenas à Secretária Nacional de Habitação (peça 30, p. 9, TC 024.796/2014-0).

60. Contudo, em relação à ausência de adoção de mecanismos de controle e supervisão, pelo Ministério das Cidades, para acompanhamento das ações conduzidas pelas instituições e agentes financeiros do SFH no âmbito do PMCMV Sub 50, o relator, acatando relatório da Unidade Técnica, entendeu que as razões de justificativa apresentadas não mereciam prosperar.

61. Quanto a esse ponto, o Relator, em seu voto, apontou que havia previsão legal (art. 27 da Lei 10.683/2003 e art. 7º do Decreto 4.665/2003) definindo a competência da SNH para promoção de ações de acompanhamento e avaliação dos instrumentos necessários à implementação do PMCMV Sub 50, bem como acompanhamento e avaliação do desempenho físico-financeiro do programa. Ressaltou que, conforme evidências constantes do relatório de auditoria 614/2013, tal competência não foi exercida adequadamente pela unidade, tendo o Ministério das Cidades agido como mero repassador de recursos às instituições/agentes financeiros.

62. Apontou também que, conforme evidenciado na citada auditoria, o Ministério das Cidades repassou, no âmbito do PMCMV Sub 50, recursos a instituições/agentes financeiros embasado exclusivamente em informações prestadas por eles, sem adotar medidas para se certificar do atendimento da finalidade do programa.

63. E concluiu: “Relativamente à não adoção, pelo Ministério das Cidades, de mecanismos de controle e supervisão para acompanhamento das ações de competência das instituições/agentes financeiros, acolho a análise empreendida pela SeinfraUrbana”, acatando apenas parcialmente as razões de justificativa apresentadas em relação ao item 9.4.1.1 do acórdão 2.255/2014-TCU-Plenário.
64. Já em relação ao item 9.4.1.2 do Acórdão 2.255/2014-TCU-Plenário, que trata da não adoção de providências para assegurar a entrega de moradias com padrões adequados de habitabilidade e salubridade no âmbito do PMCMV Sub 50, o Ministro Relator acompanhou a unidade instrutiva no sentido de rejeitar as razões de justificativas apresentadas pela responsável.
65. Em seu voto, o relator ressaltou a ausência de gestão, de controle e de supervisão do Ministério das Cidades, competências previstas nas normas regulamentadoras do programa. E que as conclusões do relatório de fiscalização 614/2013 evidenciaram que a Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades não adotou as medidas de sua competência voltadas ao acompanhamento e ao controle do PMCMV Sub 50.
66. Destacou que o Ministério das Cidades não comprovou a adoção de providências para o adequado acompanhamento/avaliação do programa, em conformidade com a legislação aplicável; tampouco a adoção de providências para exigir a correção dos vícios construtivos observados ou a devolução dos recursos, nos termos do art. 7º da Lei 11.977/2009.
67. Apontou ainda que não foi demonstrado nos autos que a titular da Secretaria Nacional de Habitação havia adotado procedimentos voltados ao cumprimento do art. 7º, I e XIII, do anexo I do Decreto 4.665/2003, no que se refere ao acompanhamento e à avaliação do PMCMV Sub 50.
68. Destacou que os controles existentes sobre as instituições financeiras eram meramente formais, caracterizados pelo recebimento de relatórios e declarações, a despeito de estar consignado nas Portarias 484/2009 e 547/2011 o dever do Ministério das Cidades de acompanhar e avaliar o desempenho do PMCMV Sub 50.
69. Ressaltou que não haviam sido apresentados elementos demonstrando que o Ministério das Cidades realizava o controle finalístico do programa ou que comprovassem as medidas de acompanhamento, supervisão e controle adotadas sobre as instituições/agentes financeiros para assegurar que os recursos transferidos estavam sendo empregados adequadamente.
70. Por fim, frisou que, diante da relevância social e da expressão financeira do PMCMV Sub 50, era exigível da responsável, na qualidade de titular da Secretaria Nacional de Habitação, desde 4/5/2005, que adotasse conduta no sentido de instituir métodos de controle, identificar as moradias em que ocorreram falhas de execução, instar as instituições e agentes a comprovar a correção das falhas, bem como tomar todas as demais providências de sua alçada para aprimorar a implementação do programa e reduzir a incidência de entrega de moradias com falhas de execução.
71. Diante da não apresentação, por parte da responsável, de evidências que comprovassem ações para o devido acompanhamento e controle da execução do PMCMV Sub 50, reputou rejeitar as razões de justificativa apresentadas.
-



IV. Análise do impacto dos TCs 010.900/2013-6 e 024.796/2014-0 nas contas da SNH de 2012

72. Antes de se analisar o impacto dos TCs 010.900/2013 e 024.796/2014-0 nas contas da Secretaria Nacional de Habitação relativas ao exercício de 2012, faz-se necessário destacar a abrangência das análises empreendidas nas contas e nos processos conexos.

