

ACÓRDÃO Nº 2153/2018 - TCU - Plenário

1. Processo TC-031.563/2016-3
- 1.1. Apenso: TC-032.626/2017-7
2. Grupo: I – Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades/Unidades: Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, destinado a avaliar os controles internos no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal, na qualidade de prestadora de serviços àquele ministério e de mandatária da União nas políticas objeto de exame,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério das Cidades, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.1.1. adote providências com vistas a implementar sistemática de gestão de riscos e controles, consistente nas atividades de identificar, avaliar e gerenciar os mais relevantes eventos que possam afetar a organização, com o objetivo de fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos, tal qual definido no Decreto 9.203/2017, art. 2º, IV, e no art. 13 da IN 01/2016-MP/CGU;

9.1.2. apresente semestralmente ao TCU relatório acerca do andamento das providências determinadas e recomendadas por meio do presente acórdão;

9.2. recomendar ao Ministério das Cidades a adoção de medidas com vistas a:

9.2.1. racionalizar e padronizar, com a abrangência e a divulgação possíveis, a forma de atuação das secretarias finalísticas no acompanhamento dos empreendimentos atinentes às transferências obrigatórias do PAC, adotando, preferencialmente, quando cabíveis, procedimentos uniformes entre as secretarias;

9.2.2. revisar a sistemática de disponibilização de informações na *internet* referentes a empreendimentos objetos de repasses do PAC, de modo que se passe a disseminar dinamicamente, além do que já se informa (executor, município, unidade federativa, valor e estágio), descrição resumida do objeto, a data da celebração do instrumento de repasse, a data prevista para a conclusão do objeto, o percentual executado, pendências a sanear com responsável pelo saneamento, dentre outras julgadas pertinentes para viabilizar o efetivo exercício do controle social;

9.2.3. instituir sistema de gestão de macroprocessos e processos, passando-se a proceder, com regular periodicidade, à atualização da cadeia de valor, mapas de processo, formulários e modelos, sistemas de TI de suporte ao desempenho, procedimentos operacionais padrão, *checklists* e outras ferramentas de gerenciamento e de controles internos de gestão julgadas adequadas;

9.2.4. revisar seus planos de alcance estratégico, tático e operacional, mantendo-os adaptados e compatíveis às mudanças significativas, tais como a superveniência de constrição orçamentária responsável por recentes reorientações relevantes consubstanciadas nas diretrizes atuais de redução drástica da carteira de empreendimentos já contratados e de priorização de objetos já iniciados;

9.2.5. instituir sistemáticas de acompanhamento de empreendimentos diferenciadas em função de critérios de risco, considerando, por exemplo, intervenções em cidades com indicadores

mais desfavoráveis, retrospecto do ente proponente, materialidade do investimento, complexidade e capilaridade, situação da obra em conselho profissional, condições de atraso ou de avanço do objeto e relevância social da iniciativa;

9.2.6. incluir na sistemática de gestão dos empreendimentos, de forma associada aos cronogramas de projeto, marcos e/ou pontos de controle que permitam o efetivo acompanhamento dos empreendimentos, como por exemplo, “apresentação de projeto”, “homologação de licitação”, “início dos serviços”, “liberação de parcela”, “conclusão de etapa”, “término do empreendimento”;

9.2.7. estabelecer rotinas de contingência a serem “disparadas” nos casos de verificação de riscos críticos ou de atrasos de etapa de cronograma, de modo a atribuir sentido e consequência práticos à atividade de acompanhamento;

9.2.8. aperfeiçoar a sistemática de acesso às verbas federais a serviço dos objetivos do MCidades, a fim de possibilitar a apresentação de projetos viáveis e tecnicamente adequados, seja pela implementação de ações diretamente voltadas ao apoio ao planejamento urbano e à capacidade de proposição de projetos dos interessados, seja pela modificação da sistemática de chamamentos, com ou sem a formação de “banco de projetos”;

