



TC 023.355/2013-1

Tipo: Processo de contas, 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 (item II)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de tomada de contas anual da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCidades), relativa ao exercício de 2012.
2. O presente processo de contas foi organizado de forma consolidada/agregada, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa-TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - 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).

HISTÓRICO

Informações sobre o órgão, estrutura e principais normativos

3. O Ministério das Cidades foi instituído em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória 103, posteriormente convertida na Lei 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O Decreto 4.665, de 3 de abril de 2003, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, instituiu, dentre as secretarias responsáveis pelo estabelecimento das políticas públicas do órgão, a Secretaria Nacional de Habitação – SNH/MCidades.
4. A Portaria 227 do Ministério das Cidades, de 4 de julho de 2003, 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.

5. Conforme esses normativos, a SNH/MCidades está estruturada em três departamentos, denominados: Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP), Departamento de Produção Habitacional (DHAB) e Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT), organizados conforme figura 1 a seguir.



Figura 1 - Organograma funcional da SNH (peça 4, p. 15)

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

7. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS) 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).

8. Para a efetiva operacionalização do FNHIS, os estados, o Distrito Federal e os municípios



devem aderir ao SNHIS e criar fundos com dotação orçamentária própria destinados a implementar a política de habitação de interesse social e receber os recursos do FNHIS.

9. Desse modo, 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.

10. 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).

11. O FAR foi instituído pela Lei 10.188/2001. Em seguida, houve alterações no texto legal pelas Leis 10.859/2004 e 11.474/2007. Posteriormente, houve também regulamentação pelos Decretos 5.435/2005 e 6.429/2008, bem como por portarias do Ministério das Cidades, sendo a mais recente a Portaria 168/2013, de 14/4/2013.

Programa 2049 - Programa Moradia Digna

12. Conforme mencionado anteriormente, a Secretaria Nacional de Habitação é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH).

13. No exercício de 2012, a atuação da SNH/MCidades na implementação dessa Política baseou-se no Programa Moradia Digna, constante no Plano Plurianual (PPA 2012-2015), programa esse que tem como base dois principais eixos da ação governamental, a saber: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

14. A seguir estão descritos os principais objetivos e ações do 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.

Ações vinculadas ao objetivo 0382:

Código	Descrição
10S3	Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários
10S6	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.

Ações vinculadas ao objetivo 0383:

Código	Descrição
00AF	Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial — FAR
00CW	Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas - Programa Nacional de Habitação Urbana



00CX	Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Areas Rurais - Programa Nacional de Habitação Rural — PNHR
00CY	Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS –Programa Habitacional Popular Entidades — PHPE
0E64	Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com até 50.000 Habitantes
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.

Ações vinculadas ao objetivo 0384:

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.

Ações vinculadas ao objetivo 0385:

Código	Descrição
8875	Apoio à Elaboração de Planos e Projetos Habitacionais de Interesse Social - FNHIS.
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.

Ações vinculadas ao objetivo 0755:

Código	Descrição
8100	Fomento aos sistemas de qualidade e inovação tecnológica do setor da construção civil.
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

Ações vinculadas ao objetivo 0756:

Código	Descrição
20NX	Apoio a racionalização das ações de Habitação de Interesse Social.

EXAME TÉCNICO

15. No exame das presentes contas, foi dada ênfase à análise formulada pela Controladoria Geral da União (CGU), que concentrou-se no exame da gestão 2012 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) os quais foram balizadas no conteúdo obrigatório do Relatório de Auditoria de Contas definido pela DN TCU nº 124/2012.

16. As constatações apontadas pelo Controle Interno no Relatório de Auditoria de Gestão 2012 acerca da Secretaria Nacional de Habitação (peça 5, p. 25-57) estão expostas no Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1 - Achados de auditoria Relatório nº: 201305695 do Relatório de Auditoria de Gestão - Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades - 2012**

Item	Constatação/Informação
Informação 1.1.1.1	Implementação das determinações do TCU no exercício
Informação 1.1.2.1	Atendimento às recomendações da CGU
Informação 1.1.3.1	Avaliação dos controles internos administrativos em relação ao acompanhamento e o atendimento, das determinações/recomendações do TCU e da CGU
Constatação 1.1.4.1	Acompanhamento precário das ações do convênio 757931/2011
Constatação 1.1.4.2	Utilização de recursos de contrapartida para pagamento de despesas com servidor público
Constatação 1.1.4.3	Deficiências no acompanhamento do Ministério sobre, as atividades da Caixa na função de executora das transferências descentralizadas
Informação 1.1.5.1	Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Gestão
Constatação 1.1.6.1	Os indicadores de desempenho instituídos precisam ser revistos

Fonte: Relatório de Auditoria de Gestão da Secretaria Nacional de Habitação - 2012 (peça 5, p. 25-57).

17. Já as informações apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão 2012 acerca do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (peça 5, p. 57-62) estão expostas no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 - Achados de auditoria Relatório nº: 201305709 do Relatório de Auditoria de Gestão - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) - 2012

Item	Constatação/Informação
Informação 1.1.1.1	Acórdão TCU nº 3044/2012 - Plenário
Informação 2.1.1.1	Resultados quantitativos e qualitativos da gestão

Fonte: Relatório de Auditoria de Gestão da Secretaria Nacional de Habitação - 2012 (peça 5, p. 57-63).

18. A seguinte informação foi apresentada no Relatório de Auditoria de Gestão 2012 acerca do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (peça 5, p. 63-66) no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 - Achado de auditoria Relatório nº: 201305720 do Relatório de Auditoria de Gestão - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) - 2012

Item	Constatação/Informação
Informação 1.1.1.1	Apresentação de informações incompletas sobre os, resultados das ações no relatório de gestão do FNHIS

Fonte: Relatório de Auditoria de Gestão da Secretaria Nacional de Habitação - 2012 (peça 5, p. 63-66).

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo



O art. 2º da Decisão Normativa TCU 124/2012 determina que os responsáveis pelas unidades jurisdicionadas e os respectivos órgãos de controle interno e ministros supervisores ou autoridades equivalentes devem apresentar as peças complementares ao relatório de gestão pelas quais sejam responsáveis. As peças deverão contemplar: rol de responsáveis, relatórios e pareceres de instâncias que devam pronunciar-se sobre as contas ou sobre a gestão, relatório de auditoria de gestão, certificado de auditoria, parecer de dirigente do órgão de controle interno e pronunciamento do ministro supervisor ou de autoridade equivalente. Todos esses documentos encontram-se disponibilizados nos autos (peças 2 a 10).

19. Acerca do relatório de auditoria de gestão (peça 5), a Controladoria-Geral da União (CGU) concluiu pela não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN -TCU-119/2012 e 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que foram tratadas em itens específicos do relatório de auditoria. Em breve resumo, a CGU apontou falta de organização do relatório, com falta de numeração das páginas, falta de organização adequada das informações do Relatório e, por fim, informações desconstruídas.

20. Em relação aos Relatórios do FAR e do FNHIS, a CGU verificou que estes continham o conteúdo exigido, ressaltando-se o fato de que o relatório do FAR foi elaborado pela Caixa e inserido (agregado) ao documento elaborado pela SNH.

21. A CGU, ao examinar a gestão dos responsáveis, apontou, no relatório de auditoria, a ocorrência dos seguintes problemas: (i) acompanhamento precário das ações do convênio nº 757937/2011; (ii) utilização de recursos de contrapartida para pagamento de despesas com servidor público; (iii) deficiências no acompanhamento do Ministério sobre as atividades da Caixa na função de executora das transferências descentralizadas; (iv) os indicadores de desempenho instituídos precisam ser revistos; e (v) apresentação de informações incompletas sobre os resultados das ações no relatório de gestão do FNHIS.

22. Suas recomendações foram no sentido de que a SNH aprimore a apresentação das informações, especialmente sobre os resultados do FNHIS, observando a completude, clareza e exposição das dificuldades enfrentadas. Além disso recomenda que a Secretaria 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.

23. 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.

24. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 7), destacando problemas de planejamento, acompanhamento e gestão de obras relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida. Também não deixou de observar 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 à insuficiência no quantitativo de pessoal; (2) deficiências no monitoramento da atuação da Caixa na função de executora dos recursos oriundos as 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.

25. O Ministro de Estado das Cidades atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 8, p. 3).

26. O Conselho de Administração da Caixa Econômica Federal manifestou-se no sentido de aprovar as demonstrações contábeis e tomar conhecimentos da Execução Orçamentária do Fundo de



Arrendamento Residencial (FAR) com base no Parecer da Auditoria Independente da empresa *PricewaterhouseCoopers*, e considerando a manifestação do Conselho Fiscal.

II. Rol de responsáveis

27. Constam do rol de responsáveis encaminhado (peça 2 e 3) todos aqueles que desempenharam funções durante o período a que se referem as contas e a natureza das responsabilidades definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

III.1. Contas de exercícios anteriores

28. Apresenta-se, no Quadro 4, a relação dos processos de contas de exercícios anteriores da Secretaria Nacional de Habitação, bem como suas respectivas situações. Registra-se que a SNH passou a ter processo de contas específico apenas a partir do ano de 2007. Antes disso, suas contas eram analisadas de modo consolidado no âmbito das contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

Quadro 4 - relação dos processos de contas da SNH de exercícios anteriores.

Número do TC	Tipo	Situação
043.635/2012-1	Tomada de Contas Ordinária do exercício de 2011	Processo ainda não instruído.
027.745/2011-2	Prestação de Contas Ordinária do exercício de 2010	Encerrado - Acórdão 2933/2014-TCU-2ª Câmara julgou regulares com ressalvas as contas de alguns responsáveis e regulares as dos demais.
031.562/2010-8	Tomada de Contas Ordinária do exercício de 2009	Encerrado - Acórdão 1014/2013-TCU-2ª Câmara julgou regulares com ressalvas as contas de alguns responsáveis e regulares as dos demais.
015.188/2009-5	Tomada de Contas Ordinária do exercício de 2008	Encerrado - Acórdão 3288/2011-TCU-1ª Câmara julgou regulares com ressalvas as contas dos responsáveis.
021.159/2008-0	Tomada de Contas Ordinária do exercício de 2007	Encerrado - Acórdão 4480/2010-TCU-1ª Câmara julgou regulares com ressalvas as contas de alguns responsáveis e regulares as dos demais.

III.2. Processos conexos

29. No Quadro 5, estão relacionados os principais processos autuados neste Tribunal nos exercícios de 2012 e anos subsequentes, com possíveis impactos nas contas da SNH, ressaltando seus objetos, tipos e as situações em que se encontram.

Quadro 5 - relação dos principais processos autuados no TCU em 2012 e anos subsequentes com possíveis impactos nas contas da SNH.

Número do TC	Tipo	Objeto	Situação
Processos relacionados ao Programa Minha Casa, Minha Vida			
033.568/2012-0	Relatório de Auditoria	Auditoria Operacional no Programa Minha Casa Minha Vida.	Encerrado - Acórdão 524/2014-Plenário.
034.402/2012-8	Relatório de Auditoria	Consolidação da FOC Qualidade MCMV/FAR. Programa Minha Casa, Minha Vida - vertente com recursos do FAR.	Encerrado - apensado ao TC 033.568/2012-0.
038.295/2012-1	Relatório de	Fiscalização da qualidade das obras do	Aberto - Pendente a

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações

	Auditoria	Programa Minha Casa, Minha Vida em João Pessoa/PB - Residencial Irmã Dulce.	análise das audiências - Não há deliberação de mérito.
039.947/2012-2	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Rio Branco/AC - Residencial Jarbas Passarinho.	Aberto - Pendente a análise das oitivas - Não há deliberação de mérito.
039.953/2012-2	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Rio Branco/AC - Residencial Rosa Linda.	Aberto - Pendente a análise das oitivas - Não há deliberação de mérito.
039.956/2012-1	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Colatina/ES - Projeto Habitacional Renzo Morelato.	Encerrado - apensado ao TC 034.402/2012-8.
039.957/2012-8	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Linhares/ES - Condomínio Residencial Jocafe	Encerrado - apensado ao TC 034.402/2012-8.
041.024/2012-5	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Paço do Lumiar/MA - Residencial Novo Horizonte	Encerrado - apensado ao TC 034.402/2012-8.
041.029/2012-7	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em São José do Ribamar/MA - Residencial São José	Encerrado - apensado ao TC 034.402/2012-8.
041.033/2012-4	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Trindade/GO - Conjunto Habitacional Jardim Scala	Encerrado - apensado ao TC 034.402/2012-8.
041.044/2012-6	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Anápolis/GO - Residencial do Servidor	Encerrado - apensado ao TC 034.402/2012-8.
041.054/2012-1	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em São Leopoldo/RS - Condomínio Residencial Mauá II	Encerrado - apensado ao TC 034.402/2012-8.
041.059/2012-3	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Santo Antônio da Patrulha/RS - Conjunto Residencial Santo Antônio	Encerrado - apensado ao TC 034.402/2012-8.
001.007/2013-0	Representação	Representação formulada pelo MPE/AC acerca de possíveis irregularidades na seleção para credenciamento de empresas para construção do empreendimento "Cidade do Povo"	Aberto - Não há deliberação de mérito.
010.900/2013-6	Solicitação do Congresso Nacional	Ofício 993 (SF), de 25/4/2013, do Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, encaminha o Requerimento 315/2013, de	Aberto - Acórdão 2255/2014-Plenário determinou a adoção de

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações

		autoria do Sen. Aloysio Nunes Ferreira e aprovado pelo Plenário do Senado, que solicita ao TCU auditoria no Programa Minha Casa Minha Vida - municípios até 50 mil hab. - tendo em vista denúncias de irregularidades veiculadas na mídia.	medidas corretivas e a audiência da Secretária Nacional de Habitação.
017.374/2013-8	Relatório de Auditoria	Consolidação da FOC Qualidade MCMV sub 50. Programa Minha Casa, Minha Vida - municípios até 50 mil hab.	Encerrado - apensado ao TC 010.900/2013-6.
019.674/2013-9	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Irará/BA.	Encerrado - apensado ao TC 010.900/2013-6.
019.675/2013-5	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Santo Estevão/BA.	Encerrado - apensado ao TC 017.374/2013-8.
019.676/2013-1	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Fortuna/MA.	Aberto - Acórdão 2256/2014-Plenário determinou a adoção de medidas corretivas.
019.677/2013-8	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Jatobá/MA.	Aberto - Acórdão 2257/2014-Plenário determinou a adoção de medidas corretivas.
019.679/2013-0	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Monte Carmelo/MG.	Encerrado - apensado ao TC 017.374/2013-8.
019.680/2013-9	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Santa Juliana/MG.	Encerrado - apensado ao TC 017.374/2013-8.
019.681/2013-5	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Areial/PB.	Encerrado - apensado ao TC 017.374/2013-8.
019.682/2013-1	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Algodão de Jandaíra/PB.	Encerrado - apensado ao TC 017.374/2013-8.
019.683/2013-8	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em São Pedro/RN.	Encerrado - apensado ao TC 017.374/2013-8.
019.684/2013-4	Relatório de Auditoria	Fiscalização da qualidade das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida em Lajes/RN.	Encerrado - apensado ao TC 017.374/2013-8.
034.321/2013-6	Solicitação do Congresso Nacional	Ofício nº 592/2013/CFFC-P, de 19/12/2013, do Deputado Edinho Bez, Presidente da CFFC da Câmara dos Deputados, encaminha a PFC nº 126/2013, de autoria do Deputado Izalci, e solicita ao TCU que realize fiscalização e controle quanto a irregularidades no Programa Minha Casa, Minha Vida em áreas federais do Distrito	Encerrado - Acórdão 2258/2014-Plenário.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações

		Federal	
004.237/2014-5	Relatório de Auditoria	Parecer Prévio das Contas de Governo/2013 (PCPR/2013) - Capítulo 4 - ações de responsabilidade do Ministério das Cidades/SNH.	Encerrado - apensado ao TC 005.956/2014-5.
023.745/2014-2	Monitoramento	Monitoramento das determinações constantes do Acórdão 2255/2014-Plenário (TC-010.900/2013-6). Minha Casa, Minha Vida sub 50.	Aberto - Pendente a verificação do atendimento das determinações - Não há deliberação de mérito.
024.796/2014-0	Representação	Análise da audiência determinada no Acórdão 2255/2014-Plenário (TC-010.900/2013-6). Minha Casa, Minha Vida sub 50.	Aberto - Pendente a análise da audiência - Não há deliberação de mérito.
024.943/2014-2	Relatório de Auditoria	Auditoria no Programa Minha Casa, Minha Vida com vistas ao atendimento à determinação contida no Acórdão 524/2014-Plenário.	Aberto - Não há deliberação de mérito.

Processos relacionados a obras de urbanização de favelas

003.615/2012-0	Relatório de Auditoria	Fiscalização do edital para contratação das obras do Residencial do Canal do Jordão, em Jaboatão dos Guararapes/PE (Fiscobras 2012).	Aberto - Acórdão 3375/2013-TCU-Plenário determinou a adoção de medidas corretivas.
006.374/2012-3	Relatório de Auditoria	Fiscalização das obras de Urbanização do Bairro Nova Constituinte, em Salvador/BA (Fiscobras 2012).	Aberto - Acórdão 2918/2012-TCU-Plenário determinou a adoção de medidas corretivas.
013.524/2012-7	Relatório de Auditoria	Fiscalização das obras do projeto de urbanização do Vale do Jaguaribe, em João Pessoa/PB (Fiscobras 2012).	Aberto - Pendente a análise das oitivas - Não há deliberação de mérito.
006.369/2013-8	Relatório de Auditoria	Fiscalização das obras de urbanização do Bairro do Lamarão, em Aracaju/SE (Fiscobras 2013).	Aberto - Acórdão 1715/2013-TCU-Plenário determinou a adoção de medidas corretivas.

30. Esclarece-se que os processos listados no Quadro 5, mesmo os que foram autuados neste Tribunal em anos posteriores ao que se referem as presentes contas, tratam de atos realizados sob gestões pretéritas, inclusive 2012.

31. No decorrer desta instrução, de modo a viabilizar uma melhor visão de toda a gestão do órgão e consequentemente subsidiar a formação de opinião a respeito das respectivas contas da SNH do exercício de 2012, serão feitas, sempre que couber, remissões às conclusões alcançadas em alguns dos processos descritos no Quadro 5.

IV. Avaliação dos indicadores e metas da UJ

32. A CGU informa que a SNH elaborou um conjunto de indicadores para apoiar a avaliação de seus programas por meio do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 458, de 12 de novembro de

2009.

33. Entretanto, após uma análise desses indicadores, o próprio órgão (SNH) constatou que eles não se mostraram totalmente adequados e que por isso precisariam ser revistos.

34. No que diz respeito às metas atingidas pela SNH, tem-se o que segue:

a) Resultados Quantitativos e Qualitativos da SNH/FNHIS

35. De início, cumpre registrar que o Relatório de Gestão da Unidade diz que não há previsão de meta anual física nem financeira para as ações da SNH/FNHIS (as metas físicas são plurianuais e os recursos disponibilizados serão utilizados para o cumprimento dessas metas regionalmente).

36. Assim, a CGU consignou em seu relatório que considera que não é adequada a análise dos resultados da Unidade por essa metodologia, pois, neste caso, somente ao final do período do PPA é que se poderia verificar o cumprimento ou não das metas, inviabilizando, assim, o acompanhamento periódico destas. Adicionalmente, o órgão de controle interno concluiu, após análise efetuada, que, em 2012, os resultados quantitativos e qualitativos da UJ foram aquém do que foi planejado para o exercício.

37. A SNH, por sua vez, atribui as dificuldades enfrentadas à plurianualidade das obras e alega que os Restos a Pagar asseguram a continuidade dos pagamentos.

38. Argumenta que a liquidação anual da despesa empenhada não é compatível com o andamento dos contratos, pois o empreendimento contratado em um exercício não se executa dentro do próprio exercício, fazendo com que empenho, liquidação e execução física não guardem relação direta. Sendo assim, os empenhos assegurariam a continuidade dos compromissos pelos Restos a Pagar, já que as obras possuem tempo de execução superior a um exercício. Dessa forma a execução da secretaria, apurada na forma de liquidação tende aos resultados de baixa execução, em que pese não ocorrer contingenciamento nos empreendimentos contemplados pelo PAC.

39. Diante de tudo isso, a CGU apontou como necessário que a SNH adote medidas para a definição indicadores adequados e sua utilização conveniente, bem como a avaliação e previsão dos possíveis entraves que ensejam ao alcance das atividades definidas pela SNH. Desta forma, é necessário, celeridade no processo de construção e consolidação dos indicadores, de modo que contribuam efetivamente com os atos de gestão.

b) Resultados Quantitativos e Qualitativos do FAR

40. A Caixa, na qualidade de gestora do FAR, informou que os recursos são aplicados na aquisição de unidades habitacionais para arrendamento com opção de compra no âmbito do PAR ou alienação aos beneficiários do PMCMV, e que a gestão dos Programas compete ao Ministério das Cidades.

41. O Relatório de Gestão do FAR (peça 4, p. 650) apresentou a seguinte execução física acumulada (2011-2012), conforme ilustrado no Quadro 6:

Quadro 6 - Execução física do FAR por estado

Região	UF	Realizado	Região	UF	Realizado
Norte	AC	2.781	Centro-Oeste	DF	6.240
	AM	16.361		GO	23.405
	AP	4.894		MS	16.107
	PA	51.270		MT	25.895
	RO	7.239	Total CO		71.647



	RR	2.892	Sudoeste	ES	9.507
	TO	7.051		MG	60.770
Total N		92.488		RJ	66.827
Nordeste	AL	41.213	Total SE	SP	102.168
	BA	102.244			239.272
	CE	27.661	Sul	PR	30.521
	MA	60.320		RS	24.879
	PB	10.661		SC	11.579
	PE	42.480	Total SE		66.979
	PI	23.782	Total Brasil		793.988
	RN	12.389			
	SE	2.852			
Total NE		323.602			

42. O Relatório também informou que, atualmente, a meta é a produção de 860.000 unidades habitacionais até 31/12/2014, respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais e que, em 31/12/2012, o FAR já havia contratado, para o PMCMV, 2.308 empreendimentos totalizando 793.988 unidades habitacionais, no valor total de R\$ 39.331.814.395,75.

Análise

43. Verifica-se que a própria UJ alegou ter conhecimento da inadequação de seus indicadores e consequente necessidade de revisão destes. Ademais, 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.

44. Indicadores e metas são instrumentos que fornecem informações sobre a real performance governamental e o impacto das ações do estado, propiciando verificar ao longo do tempo se as intervenções implementadas têm gerado a melhoria esperada. Assim, a um só tempo servem-se à transparência da atividade pública e à melhoria da gestão estatal: de um lado, ajudam o cidadão a perceber e entender os efeitos das atividades governamentais em sua realidade e permitem o cotejamento entre os compromissos firmados e o que foi efetivamente entregue pelo governo; e, de outro, possibilitam o monitoramento e a avaliação intensiva das políticas públicas, com vistas a seu desenvolvimento contínuo.

45. No âmbito do TC 004.237/2014-5, a análise dos indicadores do Programa 2049 (Moradia Digna) em relação às qualidades essenciais dos atributos relevância, suficiência e validade, definidas na Portaria TCU/Segecex nº 33/2010, e análise das metas quantitativas do Objetivo 0383 (Programa Minha Casa, Minha Vida), em relação ao atributo validade dos dados referentes aos seus resultados.

46. Em breve síntese, a análise revelou diversas impropriedades nos indicadores do Programa 2049, entre as quais se destacam:

- os valores dos indicadores Assentamentos Subnormais e Déficit Habitacional Absoluto não atendem ao quesito confiabilidade, tendo em vista que não se mostraram aderentes aos valores encontrados no Censo/2010;
- os indicadores de Déficit Habitacional não estão atendendo ao quesito tempestividade, pois não estavam sendo atualizados periodicamente;

- o indicador Assentamentos Subnormais não atende aos quesitos acessibilidade e tempestividade, pois, segundo o Ministério das Cidades, sua atualização será com base nas informações obtidas nos censos demográficos que vierem a ser realizados pelo IBGE, os quais somente são realizados a cada dez anos;
- o indicador Déficit Habitacional Qualitativo - cobertura inadequada também não atende aos atributos de acessibilidade e tempestividade, pois sua apuração foi descontinuada pelo IBGE (PNAD e censo), o que inviabiliza qualquer atualização em seu índice;
- o indicador Oferta de Moradias não atende ao quesito praticidade, haja vista a elevada complexidade em sua apuração, além de apresentar erro na fórmula adotada para seu cálculo;
- os indicadores de Déficit Habitacional, por retratarem apenas a situação do Brasil como um todo, apresentam fragilidades em relação ao quesito representatividade.

47. De modo semelhante, verificou-se, no âmbito do mencionado TC, que as metas informadas no objetivo 0383 (Programa Minha Casa Minha Vida) não atendem ao quesito confiabilidade, pelos seguintes motivos, em síntese:

- o procedimento adotado pelo Ministério das Cidades contabiliza como meta atendida as unidades habitacionais no momento em que são contratadas, enquanto que a meta se refere a moradias efetivamente disponibilizadas, havendo, entre esses dois momentos, um significativo lapso temporal;
- as quantidades informadas para a meta de unidades acessíveis não representa a quantidade efetiva de moradias adaptadas, pois o conceito de acessibilidade adotado pelo Ministério não é aderente ao prescrito na Lei de Acessibilidade (Lei 10.098/2000) e na Norma Técnica NBR 9050 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

48. Merece registro que, embora a mencionada análise tenha ocorrido no ano de 2014, ela abrangeu todo o período do PPA vigente (2012-2015), motivo pelo qual se entende pertinente trazer a lume seus resultados.

49. Diante disso, consoante apontado no TC 004.237/2014-5 e ainda corroborando com as informações e constatações apresentadas no relatório do controle interno no intuito de recomendar a Unidade 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.

V. Avaliação da execução orçamentária e financeira

50. O relatório de gestão apresentou os quadros demonstrativos (peça 5, p. 14) da execução 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).

51. A Quadro 7 apresenta os dados sobre a execução financeira das principais Ações tratadas no Relatório de Gestão da SNH:



Quadro 7 - Execução financeira das principais Ações tratadas no Relatório de Gestão da SNH

Programa	Ação	Meta Financeira (R\$)			
		Fixação (dotação final atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixada (%)
2049 Moradia Digna	10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários.	1.069.314.775,00	770.016.441,00	116.365.195,26	10,9%
	OOAF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	10.556.336.696,00	7.556.336.696,00	2.250.000.000,00	21,3%
	OOCW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei IV 11.977, de 2009)	1.700.000.000,00	1.700.000.000,00	-	0,0%
	00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)	1.270.278.638,00	770.278.638,00	164.639.715,62	13,0%
	00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS`	375.893.498,00	375.893.498,00	-	0,0%
	0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009)	833.491.168,00	833.491.168,00	59.491.168,00	7,1%
	10S6 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	650.329.474,00	510.885.169,21	124.184.327,06	19,1%
	10SJ - Habitação de Interesse Social	90.321.328,00	48.493.199,26	8.973.916,26	9,9%
	8875 - Apoio à Elaboração de Planos e - Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social	5.000.000,00	362.186,75	191.716,10	3,8%
	8873 - Apoio ao Desenvolvimento Institucional dos Agentes Integrantes do SNHIS	10.000.000,00	5.535.274,29	386.199,88	3,9%
	Total	16.560.965.577,00	12.571.292.270,51	2.724.232.238,18	16,4%

52. Com base no Quadro 7, pode-se observar que, do total fixado na lei orçamentária, apenas 16,4% foi liquidado. Em relação ao FAR (Ação 00AF, Transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial), foram identificados valores de Empenho em R\$ 7.556.336.696,00, despesas liquidadas e Pagas em R\$ 2.250.000.000,00 (21,3%) e, conseqüentemente, Restos a Pagar Não Processados em R\$ 5.306.336.696,00.

53. Diante do montante de recursos empenhados e liquidados, a CGU concluiu ter havido uma baixa execução orçamentária.

54. Mais uma vez, a SNH alega que a execução anual das ações de sua responsabilidade é impactada pela plurianualidade das obras. Assim, a liquidação anual da despesa empenhada não seria compatível com o andamento dos contratos, uma vez o empreendimento contratado em um exercício não se executa dentro do próprio exercício, fazendo com que empenho, liquidação e execução física não guardem relação direta. Os empenhos asseguram a continuidade dos compromissos pelos Restos a Pagar, já que as obras possuem tempo de execução superior a um exercício. Dessa forma, a execução da secretaria, apurada na forma de liquidação tende aos resultados de baixa execução, em que pese não ocorrer contingenciamento nos empreendimentos contemplados pelo PAC.

55. Nesse contexto, 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.

56. Além das ações listadas no Quadro 7, a CGU ressaltou a ausência de execução orçamentária nas Ações 8098 (Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção Civil) e 8100 (Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil), que atendem ao Objetivo 0755 (Elevar os patamares da qualidade da construção civil por meio, da criação e implementação de mecanismo 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). Na opinião do órgão de controle interno a inexecução orçamentária nessas ações afeta a produção de habitações para a população, implicando uma maior atenção da Unidade à gestão dos riscos e às dificuldades identificadas na realização no atendimento do respectivo objetivo.

57. Por fim, foi consignado que a apresentação das informações pela SNH no Relatório de Gestão de 2012 não se deu em plena conformidade, pois os problemas enfrentados na execução das ações não teriam sido adequadamente evidenciados. Assim, especialmente para o caso do FNHIS, a CGU considerou que as informações divulgadas foram incompletas para a maioria das Ações.

Análise

58. Do exposto acima, verifica-se uma execução de apenas 16,4% no Programa Moradia Digna, percentual este que demonstra uma baixa execução financeira.

59. Contudo, assim como alegado pela UJ, entende-se que, por causa da plurianualidade das obras, a execução financeira-orçamentária da secretaria apurada na forma de liquidação tende aos resultados de baixa execução.

60. Com isso, a maioria dos recursos passa a ser inscrito e reinscrito sistematicamente em restos a pagar, gerando um verdadeiro orçamento paralelo ao aprovado nas Leis Orçamentárias Anuais de cada exercício. Tal situação infla o volume de recursos que a entidade tem para lidar impactando em sua capacidade operacional, já que, além do orçamento anual aprovado, a Secretaria acaba atuando com elevados orçamento e execução, herdados de diversos exercícios anteriores.

61. Sendo assim, propõe-se ratificar a recomendação da CGU no sentido de recomendar à SNH que adote medidas para garantir o adequado cumprimento dos cronogramas de execução, evitando atrasos, paralisações e cancelamentos, especialmente nas regiões apresentadas com maiores

dificuldades.

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

62. De acordo com as orientações definidas para as Auditorias das Contas sobre a gestão 2012, os trabalhos avaliativos enfatizaram os controles internos administrativos da gestão. Dessa forma, ficou determinada a incorporação da metodologia de controles internos da gestão, para todos os itens avaliados pela equipe de auditoria da CGU, de acordo com a orientação do Tribunal de Contas da União presente na DN 124/2012.

63. O relatório de auditoria de gestão (peça 5, fls. 7 a 11), encaminhado apresentou uma análise acerca da estrutura de governança e de controle internos, abordando os seguintes pontos:

a) Avaliação do Ambiente de Controle: apesar de não haver uma inadequação em relação a este componente de controle, observou-se espaço para melhoria, principalmente em relação à gestão das transferências voluntárias. Desta forma a CGU aponta que essa melhora possa ocorrer especialmente em relação ao controle das prestações de contas;

b) Avaliação de Riscos: identificou-se que para esse elemento de controle interno, a Unidade ainda apresenta um nível inicial de atuação, pois foram verificadas várias deficiências que colocam a Pasta em constante exposição a riscos;

c) Procedimentos de Controle: a equipe de auditoria constatou diversos problemas relacionados à ausência de definição de procedimentos de controle, pela existência de procedimentos e atividades não formalizadas na área para o acompanhamento das transferências, além da ausência de normas e manuais internos padronizando procedimentos e a ausência de treinamento dos servidores da área para a melhoria na gestão das transferências;

d) Informação e Comunicação: observou-se, conforme destacado pela CGU, uma melhora na apresentação das contas em relação aos exercícios anteriores. Contudo, a ausência de indicadores confiáveis é um aspecto que prejudica a avaliação das contas; e

e) Monitoramento: observou-se que a SNH apresentou providências para grande parte das recomendações formuladas no Relatório de Avaliação de Programas de Governo 12/2013, apesar de algumas delas não terem sido efetivas. Destaca-se ainda, a implantação do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI), e a formulação do Termo de Cooperação Técnica, com procedimentos a serem adotados pelo Sistema CONFEA/CREAs, em relação ao monitoramento das obras executadas com recursos do Ministério das Cidades.

64. A SNH informa que o órgão não conta com uma estrutura formal de Controle Interno no que tange a auditoria (peça 4; fl. 39). Entende o órgão que cabe à Secretaria Federal de Controle Interno, unidade da Controladoria-Geral da União, o controle interno setorial da pasta.

65. Assim, a avaliação da estrutura de controles internos da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades buscou confirmar a existência e o adequado funcionamento do sistema de controles internos em relação às principais atividades desempenhadas pela Unidade Jurisdicionada.

66. A análise realizada pela CGU utilizou-se dos resultados dos trabalhos realizados pelo órgão de controle em 2012 no Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG), os procedimentos realizados durante a auditoria de contas sobre a gestão de 2012 e a percepção do gestor em relação aos elementos de controle indicados pela avaliação feita no seu Relatório de Gestão.

67. Quanto ao FNHIS, a análise da CGU foi realizada em conjunto com a da SNH, devido ao fato de não ter ocorrido uma auto-avaliação individualizada em relação ao Fundo em virtude da integração das suas atividades às rotinas da Unidade.

68. Em relação ao FAR, a auto avaliação constante de seu Relatório de Gestão apontou todos os quesitos que integram os elementos do sistema de controles internos como Parcialmente ou

Totalmente, cujo diagnóstico foi realizado pela Caixa em relação à sua função de executora dos recursos do FAR por meio da utilização do seu corpo técnico.

69. Na opinião da CGU, a SNH atua em nível gerencial, distanciada das questões operacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que utiliza com os recursos do FAR na modalidade de 0 a 3 salários mínimos.

70. Acrescentou ainda que a avaliação dos Controles Internos do FAR na estrutura da SNH ficou prejudicada devido a especificidade existente para o Fundo, que está vinculado ao Ministério das Cidades/SNH, sendo que o órgão contratou a Caixa para a execução do PMCMV.

71. Nesse aspecto, entendeu que dentro da estrutura da SNH existiria setor responsável pelo acompanhamento das atividades da Caixa na função de contratada e que, além desse acompanhamento, a Unidade atua na normatização e em aspectos gerenciais, como a divisão das unidades a serem contratadas por estado da federação em função do déficit habitacional, ou a definição de indicadores de desempenho para o acompanhamento e aferição dos resultados do Programa.

72. Em uma análise ampla, considerando que todas as informações utilizadas pela CGU na auditoria de acompanhamento do PMCMV modalidade de 0 a 3 salários mínimos são oriundas da Caixa, e que todas as demandas de informações e providências encaminhadas à SNH nessa modalidade do Programa são repassadas à Caixa, não houve a possibilidade de avaliação dos elementos de controles internos específicos do FAR no âmbito da SNH.

73. Por fim, propõe-se ratificar proposta da CGU no sentido de recomendar que a Secretaria 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, incluindo eventuais propostas de melhorias definidas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 273/2013.

VII. Avaliação da gestão do patrimônio

74. Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Habitação - SNH, atos de gestão relacionados ao item 13 - Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário do Anexo IV dá DN TCU nº 124/2012. A Unidade informou no Relatório de Gestão que essas informações serão apresentadas pela Secretaria Executiva.

VIII. Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento

75. De acordo com o relatório de gestão, não houve no exercício de 2012, por parte da Secretária Nacional de Habitação atos de gestão relacionados ao item 10 - "Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação" do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A Unidade informou no Relatório de Gestão, que essas informações serão apresentadas pela Secretaria Executiva.

IX. Avaliação da gestão dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental

76. Muito embora a UJ não tenha se pronunciado a respeito deste item, entende-se que esse item não se aplica, tendo em vista ser de responsabilidade da Secretaria Executiva.

X. Avaliação da 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)

77. As transferências voluntárias geridas pela SNH são referentes a convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de cooperação, termos de compromisso, bem como outros acordos, ajustes ou instrumentos Congêneres.

78. A SNH apresentou quadros demonstrando os instrumentos celebrados pela Secretaria (peça 4, fls. 106 a 183; 441 a 610). São milhares de instrumentos, em sua grande maioria contratos de repasse geridos pela Caixa Econômica, os quais se verificou baixo nível de inadimplência.

79. De acordo com a análise da CGU, foram avaliadas as informações apresentadas pela SNH sob os seguintes aspectos:

a) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências;

b) a atuação da UJ para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados e fiscalizar a execução do objeto da avença inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; e

c) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

80. A CGU concluiu em sua análise 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.

81. Além disso, foram selecionadas pela CGU amostras de contratos de repasse e de convênios, ainda vigentes no exercício de 2012. O Quadro 8 demonstra as quantidades de instrumentos analisados e os valores envolvidos:

Quadro 8 – Amostra de contratos de repasse selecionados pela CGU para análise.

Tipo de transferência	Quantidade analisada	Valor R\$	Quantidade de transferências com irregularidades
Indiretas (Caixa)	2	20.236.471,13	2
Diretas	1	400.000,00	1

82. No caso das transferências realizadas de maneira descentralizada, por intermédio da Caixa, foi selecionada, pela CGU, amostra contendo dois contratos vigentes no exercício de 2012, conforme o Quadro 9:

Quadro 9 – Detalhamento da amostra dos contratos de repasse analisados pela CGU.

Contrato nº.	Objeto	Valor do repasse
192.807-85/06	Retirada de moradias em área de preservação R\$ 12.561.471,13 ambiental e remanejamento para outra área onde serão assentadas, em loteamentos urbanizados (SNH)	R\$ 12.561.471,13
233.313-97/08.	Urbanização de assentamentos precários em R\$ 7.675.000,00 - Valparaíso de Goiás, Vila dos Carneiros, 2ª etapa. (SNH)	R\$ 7.675.000,00

83. Foram observados os aspectos referentes à eficiência das análises dos projetos de engenharia e do acompanhamento da execução das obras, por meio de inspeção documental e de reuniões entre os agentes envolvidos na realização do objeto (Prefeitura e Caixa).



84. Foi avaliada também a atuação da Caixa na análise e acompanhamento dos projetos de trabalho técnico, social, vinculados às obras de engenharia, a regularidade fundiária das áreas de intervenção, os processos licitatórios referentes às obras de engenharia, bem como de execução do trabalho técnico social.

85. As conclusões alcançadas pela CGU na avaliação dos contratos de repasse foram as seguintes:

(I) no Contrato de Repasse 192.807-85, restaram evidenciados: entrega de habitações sem que o sistema de coleta e tratamento de esgotos estivesse concluído e operacional, projetos básicos deficientes aprovados pela Caixa, verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizada para a aplicação de recursos federais, divergências entre os quantitativos aprovados e respectivos projetos, falhas na instrução processual e falta de documentação de suporte para aprovação da regularidade fundiária, presença de cláusulas restritivas à competitividade do certame no edital da Concorrência nº 0001/2007.

(II) no Termo de Compromissos 233.313-97, a CGU constatou: entrega de habitações sem que o sistema de coleta e tratamento de esgotos estivesse concluído e operacional, projetos básicos deficientes aprovados pela Caixa, verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais, falhas na instrução processual, falta de documentação de suporte para aprovação da regularidade fundiária e presença de cláusulas restritivas à competitividade do certame no edital da Concorrência nº 0001/2007.

86. Em relação às transferências realizadas diretamente pelas unidades do Ministério das Cidades, foi analisado o seguinte instrumento de convênio no Quadro 10:

Quadro 10 – Detalhamento da amostra de convênio analisado pela CGU

Convênio	Objeto	Valor
75707/2011	Realização de estimativas para os indicadores de Déficit Habitacional e de Inadequação de domicílios para os anos de 2009 e 2010 com representatividade nacional, Grandes Regiões, Unidades da Federação e regiões metropolitanas com base na metodologia de cálculo da Fundação João Pinheiro - FJP (SNH)	R\$ 400.000,00

87. Segundo o relatório da CGU, na análise do Convênio 757.937/2011 foi verificado que houve a utilização de recursos de contrapartida para pagamento de despesas com servidor público e acompanhamento precário das ações do convênio.

88. Além disso, foi avaliada a conformidade das análises das Prestações de Contas das transferências de recursos (Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Compromisso) concedidas pelo Ministério das cidades e executados pela Caixa, na função de Mandatária da União.

89. Como resultado das análises, verificou-se a necessidade de melhorias nos controles e rotinas operacionais da Caixa, em função das falhas verificadas. Nesse contexto, considerando que a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades detém a gestão dos contratos de prestação de serviços com a Caixa, essas avaliações integraram o Relatório nº 201305708 relativo à Auditoria de Contas da Secretaria Executiva, inclusive por ser, no entendimento da equipe de auditoria da CGU, a Unidade que deverá centralizar as providências junto à Mandatária na busca pela melhoria dos controles relativos às prestações de contas e também eventuais normatizações internas junto às Secretarias Finalísticas.

XI. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

90. Acerca do cumprimento das determinações do Tribunal, a SNH apresentou no item 7.1.1



(peça 4, p. 90-93) as deliberações atendidas no exercício de 2012 e no item 7.1.2 (peça 4, p. 94) deliberação pendente de atendimento ao final do exercício.

91. Foram atendidos os Acórdãos 1118/2012 e 3766/2012, ambos da 1ª Câmara. O primeiro relacionado à prestação de contas do contrato de repasse firmado com a prefeitura de Municipal de Bayeux/PB para a construção de conjunto habitacional. Neste caso, a Secretaria de Habitação expediu ofício para a Caixa para atendimento da determinação, sendo que a análise ainda se encontra pendente no TCU.

92. No segundo, relacionado à representação contra irregularidade apontadas no contrato de repasse firmado com o Município de Cascavel/CE, a SNH determinou a instauração de Tomada de Contas Especial e a devolução dos recursos repassados.

93. O Acórdão 2473/2012-TCU-Plenário, também atendido pela Secretaria, diz respeito à prestação de contas, pelo Município de Porto Nacional/TO, de recursos obtidos por meio de convênio. O acórdão determinou ao Ministério das Cidades que verificasse a correção das falhas apontadas pelo TCU e pela CGU/TO na execução dos Contratos de Repasse n. 233672-47/2007 e 251117-95/2008 (Siafi 623237), quando da análise das prestações de contas pelo Município de Porto Nacional/TO, e adotasse as medidas legais em caso de irregularidades, remetendo a este Tribunal os resultados obtidos. Após a determinação, a SNH expediu ofício à Caixa para que condicionasse a aprovação da prestação de contas ao saneamento das irregularidades.

94. O Acórdão 2534/2012-TCU-2ª Câmara determinou ao Ministério que revisse aspectos da Orientação Operacional de nº 12, de 30/10/2009. O MCidades apresentou manifestação demonstrando que o cumprimento da determinação que foi considerado integralmente cumprido, consoante acórdão 702/2012 – TCU – 2ª Câmara.

95. Contudo, existe recomendação ainda pendente de atendimento (peça 4, p. 93), em que foi recomendado ao Ministério das Cidades que avaliasse a possibilidade de fornecer, diretamente ou por intermédio de parceiros que atuam na área de TI, como a Caixa Econômica Federal ou o Serviço Federal de Processamento de Dados, um software padrão aos governos locais destinado a automatização da fase de seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida. O órgão justifica que o atendimento da recomendação versa sobre matéria com elevado grau de complexidade, e que estaria sendo tratada junto a área de TI do ministério.

96. Ante o exposto, observa-se que a Secretaria tem se empenhado em cumprir as determinações deste Tribunal.

CONCLUSÃO

97. Nesta instrução analisaram-se as contas apresentadas pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCidades), relativas ao exercício de 2012.

98. O processo de contas foi organizado de forma consolidada/agregada, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU - 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).

99. 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.

100. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 6), destacando problemas de planejamento, acompanhamento e gestão de obras relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida. Contudo, não deixou de observar 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.

101. Com relação aos responsáveis pela unidade, em pesquisa realizada no ambiente interno do sítio do TCU, observou-se a inexistência de processos que poderiam sobrestar o julgamento das contas dos presentes autos.

102. Da análise das contas da SNH do exercício de 2012 foram identificadas necessidades de melhorias nos seguintes aspectos: definição e atualização dos indicadores e metas da UJ; execução financeira-orçamentária; governança e implementação de controles internos; e gestão de pessoas.

103. Apresentou-se no item IV deste relatório as conclusões alcançadas no TC 004.237/2014-5, que teve por objetivo analisar os indicadores do Programa 2049 - Moradia Digna e as metas do objetivo 0383 (Programa Minha Casa Minha Vida). Em relação aos indicadores do mencionado programa, verificou-se que estes não atendem aos critérios confiabilidade, tempestividade, acessibilidade, representatividade e praticidade. De modo semelhante, verificou-se que as metas informadas no objetivo analisado não atendem ao quesito confiabilidade.

104. Diante disso, será proposto recomendar à SNH que corrija as inconsistências nos indicadores e metas, consoante apontado no TC 004.237/2014-5, e passe a atualizá-los com periodicidade adequada e com números confiáveis de modo a representar fidedignamente os resultados da gestão da secretaria.

105. Em relação à execução financeira e orçamentária da SNH, verificou-se, no item V deste relatório, uma execução de apenas 16,4% no Programa Moradia Digna, percentual este que demonstra uma baixa execução.

106. Contudo, assim como alegado pela UJ, entende-se que por causa da plurianualidade das obras, a execução financeira-orçamentária da secretaria apurada na forma de liquidação tende aos resultados de baixa execução.

107. Dessa forma, a maioria dos recursos passam a ser inscritos e reinscritos sistematicamente em restos a pagar. Tal situação infla o volume de recursos que a entidade tem para lidar impactando em sua capacidade operacional, já que, além do orçamento anual aprovado, a Secretaria acaba atuando com elevados orçamento e execução, herdados de diversos exercícios anteriores.

108. Sendo assim, propõe-se ratificar 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.

109. No item VI deste relatório, foram abordados os aspectos de governança e controles internos da SNH. Da análise empreendida, verificaram-se problemas na gestão da SNH, de um modo geral, ocasionados por ausência de avaliação de riscos, insuficiência dos procedimentos de controle e inadequação do monitoramento.

110. Sendo assim, 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.

111. Por fim, propõe-se julgar **regulares** as contas dos responsáveis indicados no item II deste relatório, dando-lhe(s) quitação plena, nos termos dos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, c/c



o artigo 207 do Regimento Interno do TCU.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

112. Entre os benefícios do exame deste processo de contas, pode-se mencionar o aperfeiçoamento da gestão de riscos e de controles internos, aumento da transparência da gestão e melhoria nos processos de trabalho da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

113. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU e, após seu pronunciamento, ao gabinete do Ministro Relator Weder de Oliveira, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 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). Inês da Silva Magalhães CPF (051.715.848-50); 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); Alesssandra 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 Amânio 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;

b) recomendar à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com fulcro no art. 25, inciso III do Regimento Interno, 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;

c) dar ciência 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

d) arquivar os presentes autos.

SeinfraAeroTelecom, em 24 de março de 2015.

(Assinado eletronicamente)

SAMUEL SÁ TELES SOARES

AUFC – Mat. 8605-3