73. Conforme explicitado pela CGU no Relatório de Auditoria da SNH referente ao exercício de 2012 (peça 5), as verificações realizadas na SNH, no FNHIS e no FAR foram balizadas no conteúdo obrigatório do Relatório de Auditoria de Contas definido pelo Anexo IV da DN TCU 124/2012 (peça 5, p. 1).

74. No que diz respeito à SNH, os exames priorizam as áreas da gestão consideradas estratégicas para unidade, como, por exemplo, a gestão das transferências voluntárias concedidas e os resultados quantitativos e qualitativos da UJ. Por sua vez, as verificações no FNHIS e no FAR seguiram o conteúdo definido na aludida DN para "outros fundos que, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao Tribunal, incluindo os órgãos e entidades supervisores ou gestores e os bancos operadores desses fundos".

75. Em relação ao PMCMV Sub 50, a CGU, no citado relatório, apenas questiona a baixa execução orçamentária e financeira da Ação 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977/2009), ao passo que acata as justificativas então apresentadas pela UJ, que foram: necessidade de novo processo de cadastramento de propostas para a segunda fase do programa e dificuldades de execução da ação em ano eleitoral.

76. Por sua vez, a auditoria e a análise das razões de justificativas, constantes, respectivamente, dos TCs 010.900/2013-6 e 024.796/2014-0, avaliaram mais profundamente fatos relativos ao PMCMV Sub 50 no período abrangido entre julho de 2009 e março de 2014, e que, por conseguinte, podem ser incluídos entre os atos de gestão que são objeto de análise nas presentes contas, embora não possam ser considerados específicos deste exercício.

77. Conforme exposto no item anterior desta instrução, as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Inês da Silva Magalhães, em relação aos aludidos itens do Acórdão 2.255/201-TCU-Plenário, foram rejeitadas por meio do Acórdão 3.298/2015-TCU-Plenário (em relação ao item 9.4.1.1 foram acatadas apenas em parte), o qual também determinou a aplicação de multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 à gestora.

78. Delineada a abrangência dos exames realizados na análise das contas da SNH de 2012 e nos citados processos conexos, passa-se aos impactos dos TCs 010.900/2013 e 024.796/2014-0 no presente processo de contas.

79. Os impactos negativos da má gestão do PMCMV Sub 50 podem ser observados nas constatações da auditoria abordados no voto condutor do acórdão 3.298/2015-TCU-Plenário, do qual transcreve-se o trecho a seguir:

39. Como reconhece a titular da SNH, é dever daquela secretaria, portanto, promover ações que permitam acompanhar e avaliar os instrumentos necessários à implementação do PMCMV-Sub 50.000 bem como acompanhar e avaliar o desempenho físico-financeiro do programa. Entretanto, conforme evidências constantes do relatório de auditoria 614/2013, que originou o acórdão 2255/2014-TCU-Plenário, tal competência não foi exercida adequadamente pela secretaria, tendo o Ministério das Cidades agido como mero repassador de recursos às instituições/agentes financeiros.

40. Vale ressaltar que em nenhum momento, seja na fase de auditoria ou na presente fase de apresentação de razões de justificativa, foi apresentado qualquer relatório de acompanhamento do PMCMV-Sub 50 produzido pela Secretaria Nacional de Habitação, no exercício de suas competências.

41. Embora a responsável considere que adotou as cautelas devidas na aplicação dos recursos federais no âmbito do PMCMV-Sub 50, o que se observou, de fato, na auditoria, foi que os repasses de recursos foram efetuados considerando basicamente as informações prestadas pelas instituições/agentes financeiros, sem que o Ministério das Cidades adotasse medidas para se certificar do atendimento da finalidade do programa.

42. Segundo evidenciado pela unidade técnica no relatório de fiscalização 614/2013 e na instrução transcrita no relatório precedente, as ações adotadas pelo Ministério foram intempestivas e insuficientes para evitar as irregularidades identificadas na referida fiscalização.