9.2.9. instituir instrumentos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas a seu cargo, contemplando mecanismos para monitorar a necessidade e a demanda por saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, para comparação com o volume já contratado, a qualidade dos projetos e dos planos locais e regionais e a capacidade administrativa do ente interessado, de modo a desenhar programas que, de fato, maximizem o impacto dos aportes federais na melhoria dos indicadores nacionais de desenvolvimento humano, adotando-se, ainda que continuada a prática dos chamamentos públicos:

9.2.9.1. critérios mínimos de enquadramento que garantam com razoável segurança o atendimento a todos os aspectos normativamente previstos, em especial nos manuais do Programa Moradia Digna (Urbanização de Favelas), do Programa Saneamento Básico (sistemática 2012) e do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito;

9.2.9.2. divulgação e manutenção, em arquivo oficial, do resultado da avaliação das propostas, pontuações aplicadas para fins de hierarquização das propostas.

9.2.10. em seu processo de planejamento, em especial quando da revisão do PPA, buscar o estabelecimento de objetivos coerentes com sua missão, para os programas sob sua responsabilidade, com sua razão de existir, e adotar metas que conduzam à realização dos objetivos, que sejam específicas, quantificáveis, expressem produtos, ações, tarefas, resultados, evitando-se assim, o uso de expressões imprecisas tais como “apoiar” e “fortalecer a implementação”;

9.2.11. inserir nos procedimentos padrão, ações de comunicação interna, sistemas de TI, *checklists* e treinamentos, a orientação aos colaboradores da Pasta sobre a necessidade de emissão de parecer conclusivo como condição essencial para recepção de licitação pretérita, conforme consolidado na jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.099/2011 c/c 2.063/2012, ambos do Plenário);

9.2.12. instituir rotinas prevendo, ao menos nos casos de maior risco, a obrigatoriedade de revisão e manifestação por parte dos ocupantes dos cargos de maior hierarquia sobre atividades e análises realizadas por seus subordinados;

9.2.13. revisar a atuação de sua Assessoria de Especial de Controle interno, dotando-as dos recursos necessários e deixando de incumbi-la de atividades típicas de outras funções, de modo a possibilitar que se dedique, de fato, à gestão de riscos e controles e outras funções compatíveis com sua natureza de unidade de controle;

9.2.14. dotar sua estrutura organizacional de unidades especializadas nas funções de ouvidoria e outras atualmente a cargo da Assessoria Especial de Controle Interno;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que finalize de forma completa, com a urgência possível, a

regulamentação dos contratos de prestação de serviço dos mandatários da União não contemplados pela IN MP nº 02/2018;

9.4. dar ciência ao Ministério das Cidades sobre as situações adiante relacionadas, identificadas no processo de seleção de empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. seleção e contratação das obras do Corredor de ônibus do Distrito Federal, no valor de R\$ 148 milhões, com base em objeto com definição deficiente (processo SEI 80000.016986/2011-30);

9.4.2. seleção e contratação das obras do sistema de esgotamento sanitário no Estado de Roraima, de valor estimado em R\$ 155 milhões, a despeito de haver parecer técnico com manifestação desfavorável à sua contratação, sem justificativa (processo SEI 80000.045466/2013-04); e

9.4.3. seleção das obras do Corredor Radial Leste, em São Paulo/SP, no valor de R\$ 3,1 bilhões, anteriormente à apresentação da respectiva proposta do ente municipal e do devido pronunciamento pelo Ministério das Cidades (processo SEI 80020.005985/2013-93);

9.5. recomendar à Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária da União, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que adote providências com vistas a:

9.5.1. aprimorar seus modelos padronizados para análise de engenharia, bem como seus sistemas informatizados compartilhados com o Ministério das Cidades, para que contenham as informações mínimas necessárias em relação à:

9.5.1.1. análise de funcionalidade de cada etapa, tanto no formulário do Laudo de Análise de Engenharia (LAE) como na Síntese do Projeto Aprovado (SPA) e nos sistemas informatizados, quando houver divisão de objeto em etapas;

9.5.1.2. análise para verificar se a licença ambiental existente engloba todo o objeto e está dentro de seu prazo de validade, tanto no formulário do Laudo de Análise de Engenharia (LAE) como na Síntese do Projeto Aprovado (SPA) e sistemas informatizados, deixando-se de tão somente registrar sua existência e a situação de atendimento de condicionantes;

9.5.1.3. existência de plano de reassentamento de famílias, tanto no formulário do Laudo de Análise de Engenharia (LAE) como na Síntese do Projeto Aprovado (SPA) e sistemas informatizados, deixando-se de apenas registrar a identificação das unidades a serem removidas e/ou realocadas;

9.5.1.4. análise da titularidade das áreas, no formulário da Síntese do Projeto Aprovado (SPA) e sistemas informatizados, para mitigar o risco de o Ministério autorizar o início das obras em locais com pendências nesse sentido; e

9.5.1.5. discriminação das cláusulas suspensivas que incidem em cada etapa, tanto no formulário do Laudo de Análise de Engenharia (LAE) como na Síntese do Projeto Aprovado (SPA) e sistemas informatizados, com indicação das providências que estão sendo adotadas para o saneamento destas e seus possíveis reflexos no cronograma previsto;

9.5.2. aprimorar os modelos padronizados utilizados no acompanhamento de engenharia, de modo que passem a contemplar as informações mínimas necessárias à verificação da compatibilidade do andamento das obras com os cronogramas vigentes;

9.5.3. aprimorar seus modelos padronizados para análise de reprogramação para que contenham as informações mínimas necessárias em relação às condições que se enquadrem como alteração substancial de objeto e que ensejem, portanto, a emissão de nova Síntese do Projeto Aprovado (SPA) e sua submissão ao Ministério das Cidades, de modo a diminuir o risco de reprogramar instrumento de repasse sem autorização do concedente;

9.5.4. alterar seus normativos internos com vistas a estabelecer procedimento para que seu corpo técnico obtenha junto aos fiscais de obra, *in loco*, as aferições quantitativas de serviços

relevantes que se mostrarem possíveis e necessárias, atendendo-se ao disposto no art. 6º, inciso II, alínea “F”, da Portaria Interministerial 424/2016;

9.5.5. instituir rotinas prevendo, ao menos nos casos de maior risco, a obrigatoriedade de revisão e manifestação por parte dos ocupantes dos cargos de maior hierarquia sobre atividades e análises realizadas por seus subordinados na operacionalização das transferências de recursos, em especial, as relacionadas ao Laudo de Análise de Engenharia (LAE), Síntese do Projeto Aprovado (SPA), Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) e Parecer de Reprogramação, com vistas a fortalecer sua primeira linha de defesa; e

9.5.6. passar a incluir regularmente em seu plano de auditoria a avaliação da gestão de risco e dos controles internos relativos às operações de transferências intergovernamentais, de modo a fortalecer tal processo;

9.6. recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU), que:

9.6.1. passe a auditar com frequência e profundidade as atividades e controles do Ministério das Cidades, a fim de estimular e monitorar o amadurecimento da qualidade da gestão de riscos e dos controles internos, nos níveis de entidade e de atividade, bem como as atividades e controles da Caixa Econômica Federal, como mandatária da União, como os mesmos fins, diretamente ou, sob sua supervisão, por meio da Unidade de Auditoria Interna da Caixa;

9.6.2. avalie a pertinência, em coordenação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de induzir que sejam garantidas as condições mínimas de funcionamento da chamada Segunda Linha ou Camada de defesa definida no art. 6º da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, e, de modo especial, de se estabelecer padrões operacionais mínimos para as Assessorias Especiais de Controle Interno dos ministérios, considerando, por exemplo, definição de equipe mínima em função do porte do órgão, perfil profissional desejado, garantias e vedações profissionais, sujeição a normas técnicas internacionais ou a princípios aplicáveis às atividades de auditoria, proibição de realização de atividades atinentes a outras unidades, submissão de seu planejamento à CGU, dever ou faculdade de realização de inspeções de conformidade e atividades de auditoria interna;