(...)

78. No mesmo sentido, também não foram carreados aos autos elementos que demonstrassem que o Ministério das Cidades realizava o controle finalístico do programa ou que comprovassem as medidas de acompanhamento, supervisão e controle adotadas sobre as instituições/agentes financeiros para assegurar que os recursos transferidos estavam sendo empregados adequadamente.

79. De modo a demonstrar a gravidade da situação que ora se analisa, reproduzo a seguir excerto da proposta de deliberação que conduziu o acórdão 2255/2014-TCU-Plenário:

“251. As auditorias de qualidade revelaram que, na amostra examinada (10 empreendimentos, localizados em dez municípios, situados em cinco estados da federação), em todos os empreendimentos foram constatadas falhas de execução; em muitos casos, falhas graves, concluindo a equipe que as casas não estão sendo construídas segundo o padrão exigido pelo programa.

252. Constatou-se a entrega de casas sem algumas das portas internas, sem revestimento das paredes, com pintura de má qualidade, com problemas nos telhados, com tubulações hidráulicas e/ou elétricas aparentes, com ausência de alguns circuitos elétricos, sem calçadas, com rachaduras nas paredes, entre outros problemas.

253. Tratando-se de moradias simples, básicas, projetos de fácil execução, problemas dessa natureza não deveriam ocorrer com a frequência constatada nas auditorias de qualidade. E se ocorreram, isso se deve em grande parte à inexistência ou a relevantes deficiências na fiscalização *in loco* e na implementação de mecanismos de controle da ação dos principais atores do programa.

254. De outro lado, ao que tudo indica, as empresas construtoras receberam pagamento pela execução integral do objeto contratual, como se tivesse sido concluído na forma como contratado.

255. Essa situação tem relação com as falhas apontadas pela equipe de auditoria, concernentes à normatização, à instituição e à efetivação de controles e supervisão do programa.”

80. Pelo exposto, é possível afirmar que os citados achados de auditoria apontaram situações que impactaram negativamente a gestão da unidade, inclusive no exercício de 2012, na medida em que resultaram na má aplicação recursos públicos e potencialmente impuseram restrições ao alcance de resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

81. Além do mais, conforme consignado no voto transcrito acima, competia à Sra. Inês da



Silva Magalhães, como dirigente máxima da Secretaria Nacional de Habitação a correta gestão dos recursos colocados aos seus cuidados, o que, em relação ao PMCMV Sub 50, não foi observado.

82. Nesse sentido, a legislação aplicável à época, Lei 10.683/2003 (atribuições dos ministérios), Decreto 4.665/2003 (estrutura regimental do Ministério das Cidades) e Portaria do Ministério das Cidades 227/2003 (Regimento Interno do Ministério) estabeleciam a responsabilidade por agir da Sra. Secretária Nacional de Habitação.

83. O art. 16, do anexo V, da citada portaria, por exemplo, dispunha que incumbia, dentre outras competências, à Secretária Nacional de Habitação: (i) planejar, orientar, coordenar e controlar as atividades da SNH; e (ii) zelar pela adequação e atualização das ações da SNH.

84. Soma-se às competências legais, o tempo de exercício da gestora à frente da SNH, que, conforme o Relatório de Auditoria do PMCMV Sub 50, exercia o cargo de Secretária Nacional de Habitação há mais de oito anos à época, estando à frente da Secretaria desde maio de 2005, e pertencendo ao quadro de servidores do Ministério das Cidades desde a sua criação, em 2003 (Parágrafo 764 da peça 50 do 010.900/2013-6).

85. Nesse contexto é razoável concluir que a então Secretária Nacional de Habitação, em razão das atribuições do cargo que ocupava e da experiência sobre o objeto da ação da SNH, adquirida nos anos à frente da secretaria, deveria ter agido com maior zelo na gestão dos recursos alocados no PMCMV Sub 50.

86. A título de exemplo da omissão no dever de agir, transcreve-se a seguir trecho do Relatório de Auditoria que destaca as deficiências na gestão do programa:

447. O estudo dos normativos do programa e ainda as constatações advindas das auditorias de avaliação da qualidade das obras concluídas, indicam que os procedimentos adotados pelo Ministério das Cidades na formulação, operacionalização, acompanhamento e avaliação do PMCMV Sub50 não asseguram que as moradias entregues aos beneficiários possuam padrões mínimos de habitabilidade e salubridade.

448. A formulação do programa peca, sobretudo para as moradias da 1ª Oferta Pública, nas especificações técnicas, praticamente inexistentes. Falha ainda ao manter o cronograma financeiro à frente do cronograma físico das obras, isto é, liberar recursos às instituições/agentes financeiros em descompasso com a evolução da obra.

449. O mesmo ocorre com a parcela de remuneração da instituição/agente financeiro, que na 1ª Oferta Pública chegou a 90% antes mesmo do início das obras.

450. A ausência de fiscalização e inspeção das unidades habitacionais entregues não permite a retroalimentação das informações utilizadas na formulação do programa. Desse modo, não há, por exemplo, como o MCidades se certificar da suficiência dos recursos, de R\$ 12 mil a R\$ 16 mil, na 1ª etapa (2009) e de R\$ 25 mil na 2ª etapa (2012) para execução das moradias nos parâmetros almejados.

(...)

457. O acompanhamento do programa pelo MCidades não é satisfatório, posto que baseado quase que exclusivamente em informações fornecidas pelas instituições/agentes financeiros, com esparsas inspeções *in loco*, conforme relatado pelo próprio Ministério.

458. Não há avaliação periódica do trabalho desenvolvido pelas instituições/agentes financeiros, para se conhecer e eventualmente corrigir falhas, por exemplo, no processo de análise e aprovação dos projetos de engenharia.

459. Até a publicação de denúncias sobre o programa, em abril/2013 o Ministério sequer sabia como eram contratadas as empresas para execução das obras e tampouco possuía a relação de empresas contratadas.

460. A avaliação da eficácia e efetividade do PMCMV Sub50 é quase inexistente.

87. A omissão da gestora contribuiu com consequências como: entrega de moradias sem condições de habitabilidade e salubridade; e moradias sem adequada infraestrutura, como acesso por via pública, acesso a equipamentos e serviços públicos, soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário ou ligação de energia elétrica. Contribuiu, ainda, com a potencial necessidade de aplicação de mais recursos para realização de reparos, intervenções ou reconstruções nas moradias entregues.

88. Em relação a essas consequências, o Relatório da citada Auditoria destacou que nas fiscalizações *in loco*, realizadas por equipes do TCU nas obras entregues pelo PMCMV Sub50, foram constatadas moradias com execução de serviços com qualidade deficiente em todas as obras visitadas. Em 70% dos municípios havia obras com problemas decorrentes de projetos de engenharia deficientes e em 60% foi constatado que as moradias foram entregues aos beneficiários sem ligação com a rede de abastecimento de água e de energia elétrica.

89. Em dois casos as equipes de auditoria relataram a existência de moradias entregues com alto grau de precariedade das condições, como, por exemplo, ausência de revestimento nas alvenarias internas (reboco); ausência de eletrodutos, caixas e tampas para tomadas e interruptores nas instalações elétricas; ausência de portas internas; e ausência de acabamento no piso.

90. Destacou-se, ainda, a ausência de conexão formal das casas com as redes de abastecimento de água e energia elétrica, deficiências que não impediram a entrega das moradias aos beneficiários do programa.

91. A ausência de controle e supervisão das ações do programa permitiu, ainda, a condução de políticas públicas por entes privados sem adequado acompanhamento e transparência, e a gestão de recursos públicos em perceptível inadequação aos dispositivos legais.

92. Como, por exemplo, a ofensa à Lei 11.977/2009, que determina que cada instituição financeira ou agente financeiro participante do PMCMV Sub 50 só pode administrar recursos até o máximo de 15% do total de cada oferta pública, ao passo que foi constatado pela auditoria que determinada empresa chegou a atingir 36,94% dos recursos da 1ª etapa do programa e 21,19% da 2ª etapa, o que daria a esta empresa autoridade para administrar, na condição de empresa terceirizada, montante superior a R\$ 948 milhões em recursos públicos do OGU. E que até abril/2013, 55,19% (mais de R\$ 2,0 bilhões) de todo o montante contratado nas duas ofertas públicas do programa eram investidos com atuação de apenas dois grupos econômicos.

93. Portanto, as omissões reportadas nos parágrafos anteriores contrariaram o dever legal de agir da titular da UPC e impactam negativamente nas contas de gestão da Unidade relativas a 2012.

94. Nesse ponto é necessário tecer alguns comentários sobre a possibilidade de incidência de processos conexos no processo de contas ordinário.

95. Quanto ao assunto, a Segunda Câmara do TCU já se manifestou no sentido da possibilidade de julgar irregulares as contas ordinárias do responsável em razão de ocorrências graves apuradas em processos conexos com impacto negativo na gestão examinada (Acórdão 156/2015-TCU-Segunda Câmara).

96. Em sede de recurso de reconsideração contra julgamento de contas irregulares, a Segunda Câmara do TCU deliberou que se verificado que as irregularidades apuradas no processo de fiscalização, no contexto dos demais atos de gestão praticados no período envolvido, são graves o bastante para macular o conjunto da gestão, pode-se julgar irregulares as respectivas contas ordinárias do responsável.

97. Em outra linha, a jurisprudência do TCU tem indicado que, em processo de contas ordinárias, deve-se avaliar toda a gestão, de modo que os atos reputados irregulares em processo de fiscalização sejam mensurados frente à totalidade dos atos praticados no exercício, objetivando, com isso, a formulação de juízo sobre a regularidade ou irregularidade da gestão (Acórdão 1281/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo).

98. Nesse sentido, conforme demonstrado abaixo, o impacto orçamentário e financeiro da Ação 0E64 – Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com até 50.000 Habitantes (PMCMV Sub 50) frente ao Programa 2049 Moradia Digna¹, no exercício de 2012, não pode ser considerado representativo.

99. A dotação orçamentária da Ação 0E64 foi de R\$ 833 milhões, o que corresponde a apenas 5,27% da dotação total do Programa Moradia Digna, que é da ordem de R\$ 15,8 bilhões.

100. Por sua vez, considerando os valores pagos no exercício de 2012, ou seja, despesas do exercício e restos a pagar de exercícios anteriores pagos em 2013, foram executados cerca de R\$ 284 milhões na Ação 0E64, frente ao pagamento da ordem de R\$ 11,2 bilhões no Programa Moradia Digna.

	Dotação final em 2012	Total Pago em 2012*
Programa Moradia Digna (2049)	15.805.514.775	11.239.757.628
Ação 0E64 - Subvenção econômica destinada a habitação de interesse social PMCMV Sub 50	833.491.168	283.956.888
Representatividade	5,27%	2,53%

* Considerando despesas do ano de 2012 e restos a pagar de exercícios anteriores pagos em 2012.



¹ Conforme informações do Relatório de Gestão da SNH 2013, a SNH é responsável pela gestão, elaboração de diretrizes e normas para execução do Programa Moradia Digna.



Fonte: Tesouro Gerencial. Edição SeinfraUrbana

101. Repise-se que, conforme relatado no histórico desta instrução, foi consignada no item 9.4 do acórdão 3.298/2015-TCU-Plenário (TC 024.796/2014-0) multa à Sra. Inês da Silva Magalhães pelas irregularidades relatadas naquela ocasião, de forma que o juízo sobre as ocorrências já foi declarado, não sendo o caso das mesmas irregularidades representarem fato suficiente para que a totalidade das presentes contas sejam consideradas irregulares.

102. Nesse contexto, entende-se que, pelo exposto nos parágrafos anteriores, os fatos tratados nos TCs 010.900/2013-6 e 024.796/2014-0 impactaram negativamente as contas da SNH de 2012, mas não tem a suficiente representatividade para macular toda a gestão da Secretaria no exercício, de forma que será proposto que as contas da Sra. Inês da Silva Magalhães, então responsável pela UPC, sejam julgadas regulares com ressalva.

103. Por fim, quanto aos demais responsáveis indicados às peças 2 e 3, será proposto, na mesma linha da CGU, que as suas contas relativas a 2012 sejam julgadas regulares, uma vez que não é possível identificar nexos de causalidade entre a atuação deles e as ocorrências relatadas nos parágrafos anteriores.

CONCLUSÃO

104. Nesta instrução foram analisadas as contas apresentadas pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCidades), relativas ao exercício de 2012, após superado o sobrestamento das contas determinado no despacho acostado à peça 17.

105. O processo foi organizado de forma consolidada/agregada, conforme classificação constante do art. 5º da IN TCU 63/2010 e do anexo I à DN TCU 119/2012, contemplando, além das contas da Secretaria Nacional de Habitação, as contas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

106. No certificado de auditoria (peça 6), o representante da CGU propôs o julgamento pela regularidade das contas dos responsáveis pela Secretaria e pelos Fundos no exercício de 2012. Entendimento que foi acompanhado pelo dirigente do órgão de controle interno (peça 7).

107. A análise empreendida na peça 11 sob as contas da SNH relativas a 2012 identificou as seguintes necessidades de melhoria na atuação da unidade: definição e atualização dos indicadores e metas da UJ; execução financeira-orçamentária; governança e implementação de controles internos; e gestão de pessoas.

108. Nesse sentido, as conclusões apresentadas naquela instrução, foram:

- a. Os indicadores do Programa Moradia Digna e as metas do objetivo 0383 (Programa Minha Casa Minha vida) não atendem aos critérios de confiabilidade, tempestividade, acessibilidade, representatividade e praticidade. Bem como as metas

informadas no objetivo analisado não atendem ao quesito confiabilidade. Diante disso será proposto que seja recomendado a SNH que corrija as inconsistências nos indicadores e metas e passe a atualizá-los com periodicidade adequada e com números confiáveis de modo a representar fidedignamente os resultados da gestão da secretaria.

b. Em relação à execução financeira e orçamentária da SNH, verificou-se uma execução de apenas 16,4% no Programa Moradia Digna, percentual este que demonstra uma baixa execução. Diante desse quadro será proposto ratificar a proposta da CGU e recomendar à SNH que continue trabalhando no aperfeiçoamento dos indicadores já existentes, bem como, se for o caso, elabore um plano de ação contendo prazos e responsabilidades, para elaboração de novos indicadores que possam: Medir a efetividade, dos principais processos da Unidade (mensuráveis), e, principalmente, serem úteis para o processo de tomada de decisão gerencial.

c. Em relação a aspectos de governança e controles internos da SNH foi constatado problemas na gestão da Unidade ocasionados por ausência de avaliação de riscos, insuficiência dos procedimentos de controle e inadequação do monitoramento. Ao passo que será proposto recomendar à SNH que fortaleça os controles internos administrativos, por meio da implementação de rotina de monitoramento das atividades desempenhadas pela Caixa, como Mandatária da União, quanto ao repasse dos recursos públicos por meio de contratos de repasse e termos de compromisso, por meio de elaboração aperfeiçoamento dos normativos internos, bem como divulgando no Plano de Providências as ações realizadas para a melhoria da qualidade das atividades desempenhadas pela Caixa.

109. Não obstante a concordância com as conclusões alcançadas na instrução acostada à peça 11, na presente instrução não serão propostas recomendações à SNH relativas a elas, visto que não se vislumbra a efetividade de propostas de encaminhamento relativas às conclusões ora apresentadas, uma vez que, mais de 5 anos depois, a unidade pode ter uma realidade bastante diferente da relatada nas contas de 2012.

110. Por sua vez, pelas informações apresentadas no item IV do Exame Técnico desta instrução, que cuidou dos impactos dos TC's 010.900/2013-6 e 024.796/2014-0 nas contas da SNH referentes a 2012, é possível afirmar que as omissões da então Secretária Nacional de Habitação, Sra. Inês da Silva Magalhães, na gestão do Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade Sub 50, resultaram na má aplicação recursos públicos, bem como constituíram potencial restrição ao alcance de resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

111. As omissões foram caracterizadas pela ausência de controle e supervisão das ações de competência das instituições/agentes financeiros executores do programa e pela não adoção de providências para assegurar a entrega de moradias com padrões adequados de habitabilidade, salubridade, e em desacordo com a legislação aplicável

112. Contudo, devido à baixa representatividade orçamentária e financeira da PMCMV Sub 50 (Ação 0E64) frente à totalidade de recursos geridos pela UPC e devido à apenação da responsável em processo específico, será proposto que as contas da SNH de 2012, em relação à responsável Sra. Inês da Silva Magalhães sejam julgadas regulares com ressalva.

113. Salienta-se que as determinações/recomendações para saneamento das irregularidades que motivaram a audiência da Sra. Inês da Silva Magalhães estão sendo tratadas no âmbito do



TC 010.900/2013-6, e que não serão consignadas, nesta instrução, propostas de encaminhamento nesse sentido.

114. Por fim, em relação aos demais responsáveis indicados no Rol de Responsáveis, será proposto que suas contas sejam julgadas regulares.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

115. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) levantar o sobrestamento do presente processo, tendo em vista o julgamento definitivo do TC 024.796/2014-0.

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva, em face das falhas apontadas, as contas da responsável Sra. Inês da Silva Magalhães (CPF 051.715.848-50) relativas ao exercício de 2012, dando-lhe quitação.

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 19 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas do(s) Sr(s). Junia Maria Barroso Santa Rosa (CPF 724.447.206-44); Nelson Teixeira da Silva (CPF 511.274.907-53); Mirna Quindere Belmino Chaves (CPF 328.661.001-15); Antônio Pereira de Melo (CPF 054.913.801-30); Alessandra D'Avila Vieira (CPF 843.822.361-34); Maria do Carmo Avesani (CPF 249.757.451-00); Marta Garske (CPF 360.529.650-53); Kelson Vieira Senra (CPF 17.472.907-00); Alexander Celestino de Barros (CPF 713.055.057-00); Flávio Marcos Passos Gomes Jr. (CPF 767.752.166-53); Manoel Maria Henrique Nava Jr. (CPF 090.956.753-00); Frederico Campos Guanais de Aguiar (CPF 506.058.605-72); Marcus Vinicius da Costa Villarim (CPF 391.240.027-04); João Marcos Assis da Silva (CPF 492.771.971-53); Maria Thereza Cesarino Trevas (CPF 871.396.188-87); Célia Corrêa (CPF 221.301.361-68); Eduardo Neves Franca Bassani (CPF 946.904.805-91); Frederico Guilherme Livino de Carvalho (CPF 143.583.104-78); Antônio Roberto Albuquerque Silva (CPF 090.137.923-91); Silvano Silvério da Costa (CPF 229.379.606-00); Sérgio Antônio Gonçalves (CPF 025.571.488-22); Marcos Pellegrini Bandini (CPF 097.016.638-96); Joisa Maria Barroso Loureiro (CPF 621.063.503-25); Paulo Eduardo Cabral Furtado (CPF 093.364.432-91); Antônio Góis de Oliveira (CPF 068.024.601-06); Rogério de Santos Caldas (CPF 617.350.437-53); Valéria Soares Sette Bruggemann (CPF 224.797.911-49); Cláudia Márcia Gomes (CPF 277.689.961-00); Antônia Portela de Lima (CPF 119.585.371-87); Juraci Campos de Lima Rangel (CPF 214.934.991-49); Ézio de Luna Freire Jr. (CPF 027.838.418-86); Cibele Dantas Silva Arraes (CPF 596.414.877-87); Weber Sutti (CPF 274.424.698-09); Elder Vieira dos Santos (CPF 074.610.728-54); Miguel Lobato Silva (CPF 252.712.532-87); Edymar Fernandes Cintra (CPF 338.829.081-49); Marli Aparecida Carrara Verzegnassi (CPF 821.203.748-72); Evaniza Lopes Rodrigues (CPF 134.784.748-09); Bartíria Perpétua Lima da Costa (CPF 495.897.417-20); Wilson Valério da Rosa Lopes (CPF 436.365.860-68); Saulo Manoel da Silveira (CPF 335.436.076-34); José Aparecido Leite (CPF 403.136.979-49); Marcos Augusto Netto (CPF 139.810.051-04); Ioav Blanche (CPF 375.176.781-91); Luiz Antônio Cossio (CPF 183.638.739-34); Helder José Ferreira Paiva (CPF 307.538.721-53); Miguel da Silva Sastre (CPF 058.472.778-06); Maria Elizabeth Cacho do Nascimento (CPF 325.558.064-15); Natalino Gazonato (CPF 485.281.298-53); Nylton Velloso Filho (CPF 074.441.096-72); Berthelina Alves Costa (CPF 587.734.798-53); Ângelo Marcos Vieira de Arruda (CPF 124.419.024-15); Sammya Cury Dias Regiani (CPF 588.817.862-49); Jair Pedro Ferreira (CPF 361.920.829-87); Thereza Neumann Santos de Freitas (CPF 069.708.343-



87); Valter Fanini (CPF 234.171.379-34); Waldemar Pires de Oliveira (CPF 011.113.388-25); Antônio de Lisboa Amâncio Vale (CPF 179.658.451-72); Domingos Oliveira Davide (CPF 357.621.799-15); Adauto Lúcio Cardoso (CPF 332.348.767-20); Elson Manoel Pereira (CPF 534.039.089-68); Clóvis Ilgenfritz da Silva (CPF 002.495.480-20); Lúcia Cony Faria Cidade (CPF 268.672.067-00); Ricardo de Gouvêa Corrêa (CPF 435.986.177-04); Teresa Hilda Bezerra de Souza Costa (CPF 549.079.343-00); Clarice Coppetti (CPF 354.995.240-68); Carlos Antônio de Brito (CPF 003.215.401-15); Carlos Augusto Borges (CPF 124.632.643-49); Édilo Ricardo Valadares (CPF 494.191.106-72); Fábio Lenza (CPF 238.544.131-49); Jorge Fontes Hereda (CPF 095.048.855-00); Márcio Percival Alves Pinto (CPF 530.191.218-68); Marcos Roberto Vasconcelos (CPF 740.661299-00); Sérgio Pinheiro Rodrigues (CPF 008.205.123-20); dando-lhe(s) quitação plena;

d) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades; e

e) arquivar os presentes autos.

SeinfraUrbana, em 28 de setembro 2018.

(Assinado eletronicamente)

TIAGO AGUIAR DE SOUZA

AUFC – Mat. 11.103-1



ANEXO I

Natureza da responsabilidade	Nome	CPF
Dirigente Máximo da UJ - titular	Inês da Silva Magalhães	051.715.848-50
Dirigente Máximo da UJ – Substituto e Membro de Diretoria - Titular	Junia Maria Barroso Santa Rosa	724.447.206-44
Membro de Diretoria - Substituto	Nelson Teixeira da Silva	511.274.907-53
Membro de Diretoria - Titular	Mirna Quindere Belmino Chaves	328.661.001-15
Membro de Diretoria - Substituto	Antônio Pereira de Melo	054.913.801-30
Membro de Diretoria - Titular	Alessandra D'Avila Vieira	843.822.361-34
Membro de Diretoria - Substituto	Maria do Carmo Avesani	249.757.451-00
Membro de Diretoria - Substituto	Marta Garske	360.529.650-53
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	Fábio Lenza	238.544.131-49
Membro de órgão colegiado	Jorge Fontes Hereda	095.048.855-00
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	Márcio Percival Alves Pinto	530.191.218-68
Dirigente máximo da unidade jurisdicionada	Marcos Roberto Vasconcelos	740.661299-00
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	Sérgio Pinheiro Rodrigues	008.205.123-20
Membro de órgão colegiado	Antonio Henrique Pinheiro Silveira	010.394.107-07
Membro de órgão colegiado	Manoel Joaquim de Carvalho Filho	183.994.521-49
Membro de órgão colegiado	Marden de Melo Barboza	722.228.406-00
Membro de órgão colegiado	Paulo Fontoura Valle	311.652.571-49
Membro de órgão colegiado	Maria Fernandes Caldas	510.617.407-49
Membro de órgão colegiado	Ricardo Soriano de Alencar	606.468.451-87
Membro de órgão colegiado	Liana do Rêgo Motta Veloso	474.308.853.49
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	José Henrique Marques da Cruz	702.094.807-34
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	Geddel Quadros Vieira Lima	220.627.341-15



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana

Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	Paulo Roberto dos Santos	530.422.719-00
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	Raphael Rezende Neto	318.777.021-53
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	José Urbano Duarte	355.375.236-04
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	Joaquim Lima de Oliveira	152.230.001-53
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	Fábio Ferreira Cleto	153.064.368-62
Dirigente máximo da unidade jurisdicionada - Substituto	Marcos Roberto Vasconcelos	740.661.299-00
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia inferior e sucessivo ao do dirigente máximo	Deusdina dos Reis Pereira	539.512.396-20
Ordenadora de despesa - delegada	Liane Vinagre Klautau	122.182.192-04
Ordenadora de despesa - substituto	Mauricio Borges Guimarães	595.980.777-72
Responsável pela conformidade de Gestão - Substituto	Sofia Vasconcelos Feitosa de Souza	379.563.961-15
Responsável pela conformidade de Gestão	Marluce dos santos Lima	284.971.221-04
Responsável pela conformidade de Gestão	Ana Lucia da Fonseca Azevedo da Silva	342.797.411-15
Responsável pelos atos de Gestão Financeira	Ricardo Magno Paula Ramos	484.418.301 -00
Responsável pelos atos de Gestão Financeira - Substituto	Euclides Machado da Silva	410.892.271-91
Responsável pela conformidade Contábil	Maria do Socorro Ferreira	400.297.941-53
Responsável pela conformidade Contábil	Lilian Cristina Cavallare Vieira	121.852.992.04