9.7. recomendar ao Ministério das Cidades, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, enquanto não regulamentadas em definitivo as regras contratuais aplicáveis aos contratos de prestação de serviço relativos à atuação de mandatárias da União em transferências intergovernamentais obrigatórias (PAC), a exemplo do que ocorreu quando da edição da IN MP 02/2018, especifiquem melhor os serviços que devam ser prestados pela Caixa, no âmbito do CPA nº 7/2012, esclarecendo, dentre outros aspectos, os seguintes:

9.7.1. procedimentos aplicáveis para fins de análise dos projetos apresentados e emissão de LAE/SPA, detalhando as verificações que devem ser realizadas;

9.7.2. procedimentos a serem adotados para a devida aferição dos serviços executados;

e

9.7.3. mecanismos para gestão do cronograma dos instrumentos de repasses, de modo a possibilitar a identificação tempestiva de eventuais entraves à execução destes e respectivas medidas saneadoras;

9.8. recomendar ao Ministério das Cidades e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, dentro no processo político-administrativo a seu cargo, levem em consideração a necessidade verificada por esta Corte de:

9.8.1. fortalecer as políticas públicas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, para que deixem de depender apenas de programas eventuais como o PAC e adquiram perspectiva de continuidade e permanência, passando inclusive a dispor de fontes de recursos específicas no orçamento geral da União;

9.8.2. dotar o Ministério das Cidades de capacidade administrativa e financeira compatível com o volume de compromissos já assumidos pelo órgão e com as necessidades e demandas decorrentes do exercício de suas competências, de modo a viabilizar a regular formulação, implementação e avaliação dos serviços, programas e políticas públicas sob sua responsabilidade;

9.9. determinar ao Ministério das Cidades, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que apresentem a este Tribunal, no prazo de cento e vinte dias, plano de ação para implementação das determinações e recomendações oriundas deste Acórdão, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para cada uma delas, bem como a justificativa para eventual não adoção de alguma delas;

9.10. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana deste Tribunal, que:

9.10.1. caso ainda não o tenha feito, apresente ao Tribunal, no prazo de noventa dias, proposta de encaminhamento referente a ações de controle interno e/ou externo a serem adotadas em relação às obras no item 179 do relatório de auditoria, avaliando-se, entre outras opções, a conveniência e a oportunidade de inclusão do empreendimento no próximo Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras);

9.10.2. passe a monitorar, em fiscalizações bienais, o cumprimento das determinações e recomendações do presente acórdão, pelo período de seis anos a contar de sua publicação;

9.10.3. monitore a entrega ao Tribunal do plano de ação de que trata o item 9.9 precedente e avalie se as medidas e prazos ali consignados são pertinentes e suficientes para induzir as melhorias necessárias;

9.10.4. avalie, em autos individuais de monitoramento, os relatórios a que se refere o item 9.1.2 antecedente, verificando se as medidas e prazos que estejam sendo adotadas são pertinentes e suficientes para induzir as melhorias necessárias, representando ao Relator, quando julgada necessária específica intervenção da Corte;

9.11. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo a divulgação interna e externa da metodologia usada nesta auditoria, e em outros trabalhos baseados em riscos e controles, como elemento de incentivo à adoção de metodologias inspiradas na gestão de risco por gestores e auditores, internos e externos, para tratamento de questões estruturais do setor público;

9.12. enviar cópia completa deste acórdão para:

9.12.1. o Ministério das Cidades;

9.12.2. a Caixa Econômica Federal;

9.12.3. a Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC da Câmara dos Deputados;

9.12.4. a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização, Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

9.12.5. o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e

9.12.6. a Casa Civil da Presidência da República; e

9.13. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 35/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/9/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2153-35/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral