TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Auditoria nos controles internos do Ministério das Cidades

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

RELATÓRIO DE AUDITORIA

TC 031.563/2016-3

Fiscalis: 512/2016

Ministro Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

Modalidade: Relatório de Auditoria (RA)

Ato originário: Despacho do Relator proferido em 11/10/2016 (TC 027.214/2016-8)

Objetivo: Avaliar, em nível de entidade, os controles internos do Ministério das Cidades e, em nível de atividade, se esses controles são suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à gestão das obras públicas por ele custeadas com recursos do Orçamento Geral da União, por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias.

Ato de designação: Portarias de fiscalização 1346, de 18/11/2016, e 657, de 24/7/2017.

Período de realização da auditoria: **Planejamento:**
de 25/10 a 16/12/2016 e de 17/1 a 27/1/2017
(Portaria 1346, de 18/11/2016)
Execução:
de 03/4 a 26/5/2017 (Portaria 657, de 24/7/2017)
Relatório:
de 29/5 a 28/7/2017 (Portaria 657, de 24/7/2017)

Composição da equipe:

Fase de participação	Auditor	Matrícula	Lotação
Planejamento e Execução	Gustavo Ferreira Olkowski (coordenador)	8681-9	SeinfraUrbana
	Igor Pereira Oliveira	10667-4	
	Marcos Tiburcio dos Santos Tabosa	7649-0	
	Rommel Dias M. R. Brandão (supervisor)	9491-9	
Relatório	Gustavo Ferreira Olkowski (coordenador)	8681-9	
	Igor Pereira Oliveira	10667-4	
	Rommel Dias M. R. Brandão (supervisor)	9491-9	

Unidades fiscalizadas: Ministério das Cidades (MCidades) e Caixa Econômica Federal (Caixa)

Vinculação no TCU: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

AUDITORIA NOS CONTROLES INTERNOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

EM RESUMO

Por que a auditoria foi realizada?

De acordo com o Plano Estratégico do Ministério das Cidades, o órgão possui como missão institucional melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade.

Entretanto, os resultados das ações do Ministério demonstram dificuldades da pasta em cumprir sua missão, ou seja, de efetivamente melhorar as cidades. Em geral, as cidades continuam crescendo desordenadamente, sem planejamento adequado e os empreendimentos financiados pela União possuem baixo índice de conclusão. Além disso, aqueles que lograram ser concluídos, acabaram demandando prazos significativamente superiores aos previstos.

Não bastassem esses pontos, nas fiscalizações que o TCU tem realizado anualmente no âmbito dos Planos de Fiscalização de Obras (Fiscobras), tem se constatado reiteradamente que, nesses empreendimentos, há elevado índice de irregularidades e ilegalidades, desde licitações realizadas com base em projetos que não atendem aos parâmetros da lei, até o respectivo superfaturamento, que, além de ilegal, reduz a capacidade de investimento da União. Há casos, ainda, de empreendimentos contratados que não possuem viabilidade econômica, social ou ambiental, o que coloca em xeque a efetividade do aporte financeiro da União.

Nesse cenário, entende-se que o fortalecimento dos controles internos do Ministério das Cidades é um ponto chave para a mitigação de tais problemas.

Qual o objetivo da auditoria?

O objetivo do presente trabalho foi avaliar, em nível de entidade, os controles internos do Ministério das Cidades e, em nível de atividade, se esses controles são suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à gestão das obras públicas por ele custeadas com recursos do Orçamento Geral da União, por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias.

O que o TCU encontrou?

Como resultado das análises empreendidas, o nível geral de maturidade dos controles internos do Ministério das Cidades foi classificado como intermediário. Além disso, foram identificadas deficiências na gestão das transferências intergovernamentais para obras de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, caracterizada em virtude de ausência de rotinas operacionais para padronizar a forma de acompanhar e gerir os investimentos; deficiências na implementação da política pública para as áreas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, que atualmente está sujeita à eventualidade do PAC; risco de seleção de empreendimentos não prioritários, sem viabilidade e/ou incompatíveis com os planos de desenvolvimento urbano; deficiências nos controles internos da Mandatária para operacionalização das transferências intergovernamentais; metas do PPA não mensuram a efetividade das ações do Ministério das Cidades; sistema de controles internos do Ministério das Cidades não é orientado a riscos; e assunção de compromissos superior à capacidade financeira e administrativa do órgão.

Nível geral de maturidade dos controles internos do Ministério das Cidades

Quais as principais propostas e os benefícios dela esperados?

Para cada um dos achados deste relatório, estão sendo propostas recomendações e/ou determinações que visam a indução de práticas relacionadas à gestão de riscos, ao aperfeiçoamento dos controles relacionados aos aspectos analisados e à maior transparência das ações do Ministério. Espera-se que, depois de implementadas, tais medidas contribuam para o melhor alcance da missão institucional do Ministério das Cidades, o que acabará se traduzindo em maiores benefícios sociais à população que vive atualmente nas cidades brasileiras.

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana
Contato: (61) 3316-7690

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Lista de Siglas

Caixa	Caixa Econômica Federal
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CGU	Controladoria Geral da União
Contran	Conselho Nacional de Trânsito
COSO	*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê das Organizações Patrocinadoras)
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
Denatran	Departamento Nacional de Trânsito
ERM	*Enterprise Risk Management* (Gerenciamento de Riscos Corporativos)
Fiscobras	Plano Anual de Fiscalização de Obras do Tribunal de Contas da União
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GT	Grupo de Trabalho
Intosai	*The International Organisation of Supreme Audit Institutions* (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
MCidades	Ministério das Cidades
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NAT	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
QACI	Questionário de Avaliação de Controles Internos
SACI	Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos do Ministério das Cidades
SEMOB	Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana e Trânsito do Ministério das Cidades
SNDU	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades
SNH	Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades
SPOA	SubSecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades
TCU	Tribunal de Contas da União
Trensurb	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Lista de figuras

Figura 1 – Integração das políticas públicas 11
Figura 2 – Organograma resumido do Ministério das Cidades 13
Figura 3 – Nível geral de maturidade dos controles internos do Ministério das Cidades 22
Figura 4 – Nível de maturidade dos componentes do sistema controle interno do Ministério das Cidades 22
Figura 5 – Manifestação do MCidades sobre a existência de rotinas operacionais 25
Figura 6 - Exemplo de informações disponibilizadas no sítio eletrônico do PAC 31
Figura 7 - Projeto das estações do BRT Palmas 45
Figura 8 - Avenida Radial Leste, em São Paulo/SP 50
Figura 9 - Sistemática da divisão do objeto em etapas quando há pendências 55
Figura 10 - Requisitos essenciais para minimização dos riscos de comprometimento dos cronogramas das obras 59
Figura 11 – Modelo de três linhas de defesa na gestão de riscos 73
Figura 12 – Excerto extraído do Plano estratégico da Semob 79
Figura 13 – Tipologias de riscos a serem considerados 84
Figura 14 – Logomarca do COSO 104
Figura 15 – Componentes da estrutura de Controles Internos 105
Figura 16 – Escala de níveis de maturidade segundo o índice apurado 107
Figura 17 - Análise SWOT - Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças 109
Figura 18 - Método para identificar e avaliar os possíveis caminhos de um evento de risco. 110
Figura 19 - Matriz de riscos, escalas de probabilidade e impacto e nível de risco inerente 110
Figura 20 - Eventos priorizados pela equipe de auditoria após avaliação de risco inerente 111
Figura 21 - Resumo da análise realizada 112

Lista de tabelas

Tabela 1 – Competências da União previstas na Lei 10.257/2001, art. 3º 10
Tabela 2 – Montante de recursos previsto por programa do MCidades, no período 2016-2019 14
Tabela 3 – Objetivos vinculados ao Programa 2049 - Moradia Digna 14
Tabela 4 – Objetivos vinculados ao Programa 2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito 15
Tabela 5 – Objetivos vinculados ao Programa 2068 - Saneamento Básico 15
Tabela 6 – Objetivos vinculados ao Programa 2040 - Gestão de Riscos e Desastres 16
Tabela 7 – Objetivos vinculados ao Programa 2054 - Planejamento Urbano 16
Tabela 8 – Conceitos internacionais de controle interno 18
Tabela 9 – Previsão de recursos a serem operacionalizados mediante transferências intergovernamentais vinculadas ao PAC 20
Tabela 10 – Pontos identificados de maior vulnerabilidade 23
Tabela 11 - Chamamentos Públicos do PAC2, por ano e temática 40
Tabela 12 - Critérios de enquadramento previstos na Portaria 229/2010-MCidades 41
Tabela 13 - Critérios de enquadramento para seleção de empreendimentos 46
Tabela 14 - Novas instruções normativas emitidas pelo MCidades 48
Tabela 15 - Deficiências nos instrumentos de controle da Mandatária (LAE e SPA) 56
Tabela 16 - Inconsistências detectadas na análise de 202 orçamentos analisados pela Mandatária 74
Tabela 17 – Indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Mobilidade Urbana 78
Tabela 18 – Indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Planejamento Urbano 80
Tabela 19 – Principais indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Saneamento Básico 81

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Tabela 20 – Principais indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Moradia Digna 81
Tabela 21 – Valores dos termos de compromisso firmados 91
Tabela 22 – Valores dos termos de compromisso informados pelo MPDG (em R$ bilhões) 94
Tabela 23 – Critério de correspondência para efeito de cálculo da maturidade dos componentes do controle interno 107

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Montante de recursos geridos por Secretaria do MCidades no período 2016-2019.....17
Gráfico 2 - Distribuição dos recursos federais alocados em cada modalidade de transferência intergovernamental.....20
Gráfico 3 - Informações sobre os termos de compromisso celebrados para saneamento básico.....33
Gráfico 4 - Informações sobre os termos de compromisso celebrados para urbanização de favelas 34
Gráfico 5 - Informações sobre os termos de compromisso celebrados para mobilidade urbana (sem considerar pavimentação e qualificação de vias) 34
Gráfico 6 – Investimentos previstos e quantidade de Termos de Compromisso no PAC2 (2010-2016) em seleções ordinárias, por temática.....40
Gráfico 7 – Investimentos previstos e quantidade de Termos de Compromisso no PAC2 (2010-2016) em seleções extraordinárias, por temática.....43
Gráfico 8 – Percentual de investimentos previstos em seleções extraordinárias no PAC2 (2010-2016), por temática 43
Gráfico 9 - Percentual de cada pendência para assinatura do Termo de Compromisso na amostra aleatória de processos administrativos do MCidades 54
Gráfico 10 - Distribuição do orçamento de investimento autorizado na LOA 2017 86
Gráfico 11 - Distribuição do orçamento de pessoal e encargos sociais autorizado na LOA 2017 87
Gráfico 12 - Distribuição dos servidores entre as unidades do MCidades.....88
Gráfico 13 - Achados mais recorrentes das auditorias no MCidades, no período de 2013 a 2016. 109

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Sumário

I. INTRODUÇÃO 8
I.1. Justificativa da auditoria 9
I.2. Estrutura do relatório 10
II. VISÃO GERAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES 10
II.1. Criação e competências 10
II.2. Estrutura organizacional 11
II.3. Programas de governo geridos 13
III. PLANEJAMENTO DA AUDITORIA 17
III.1. Conceito de controles internos 17
III.2. Definição da atividade a ser avaliada 19
III.3. Seleção de amostra 21
III.4. Comentários dos gestores 21
IV. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES 21
V. ACHADOS DE AUDITORIA 24
Achado 1: Deficiências na gestão das transferências intergovernamentais para obras de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana 24
Achado 2: Deficiências na implementação da política pública para as áreas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana 32
Achado 3: Risco de seleção de empreendimentos não prioritários, sem viabilidade e/ou incompatíveis com os planos de desenvolvimento urbano 39
Achado 4: Deficiências nos controles internos da Mandatária para operacionalização das transferências intergovernamentais 52
Achado 5: Metas do PPA não mensuram a efetividade das ações do Ministério das Cidades 77
Achado 6: Sistema de controles internos do Ministério das Cidades não é orientado a riscos 83
Achado 7: Assunção de compromissos superior à capacidade financeira e administrativa do Ministério das Cidades 85
VI. CONCLUSÃO 95
VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 97
ANEXO 103
Metodologia adotada para avaliação de controles internos em nível de entidade 104
Metodologia adotada para avaliação de controles internos em nível de atividade 107

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria de natureza operacional com a finalidade de avaliar, em nível de entidade, os controles internos do Ministério das Cidades e, em nível de atividade, se esses controles são suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à gestão das obras públicas por ele custeadas com recursos do Orçamento Geral da União, por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias.

2. A avaliação de controles internos pode ser definida, de forma sintética, como uma avaliação de caráter amplo que considera os objetivos institucionais, os riscos associados a eventos que possam comprometer o atingimento desses objetivos e os instrumentos e práticas existentes para mitigar tais riscos. Para melhor compreender o contexto no qual se insere o presente trabalho, é importante explicitar aspectos da evolução histórica de alguns conceitos fundamentais no âmbito do TCU.

3. Paulatinamente, o TCU vem consolidando sua expertise em auditorias de avaliação de controles internos. Segundo consta no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014), nos anos 2005 e 2006, o TCU enfatizou a verificação de controles internos por meio de roteiros. Nos anos 2007 e 2008, evoluiu para a avaliação de controles internos como mecanismos de focalização dos programas de governo. A partir de 2009, passou a enfatizar a avaliação de controles internos como mecanismo de resposta aos riscos de insucesso de programas públicos. Para tanto, utilizava o cruzamento de dados obtidos em bases públicas para identificar possíveis falhas de controles internos.

4. A avaliação de controles internos era, até então, um instrumento utilizado pelo Tribunal para avaliar programas de governo. Contudo, em 2010, o TCU expediu as Decisões Normativas n. 107 e 110, que dispunham sobre a forma, os prazos e, principalmente, o conteúdo dos Relatórios de Gestão, e incluiu ali a necessidade de que passassem a ser apresentadas, nesses Relatórios, informações sobre o funcionamento do sistema de controle interno e gestão de riscos das Unidades Jurisdicionadas.

5. Foi somente a partir de 2012 que o TCU passou a realizar auditorias com o objetivo de avaliar os controles internos de organizações públicas. Nesse sentido, citam-se, como exemplo, as fiscalizações que culminaram nos Acórdãos 2.467/2013-TCU-Plenário, Min. Ana Arraes (TC 011.745/2012-6), cujo objetivo fora elaborar indicador que refletisse o grau de maturidade de entidades públicas da administração indireta em relação à gestão de riscos e aos controles internos, e 568/2014-TCU-Plenário, Min. Substituto Marcos Bemquerer Costa (TC 018.571/2013-1), cujo objetivo fora avaliar os sistemas de controles internos em nível de entidade e de atividades de todas as prefeituras do Estado de Roraima.

6. Relevante ressaltar o alinhamento desse tipo de auditoria - com enfoque nos controles internos - em relação ao Plano Estratégico do Tribunal (2015-2021), notadamente as seguintes ações: (i) induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles da administração pública (objetivo estratégico 7); (ii) contribuir para a organização e o desenvolvimento dos controles internos (direcionador estratégico 13) e (iii) induzir o aprimoramento da cadeia de controle, envolvendo o executor, o repassador e o controle interno (direcionador estratégico 14).

7. Nada obstante, não foram identificadas fiscalizações que tivessem realizado, com procedimento sistemático compatível com o aplicado nos processos anteriormente mencionados, a avaliação de controles internos em nível de entidade e de atividade em Ministérios da esplanada (administração pública federal direta). Sendo assim, no intuito de melhor consolidar a metodologia para auditorias de avaliação de controles internos, o presente trabalho contou com a tutoria da Secretaria de Métodos Aplicados ao Controle (Semec), nas fases de planejamento e execução. E, visando contribuir para que outras unidades deste Tribunal possam replicar a metodologia ora aplicada, elaborou-se o anexo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

deste relatório descrevendo cada um dos passos e das técnicas utilizadas para se avaliar os controles internos tanto em nível de entidade, como em nível de atividade.

8. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280, de 8 de dezembro de 2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos no Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria Segecex n. 4, de 26 de fevereiro de 2010). Também foram observadas orientações e diretrizes constantes nos documentos relacionados abaixo. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

- Roteiro de Auditoria com Foco em Riscos e Processos (TC 025.642/2014-6), elaborado a partir do Levantamento de Auditoria que culminou no Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, Min. Substituto Augusto Sherman;
- Curso de Avaliação de Controles Internos / Tribunal de Contas da União; conteudistas: Antônio Alves de Carvalho Neto e Bruno Medeiros Papariello; Instituto Serzedello Correa, 2012;
- Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos (Portaria Segecex n. 9, de 18 de maio de 2017);
- Instrução Normativa Conjunta 01/2016-MPDG/CGU; e
- Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (MPDG, 2017).

I.1. Justificativa da auditoria

9. De acordo com o Plano Estratégico do Ministério das Cidades, o órgão possui como missão institucional "melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade." (Peça 24, p. 22).

10. Haja vista que a titularidade dessas políticas públicas é compartilhada com os demais entes federados (estados, municípios e DF), a União, por intermédio do referido Ministério, tem adotado duas principais linhas de ação: (i) indução do planejamento urbano e (ii) financiamento de investimentos públicos em urbanização, habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Essa segunda linha de ação relaciona-se à baixa capacidade de investimentos dos entes subnacionais e tem sido onde o Ministério tem concentrado boa parte de seu empenho, conforme será detalhado no item III.2 deste relatório.

11. Entretanto, os resultados das ações do Ministério das Cidades demonstram dificuldades da pasta em cumprir sua missão, ou seja, de efetivamente melhorar as cidades. Em geral, as cidades continuam crescendo desordenadamente, sem planejamento adequado e os empreendimentos financiados pela União possuem baixo índice de conclusão. Além disso, aqueles que lograram ser concluídos, acabaram demandando prazos significativamente superiores aos previstos.

12. Não bastassem esses pontos, nas fiscalizações que o TCU tem realizado anualmente no âmbito dos Planos de Fiscalização de Obras (Fiscobras), tem se constatado reiteradamente que, nesses empreendimentos, há elevado índice de irregularidades e ilegalidades, desde licitações realizadas com base em projetos que não atendem aos parâmetros da lei, até o respectivo superfaturamento, que, além de ilegal, reduz a capacidade de investimento da União. Há casos, ainda, de empreendimentos contratados que não possuem viabilidade econômica, social ou ambiental, o que coloca em xeque a efetividade do aporte financeiro da União.

13. Nesse cenário, entende-se que o fortalecimento dos controles internos do Ministério das Cidades é um ponto chave para a mitigação de tais problemas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

I.2. Estrutura do relatório

14. A análise realizada pelo presente trabalho é apresentada em cinco capítulos. Neste primeiro capítulo, são apresentadas informações gerais sobre a auditoria e sua justificativa. No Capítulo 2 é apresentada uma visão geral do Ministério das Cidades, sua estrutura e os programas sob sua responsabilidade. No Capítulo 3 é apresentado brevemente o planejamento da auditoria. No Capítulo 4 é apresentado o resultado da avaliação dos controles internos do Ministério das Cidades, em nível de entidade. Por último, no Capítulo 5, são apresentados os sete achados decorrentes desta auditoria.

II. VISÃO GERAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

II.1. Criação e competências

15. Chamada de Estatuto das Cidades, a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, veio regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que dispõem sobre a política urbana. Nesse sentido, o Estatuto contempla várias medidas que objetivam fomentar o desenvolvimento da política urbana, ratifica a competência municipal para elaborar e executar o planejamento urbano, a política de ordenamento territorial e a regulação do uso da propriedade urbana, e atribui à União uma série de competências normativas, além de outras que visam contribuir para o sucesso das políticas locais.

Tabela 1 – Competências da União previstas na Lei 10.257/2001, art. 3º

I	Legislar sobre normas gerais de direito urbanístico
II	Legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional
III	Promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público
IV	Instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público
V	Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social

16. Com o intuito de executar tais atribuições e tentar superar o recorte setorial da habitação, do saneamento e da mobilidade urbana e trânsito, passando a tratá-los de forma integrada e levando em consideração o uso e a ocupação do solo, o Governo Federal criou, em 1º de janeiro de 2003, por meio da edição da Medida Provisória n. 103, convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, o Ministério das Cidades (informações obtidas no sítio eletrônico do Ministério - www.cidades.gov.br, acesso em 27/7/2017).

17. Nos termos do art. 27, inciso XI, da referida lei, os assuntos de competência do Ministério das Cidades são os seguintes:

> Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:
>
> XI - Ministério das Cidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

a) política de desenvolvimento urbano;

b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;

c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;

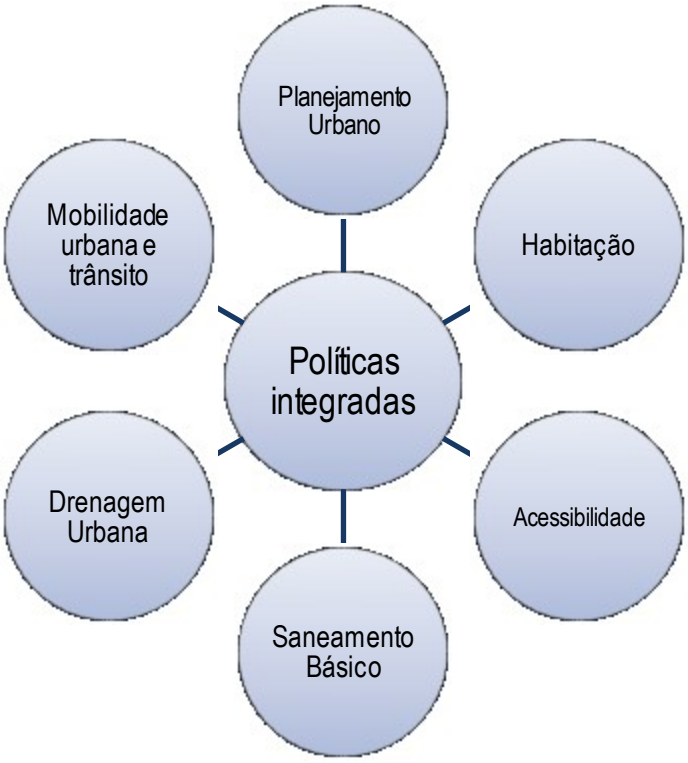
d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;

e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e

f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

18. De acordo com o Plano Estratégico do Ministério das Cidades, o órgão possui como missão "melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade" (peça 24, p. 22). Para tanto, cabe a ele estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar os programas federais que lhe são correlatos.

Figura 1 – Integração das políticas públicas



II.2. Estrutura organizacional

19. A estrutura organizacional do Ministério das Cidades é atualmente definida pelo Decreto 8.927, de 8 de dezembro de 2016. São previstos dois órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, quais sejam: (i) o Gabinete, a quem compete, dentre outras atribuições, assistir ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Ministro em sua representação política e social e providenciar o atendimento das demandas do Congresso Nacional, bem como acompanhar o andamento dos projetos de interesse ministerial que estejam em tramitação; e (ii) a Secretaria Executiva, a quem compete, principalmente, auxiliar o Ministro na definição das diretrizes e na implementação das ações das áreas de competência do Ministério, bem como promover a integração, supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura ministerial.

20. Vincula-se à Secretaria Executiva a SubSecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), que exerce algumas das atividades-meio do Ministério (planejamento anual, contabilidade, gestão orçamentária, administração dos recursos humanos e do patrimônio, etc.), e o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), órgão máximo executivo de trânsito da União.

21. Para o exercício das suas atividades finalísticas, integram a estrutura do MCidades as quatro Secretarias a seguir discriminadas:

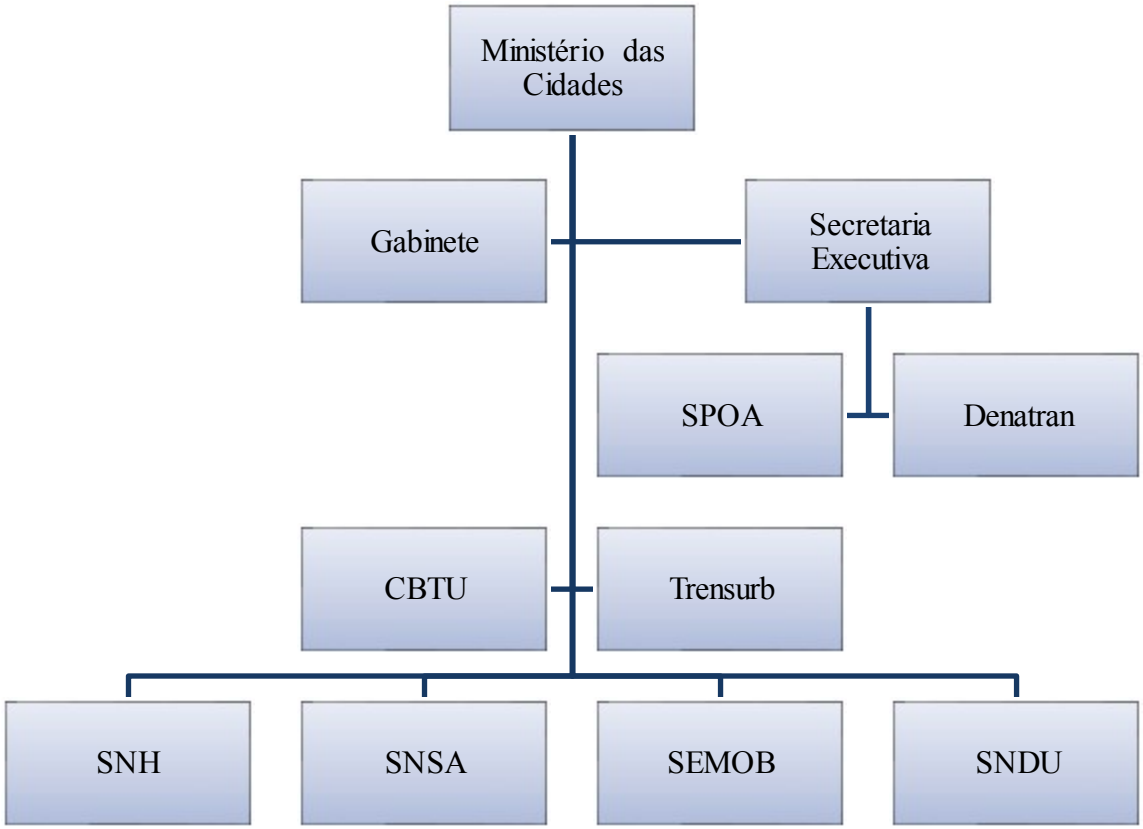
- Secretaria Nacional de Habitação (SNH), a quem compete a formulação e implementação das políticas públicas e programas governamentais relacionados à habitação;
- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), a quem compete a formulação e implementação das políticas públicas e programas governamentais relacionados a abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana;
- Secretaria Nacional de Transporte da Mobilidade Urbana (SEMOB), a quem compete a formulação e implementação das políticas públicas e programas governamentais relacionados a mobilidade e transporte urbano; e
- Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), a quem compete a formulação e implementação das políticas públicas e programas governamentais relacionados à integração de programas urbanos, regularização fundiária e universalização do acesso à terra urbanizada, inclusive quanto aos critérios e normas de acessibilidade.

22. Além das unidades retro mencionadas, o Ministério possui um setor de consultoria jurídica e duas entidades vinculadas: (i) a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); e (ii) a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb).

23. Na figura a seguir, é apresentado o organograma resumido do Ministério das Cidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Figura 2 – Organograma resumido do Ministério das Cidades



Fonte: Elaborado a partir do organograma completo disponível no sítio eletrônico do MCidades (http://www.cidades.gov.br/institucional/organograma, acesso em 7/6/2017).

24. Importante registrar que o MCidades possui em sua estrutura, ainda, três órgãos colegiados: (i) o Conselho das Cidades, a quem cabe, dentre outras competências, promover a cooperação entre os governos dos distintos entes federados e propor as diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano e para a distribuição regional e setorial do orçamento ministerial; (ii) o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), a quem cabe a gestão contábil-financeira do mencionado fundo; e (iii) o Conselho Nacional de Trânsito (Contran), a quem cabe, dentre outras competências, estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, coordenar os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito e normatizar procedimentos sobre aprendizagem, habilitação e registro e licenciamento de veículos.

II.3. Programas de governo geridos

25. Constam no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, aprovado pela Lei Federal 13.249, de 13 de janeiro de 2016, cinco programas de governo sob a responsabilidade do Ministério das Cidades. São eles: (i) Moradia Digna; (ii) Mobilidade Urbana e Trânsito; (iii) Saneamento Básico; (iv) Gestão de Riscos e Desastres; e (v) Planejamento Urbano.

26. Na tabela a seguir, estão apresentados os montantes de recursos previstos para cada um desses programas, considerando todo o período englobado pelo PPA 2016-2019. Importante ressalvar que os valores ora indicados representam tão somente uma previsão de recursos, que pode não se realizar em função das condições econômicas do país no período. Ainda assim, são úteis para visualizar a proporção financeira de cada tema dentro do MCidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Tabela 2 – Montante de recursos previsto por programa do MCidades, no período 2016-2019

Programa		Previsão de Recursos 2016-2019 (milhões R$)		
cód.	Descrição	Orçam. Fiscal e da Seguridade Social	Recursos Extraorçamentários	Total
2049	Moradia Digna	58.758,05	570.427,92	629.185,97
2048	Mobilidade Urbana e Trânsito	4.385,44	61.597,04	65.982,47
2068	Saneamento Básico	5.472,49	34.096,07	39.568,55
2040	Gestão de Riscos e de Desastres	1.688,81	2.417,58	4.106,39
2054	Planejamento Urbano	2.001,51	2.002,00	4.003,51

Fonte: dados extraídos do Anexo 1 do PPA 2016-2019 (peça 83)

27. O Programa Moradia Digna (código 2049 do PPA 2016-2019), de responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação, engloba três principais linhas de ação. A primeira, apoiada exclusivamente em recursos extraorçamentários, visa incentivar a construção, aquisição, ampliação e melhorias habitacionais, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário, estimulando a oferta de crédito pelos agentes financeiros (Objetivo 0384 do PPA 2016-2019). É esta a ação mais expressiva do MCidades, em termos monetários. As outras duas, também de grande relevância financeira, são a urbanização e requalificação de assentamentos precários, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, infraestrutura e inclusão sócio ambiental (Objetivo 0382 do PPA 2016-2019) e o Programa Minha Casa Minha Vida, que visa ampliar a oferta de moradias por meio de subsídios à construção e/ou aquisição de unidades habitacionais (Objetivo 0383 do PPA 2016-2019).

Tabela 3 – Objetivos vinculados ao Programa 2049 - Moradia Digna

Objetivos		Valor total previsto no PPA 2016-2019 (milhões de R$)
Código	Descrição	
0382	Melhorar as condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários	3.659,50
0383	Ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida	218.212,77
0384	Incentivar a construção, aquisição, ampliação e melhorias habitacionais, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário, estimulando a oferta de crédito pelos agentes financeiros	397.940,54
0385	Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos atores envolvidos na implementação da política habitacional de interesse social para elevar a qualidade da inserção urbana e sustentabilidade dos empreendimentos e contribuir para inclusão socioeconômica das famílias beneficiadas	21,44
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.	9.351,71

Fonte: dados extraídos do PPA 2016-2019 (peça 102)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

28. O Programa Mobilidade Urbana e Trânsito (código 2048 do PPA 2016-2019), a cargo da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, visa fundamentalmente apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária (Objetivo 0574 do PPA 2016-2019), em consonância com o que dispõe a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012).

Tabela 4 – Objetivos vinculados ao Programa 2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito

Objetivos		Valor total previsto no PPA 2016-2019 (milhões de R$)
Código	**Descrição**	
0574	Apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária.	58.504,91
0584	Implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana promovendo o fortalecimento institucional do setor e o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial	7.109,96
0591	Promover a Segurança e a Educação para o trânsito, por meio da implementação da Política Nacional de Trânsito - PNT.	367,60

Fonte: dados extraídos do PPA 2016-2019 (peça 102)

29. O Programa Saneamento Básico (código 2068 do PPA 2016-2019) é gerido pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e tem como principais linhas de ação a implementação de medidas estruturantes para assegurar a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, por meio de metas relacionadas ao apoio para a elaboração de planos municipais, estudos e projetos, combate às perdas e controle da qualidade da água, entre outras inciativas (Objetivo 0353 do PPA 2016-2019), bem como a implementação de medidas estruturais em áreas urbanas, por meio dos investimentos em obras de infraestrutura, visando a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico nessas áreas (Objetivo 0610 do PPA 2016-2019).

Tabela 5 – Objetivos vinculados ao Programa 2068 - Saneamento Básico

Objetivos		Valor total previsto no PPA 2016-2019 (milhões de R$)
Código	**Descrição**	
0353	Implementar medidas estruturantes que assegurem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo de águas pluviais, e a limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos	30.577,71
0355	Implementar medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico	565,74
0610	Implementar medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico	8.425,10

Fonte: dados extraídos do PPA 2016-2019 (peça 102)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

30. O Programa Gestão de Riscos e Desastres (código 2040 do PPA 2016-2019), sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, tem como principal ação o financiamento de empreendimentos de drenagem urbana com vistas a mitigar riscos de enchentes em municípios considerados críticos (Objetivo 0169 do PPA 2016-2019).

Tabela 6 – Objetivos vinculados ao Programa 2040 - Gestão de Riscos e Desastres

Objetivos		Valor total previsto no PPA 2016-2019 (milhões de R$)
Código	**Descrição**	
0169	Apoiar a redução do risco de desastres naturais em municípios críticos a partir de planejamento e de execução de obras	3.734,47
0172	Aprimorar a coordenação e a gestão das ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil por meio do fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, inclusive pela articulação federativa e internacional	64,23
0173	Aumentar a capacidade de emitir alertas de desastres naturais por meio do aprimoramento da rede de monitoramento, com atuação integrada entre os órgãos Federais, Estaduais e Municipais	270,86
0174	Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios	-
0602	Identificar riscos de desastres naturais por meio da elaboração de mapeamentos em municípios críticos.	36,82

Fonte: dados extraídos do PPA 2016-2019 (peça 102)

31. A citada Secretaria (SNDU) também é responsável pelo Programa Planejamento Urbano (código 2054 do PPA 2016-2019), que visa apoiar transformações urbanísticas estruturais e a urbanização acessível, por meio da implementação de projetos urbanos em parceria com a iniciativa privada (Objetivo 0321 do PPA 2016-2019); fomentar a implementação de instrumentos de planejamento e de gestão urbana (Objetivo 0322 do PPA 2016-2019); e promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação do acesso à terra urbanizada e de redução da pobreza urbana, por meio da ampliação do Programa Papel Passado e da regularização fundiária em terras da União (Objetivo 0324 do PPA 2016-2019).

Tabela 7 – Objetivos vinculados ao Programa 2054 - Planejamento Urbano

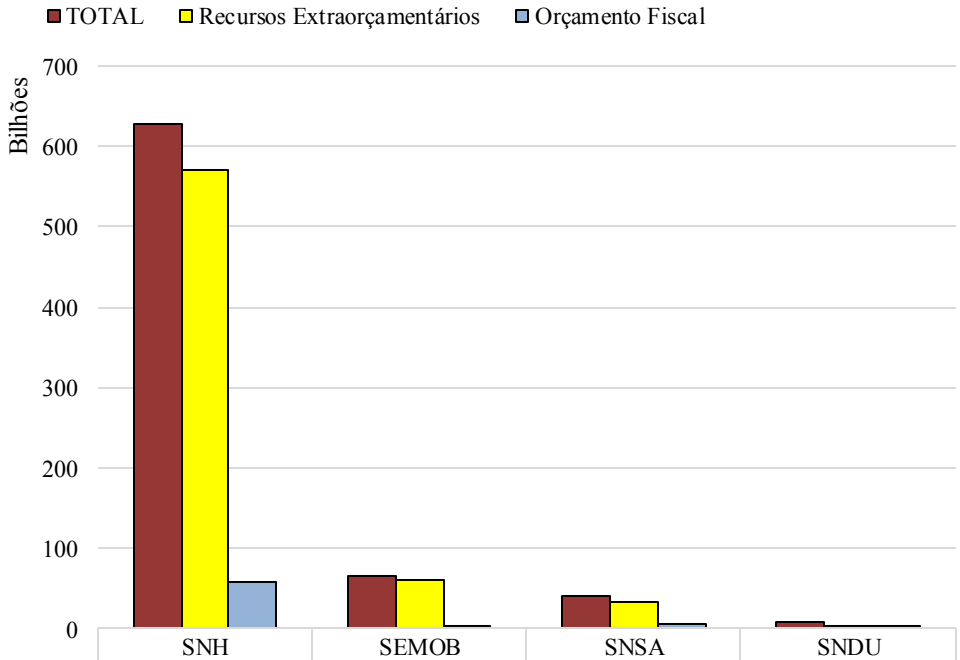
Objetivos		Valor total previsto no PPA 2016-2019 (milhões de R$)
Código	**Descrição**	
0321	Fomentar transformações urbanísticas estruturais e urbanização acessível orientadas pelas funções sociais da cidade e da propriedade	3.978,85
0322	Fomentar a implementação de instrumentos democráticos e participativos de planejamento e de gestão urbana sustentável como forma de promover a reforma urbana, a acessibilidade e a redução das desigualdades sociais.	14,19
0324	Promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação do acesso à terra urbanizada e redução da pobreza urbana	10,46

Fonte: dados extraídos do PPA 2016-2019 (peça 102)

32. A partir dos dados sobre o montante de recursos de cada programa, elaborou-se o gráfico a seguir, com a distribuição de recursos por Secretarias finalísticas do MCidades para o período 2016-2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Gráfico 1 - Montante de recursos geridos por Secretaria do MCidades no período 2016-2019



	SNH	SEMOB	SNSA	SNDU
TOTAL	629,185,970,000	65,982,480,000	39,568,560,000	8,109,900,000
Recursos Extraorçamentários	570,427,920,000	61,597,040,000	34,096,070,000	4,419,580,000
Orçamento Fiscal	58,758,050,000	4,385,440,000	5,472,490,000	3,690,320,000

III. PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

III.1. Conceito de controles internos

33. O conceito de controle interno contempla diversas dimensões, a depender da perspectiva ou do referencial que se toma para defini-lo em um contexto determinado, indo desde um controle individual como, por exemplo, um simples registro, passando por uma visão sistêmica ou de conjunto de todos os controles de uma organização (sistema ou estrutura de controle interno) até chegar ao conceito de controle como uma das quatro funções clássicas da administração: planejar, organizar, dirigir e controlar.

34. Na Instrução Normativa TCU 63/2010, que estabelece normas de organização e de apresentação de relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal que serão julgadas pelo Tribunal, o conceito de controles internos foi assim definido (art. 1º, inciso X):

> conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados;

35. Essa definição aponta para um conjunto de políticas e procedimentos, adotados por uma organização, com o objetivo de promover a vigilância, a fiscalização e a verificação que permitem prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar o alcance de seus objetivos.

36. No entanto, esse conceito divergia do que vinha sendo internacionalmente adotado, senão vejamos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Tabela 8 – Conceitos internacionais de controle interno

Organização	Conceito adotado
Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: Internal Control – Integrated Framework (Fonte: Controle Interno – Estrutura Integrada – COSO Framework, 1992, traduzido por PricewaterhouseCoopers, 2013)	Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade.
Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) (Fonte: Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público, *Intosai*, 2004, p. 6)	Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: • execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; • cumprimento das obrigações de accountability; • cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; • salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano

37. Segundo as definições acima, o papel do controle interno é ampliado. É, pois, um processo integrado, estruturado para enfrentar riscos em todas as áreas e em todos os níveis da organização, com o intuito de assegurar uma razoável segurança de que os objetivos da entidade sejam alcançados de modo a dar cumprimento à sua missão institucional. Para tanto, os riscos devem ser identificados, analisados e avaliados quanto à necessidade de serem modificados por algum tipo de controle.

38. Vê-se, assim, que é introduzida de forma mais enfática, nesses conceitos, a noção de riscos. Toda entidade, pública ou privada, ao desempenhar suas atividades, está sujeita a eventos, ou seja, incidentes ou ocorrências com base em fontes internas ou externas, que podem afetar positiva ou negativamente a realização de seus objetivos. Quando um evento qualquer impacta positivamente a entidade ou seus objetivos tem-se a oportunidade; quando impacta negativamente tem-se o risco. Assim, risco pode ser definido como a "possibilidade de que um evento ocorra e afete de modo adverso o alcance dos objetivos da entidade" (*Intosai*, 2007, p. 95). É a existência de riscos que justifica a necessidade de a entidade instituir controles.

39. Acompanhando essa tendência internacional, o TCU aprimorou seu conceito de controle interno e introduziu, nas Normas de Auditoria do TCU (NAT) e no Glossário de Termos do Controle Externo, a seguinte definição:

> Processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos:
>
> I. eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

II. integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de accountability;

III. conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;

IV. adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

40. Consoante a definição acima, os controles internos devem perpassar por todos os níveis de uma organização, desde o nível mais macro, o qual se denomina nível de entidade, até os demais níveis, a exemplo das unidades de negócio (secretarias e/ou departamentos) e dos processos específicos de trabalho, o qual se denomina nível de atividade.

41. Nesse sentido, cumpre salientar que a proposta desta fiscalização foi realizar avaliação dos controles internos do Ministério das Cidades em nível de entidade e em nível de atividade, o que se realizou seguindo as metodologias detalhadas no anexo ao final deste relatório.

III.2. Definição da atividade a ser avaliada

42. Visando realizar a análise dos controles internos em nível de atividade, buscou-se algum processo de trabalho no Ministério das Cidades que fosse, ao mesmo tempo, relacionado à sua área de atuação finalística, materialmente relevante e abrangente a mais de uma Secretaria. Dessa forma, seria possível comparar as práticas de cada unidade ministerial e testar a uniformidade dos procedimentos.

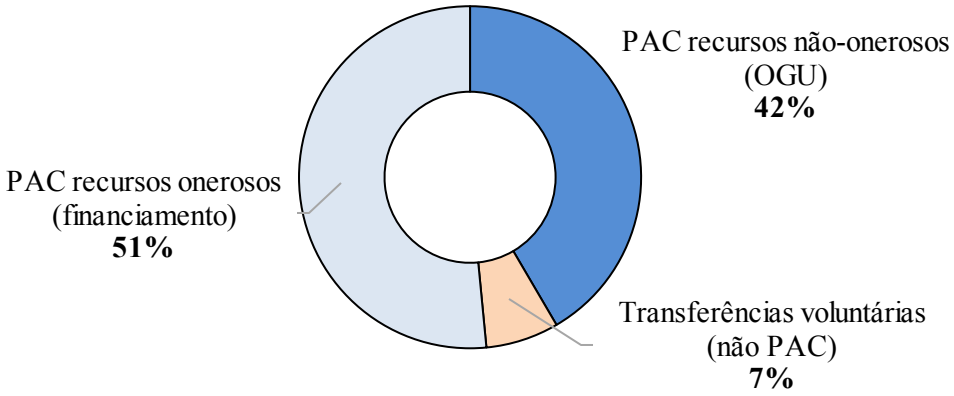
43. Perseguindo essas premissas, elegeu-se o processo de trabalho relacionado a transferências intergovernamentais de recursos da União para entes subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal), com a finalidade de custear intervenções (obras) a serem contratadas e executadas por tais entes.

44. Todavia, no MCidades, essas transferências ocorrem das seguintes formas: (i) no âmbito das transferências voluntárias, por meio de instrumento denominado contrato de repasse, e (ii) no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em que as transferências são classificadas como obrigatórias (Lei 11.578/2007, art. 1º), por meio de instrumento denominado termo de compromisso (recursos não-onerosos) ou contrato de financiamento (recursos onerosos). Em todos os casos, o Ministério promove essas transferências por intermédio da Caixa Econômica Federal, que atua na qualidade de Mandatária (instituição financeira oficial que celebra e operacionaliza, em nome da União, os instrumentos de repasse).

45. A partir das informações obtidas no Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos do Ministério das Cidades (SACI), elaborou-se o gráfico a seguir, com a distribuição, em termos percentuais, dos valores contratados - porém ainda não concluídos - em cada modalidade de transferência intergovernamental, sem considerar a contrapartida do ente tomador (consulta realizada em 25/4/2017).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Gráfico 2 - Distribuição dos recursos federais alocados em cada modalidade de transferência intergovernamental



46. Como se pode observar, a representatividade da carteira de contratos ativos do PAC é significativamente superior à de transferências voluntárias (não PAC). No PPA 2016-2019, a previsão de recursos destinados a transferências intergovernamentais vinculadas ao PAC também demonstra o protagonismo desse tipo de ação.

Tabela 9 – Previsão de recursos a serem operacionalizados mediante transferências intergovernamentais vinculadas ao PAC
(tabela elaborada a partir dos dados apresentados no item II.3 deste relatório)

Programa				**Objetivos do PPA relacionados a transferências intergovernamentais do PAC**	
Cód.	**Descrição**	**Orçamento previsto***	**Secretaria**	**Cód.**	**Valor total previsto (milhões de R$)***
2049	Moradia Digna	629.185,97	SNH	0382	3.659,50
2048	Mobilidade Urbana e Trânsito	65.982,47	SEMOB	0574	58.504,91
2068	Saneamento Básico	39.568,55	SNSA	0353 e 0610	39.002,81
2040	Gestão de Riscos e de Desastres	4.106,39	SNDU	0169	3.734,47
2054	Planejamento Urbano	4.003,51		-	-
Total		**742.846,89**			**104.901,69**

* de acordo com o PPA 2016-2019, considerados os recursos orçamentários e extraorçamentários

47. Vê-se que o volume de recursos a serem operacionalizados mediante transferências intergovernamentais vinculadas ao PAC no âmbito dos programas de mobilidade urbana (2048),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

saneamento ambiental (2068) e gestão de riscos e desastres naturais (2040) representam quase a totalidade do orçamento previsto para esses programas, enquanto que, no programa moradia digna (2049), a maior parcela dos recursos é destinada a outras ações, em especial o Minha Casa Minha Vida.

48. Dessa forma, selecionou-se, para a avaliação em nível de atividade, o processo de trabalho relacionado à execução de obras por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias (vinculadas ao PAC).

49. Por conta das competências do TCU, previstas no art. 71 da Constituição Federal de 1988, as análises enfocaram os controles internos relacionados às transferências operacionalizadas mediante termos de compromisso (recursos do OGU), já que, no caso dos recursos transferidos via contrato de financiamento, a competência precedente para verificar a regularidade da sua aplicação é dos órgãos de controle subnacionais, vinculados aos respectivos entes tomadores (Acórdãos 499/2013-Plenário, 1.546/2010-Plenário, 6.241/2010- 2ª Câmara, entre outros).

III.3. Seleção de amostra

50. Nas análises realizadas em nível de atividade, para fins de aplicação dos testes substantivos, com vistas a verificar se os controles previstos estavam sendo efetivamente obedecidos, a equipe definiu uma amostra aleatória de trinta processos administrativos do MCidades, estratificados por temática (dez para saneamento, dez para mobilidade urbana e dez para urbanização de favelas). A relação desses trinta processos consta nos Anexos I, II e III do Ofício de Requisição 006-512/2016 (peça 28).

51. Além desses, foram analisados também processos do ministério referentes a empreendimentos já fiscalizados pelo TCU no período 2013-2016.

III.4. Comentários dos gestores

52. De modo a prover aos gestores a oportunidade de manifestação sobre as questões abordadas, as recomendações propostas e as oportunidades de melhoria identificadas, conferindo, com isso, melhor precisão e abrangência às conclusões do presente relatório, e em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010 e alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000 e revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se a versão preliminar do relatório de auditoria (peça 79) ao Ministério das Cidades (Ofício 0332/2017-TCU/SeinfraUrbana, peça 74), ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Ofício 0331/2017-TCU/SeinfraUrbana, peça 73) e à Caixa Econômica Federal (Ofício 0333/2017-TCU/SeinfraUrbana, peça 75).

53. As respostas apresentadas constam às 80-82 dos autos, cujos comentários foram devidamente incorporados e analisados nos correspondentes itens deste relatório. Em linhas gerais, as manifestações apresentadas não alteraram as propostas de encaminhamento constantes no relatório preliminar, tendo ensejado tão somente alguns ajustes de forma.

IV. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

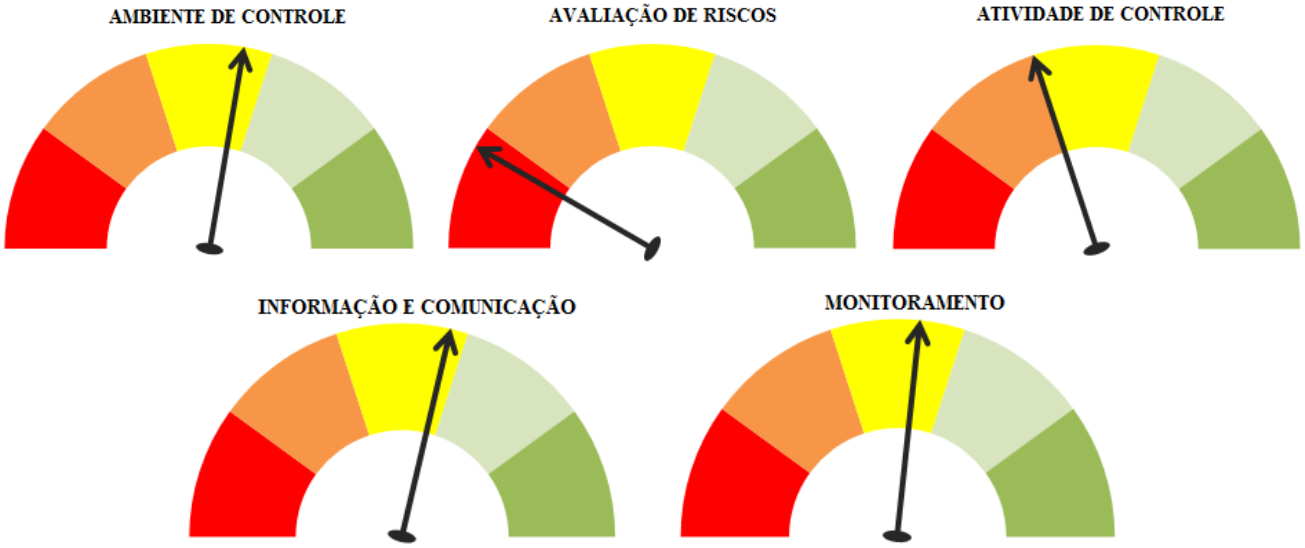
54. Mediante a aplicação da metodologia para avaliação em nível de entidade, classificou-se o grau de maturidade dos controles internos do Ministério das Cidades como intermediário. As pontuações obtidas em cada questão do QACI encontram-se à peça 86.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Figura 3 – Nível geral de maturidade dos controles internos do Ministério das Cidades

55. Dentre os cinco componentes do controle interno, que subsidiaram a avaliação acima mencionada, o que obteve menor pontuação, ou seja, que necessita de maior aprimoramento, foi o componente "avaliação de riscos", classificado com nível de maturidade inicial, seguido pelos componentes "atividade de controle", com nível de maturidade limiar entre básico e intermediário, e "monitoramento", "ambiente de controle" e "informação e comunicação", esses três com nível de maturidade intermediário.

Figura 4 – Nível de maturidade dos componentes do sistema controle interno do Ministério das Cidades



56. As avaliações acima apresentadas fornecem um diagnóstico acerca da presença e do funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno do Ministério, conforme previsto na Instrução Normativa 01/2016-MP/CGU.

57. A partir do diagnóstico apresentado, a equipe aprofundou a análise no componente identificado como mais crítico, qual seja, "avaliação de riscos". Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

QUESTÕES DE AUDITORIA

- Os objetivos e metas do Ministério das Cidades são apropriados e refletem adequadamente sua missão institucional?
- Em que medida o Ministério das Cidades gerencia os riscos capazes de impactar no alcance de seus objetivos?

58. Para os demais componentes, cuja análise não se aprofundou neste momento, mesmo aqueles que obtiveram melhores avaliações, foram identificados pontos críticos que carecem de ser aprimorados, os quais estão suscintamente descritos na tabela a seguir e servem como relevante insumo para o planejamento de auditorias futuras a serem realizadas no Ministério das Cidades.

Tabela 10 – Pontos identificados de maior vulnerabilidade

Componente	Principais vulnerabilidades
Ambiente de Controle	• Inexistência de código de ética específico que considere as particularidades do Ministério das Cidades; • Insuficiência de mecanismos para garantir que os cargos de chefia sejam ocupados por pessoas idôneas; • Incerteza dos gestores quanto às suas responsabilidades em relação ao sistema de controle interno do Ministério; • Inexistência de unidade de ouvidoria formalmente instituída no âmbito do Ministério para recebimento de denúncias; • Ausência de plano de carreira e de cargos; • Insuficiência de mecanismos para incentivo à meritocracia; • Deficiência na segregação de funções relacionadas aos processos finalísticos de competência do Ministério; • Deficiência nos instrumentos formalizados com medidas para evitar a descontinuidade das ações planejadas;
Atividade de controle	• As ações, medidas e controles existentes não são orientados a riscos; • Deficiências nas ações de supervisão contínua pelos dirigentes, com vistas a garantir a regularidade e conformidade das operações; • Inexistência de unidade específica de auditoria interna do Ministério;
Informação e Comunicação	• Ausência de mecanismos formalizados para que a informação relevante seja devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente aos diversos atores envolvidos; • Deficiências na interação entre as áreas finalísticas do Ministério;
Monitoramento	• Ausência de rotinas formalmente instituídas com vistas a verificar se as regras de controle interno estabelecidas são efetivamente obedecidas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

	• Insuficiência de definição de pontos de controle e momentos de avaliação específicos nos processos de trabalho do Ministério; • Ausência de rotinas formalmente instituídas que enfatizem a gerentes e dirigentes que eles devem monitorar regularmente a eficácia das atividades de controle como parte de suas funções regulares; • Ausência de reuniões periódicas entre os servidores e ocupantes de cargo de chefia com o objetivo de discutir e avaliar a eficácia dos controles internos instituídos.

V. ACHADOS DE AUDITORIA

Achado 1: Deficiências na gestão das transferências intergovernamentais para obras de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana

1.1. Ausência de rotinas operacionais para padronizar a forma de acompanhar e gerir os investimentos

59. A Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabelece normas relativas às transferências de recursos da União, define, em seu art. 6º, que são atribuições do concedente realizar a gestão dos projetos e atividades contratados (inciso I), bem como sua respectiva operacionalização (inciso II). Enquanto esta pode ser delegada à Mandatária, consoante disposto no § 1º, aquela deve ser sempre realizada pelo concedente (Ministério) e engloba as seguintes competências e responsabilidades:

> Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:
>
> I - gerir os projetos e atividades, mediante:
>
> a) monitoramento e acompanhamento da conformidade física e financeira durante a execução, além da avaliação da execução física e dos resultados;
>
> b) análise de enquadramento e seleção das propostas apresentadas pelos órgãos ou entidades da Administração Pública, direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou organização da sociedade civil, com vistas à celebração dos instrumentos; e
>
> c) transferência dos recursos financeiros para o convenente.

60. No MCidades, o acompanhamento das alíneas "a" e "c" é formalizado apenas via sistema específico - Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI), que é uma plataforma tipo banco de dados, que possui informações sobre o contrato (número do contrato; unidade da federação; município; proponente; objeto; fonte do recurso; modalidade; agente financeiro; área e nome do servidor responsável pelo acompanhamento no MCidades), seu andamento (situação do contrato; situação da obra; percentual executado) e informações financeiras (valor do investimento; valor do repasse; valor da contrapartida; valor empenhado; valor pago). Inexistem, assim, processos administrativos que contenham os registros desse acompanhamento.

61. O sistema possui, ainda, dois campos de texto: um para registro de observações e outro denominado "Síntese das Dificuldades". Tais campos são utilizados pelos servidores do Ministério para registro de informações que se julguem pertinentes. Em consulta ao sistema, realizada nos dias 25 e 26/4/2017, verificou-se que, em alguns contratos, esses campos estavam sendo preenchidos com registros sobre pendências relacionadas à execução do objeto; em outros, com registros sobre datas em que foram realizadas videoconferências, sem explicitar o assunto tratado; em outros, com registros sobre data da apresentação do projeto à Mandatária e/ou data da emissão da autorização de início da obra e/ou data dos termos aditivos celebrados; em outros, esses campos estão em branco - sem nenhum preenchimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

62. Tendo em vista essa variabilidade das informações relacionadas ao acompanhamento realizado, solicitou-se ao Ministério das Cidades, por meio do Ofício de Requisição 007-512/2016 (peça 34), itens "h" e "i", os normativos internos operacionais das Secretarias finalísticas, que descreveriam com maior nível de detalhamento as atividades e as rotinas que os servidores analistas (denominados internamente no Ministério como monitores) deveriam realizar no âmbito desse monitoramento/acompanhamento da execução dos objetos contratados.

63. Em resposta (peça 40, p. 17; peça 42, p. 19), as Secretarias finalísticas explicitaram, conforme a figura abaixo, que somente a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental possui rotina devidamente formalizada.

Figura 5 – Manifestação do MCidades sobre a existência de rotinas operacionais

SNSA

- "O Manual de Rotinas e Procedimentos da SNSA (0736272 - Anexos ao Manual: 0736290), partindo como base as rotinas e procedimentos do Departamento de Repasses a Projetos de Saneamento - DRPS (ex-DDCOT), **teve sua primeira versão formalizada por meio da Portaria n. 112, de 7 de abril de 2016** (0736312).

SEMOB

- "O normativo interno operacional que descreve com maior nível de detalhamento as atividades e rotinas que os monitores devem realizar no acompanhamento dos empreendimentos da SEMOB é o documento intitulado "Procedimento Operacional Padrão - POP -, **este documento está elaborado, mas ainda não foi formalizado**. No POP está descrito os fluxos de processos de contratação, os procedimentos de monitoramento de obras e os modelos de documentos. Em complemento ao POP a SEMOB **está em planejamento para elaborar** o seu "Manual de Monitoramento Remoto dos Empreendimentos -.

SNH

- "Quanto à alínea "i", em que pese se ter rotinas estabelecidas para o acompanhamento dos empreendimentos do PAC - por meio dos bancos de dados enviados regularmente pela CAIXA, videoconferências - reunião com tomadores entre outros, **esta não está regulamentada em normativo interno especifico"**

Fonte: peça 40, p. 17; peça 42, 19

64. De acordo com as manifestações acima transcritas, pode-se perceber a tendência de cada secretaria finalística elaborar seu próprio rito de procedimentos. No entanto, considerando que, independentemente da temática, o processo de transferências intergovernamentais obrigatórias é disciplinado pelos mesmos normativos gerais (notadamente, a Portaria Interministerial 424/2016 e a Lei 11.578/2007), ainda que os procedimentos a serem adotados possam comportar variações pertinentes às especificidades de cada área, entende-se que o Ministério deveria melhor padronizar sua atuação para todas as suas Secretarias. Tal iniciativa contribuiria para a racionalização do processo, difusão das boas práticas e equalização do nível de maturidade entre as diversas áreas.

65. Na mesma linha, vale destacar que o Ministério das Cidades, por meio de sua Secretaria Executiva, firmou, em 2013, contrato com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para elaboração do seu planejamento estratégico, identificação de projetos prioritários e modernização da gestão. Dentre os produtos resultantes desse contrato está o mapeamento dos processos de trabalho prioritários (peça 88), no qual consta o fluxo (mapa) do processo de trabalho aqui examinado (transferência intergovernamental

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

obrigatória) e que está reproduzido em um único documento, independentemente da temática da transferência (urbanização de favelas, saneamento básico ou mobilidade urbana).

66. Devido ao fato de tal documento registrar as atribuições e responsabilidades de cada ator/área no processo, entende-se que são um bom referencial de partida para a padronização dos sejam necessárias eventuais atualizações. Nada obstante, em entrevistas não estruturadas com dirigentes e servidores das secretarias finalísticas do ministério, estes demonstraram o desconhecimento de tal mapa.

67. Ainda no âmbito do referido contrato firmado com a FGV, cabe registrar a constatação no documento "Planejamento Estratégico 2013-2015, Monitoramento de Projetos Prioritários e Modernização da Gestão, Produto 3.5, 10/9/2014" (peça 88, p. 120), que ratifica a ausência de padronização de procedimentos no Ministério:

> Atualmente coexistem no Ministério condutas particulares de seleção de investimentos conforme a Secretaria executante do processo de seleção, utilizando-se inclusive de recursos tecnológicos distintos, o que resulta não apenas em **falta de padronização** como também em **retrabalho e ocorrência de trabalho artesanal**, seja na transferência de dados de uma base para outra ou na elaboração manual de planilhas eletrônicas, sem retaguarda sistêmica. (grifo nosso)

68. Visando melhor compreender as atividades de acompanhamento/monitoramento realizadas pelo Ministério e a efetividade destas nos objetos contratados, foi enviado o Ofício de Requisição 008-512/2016 (peça 35) à Mandatária com questionamento sobre as ações que o MCidades adota para auxiliar na solução tempestiva das pendências para conclusão das obras dentro dos prazos pactuados.

69. A resposta evidencia que o Ministério responde a correspondências eletrônicas encaminhadas, participa de videoconferências e de reuniões presenciais e monitora operações estratégicas e situações específicas. Não sinaliza, entretanto, uma atuação sistemática do concedente (peça 41, p. 3 e 4).

70. Inexiste, assim, a previsão de marcos e/ou pontos de controle específicos no cronograma pactuado para o Ministério proceder a alguma ação/inspeção no sentido de monitorar a evolução dos instrumentos de repasse celebrados. Vislumbram-se, como exemplos de marcos, os seguintes: apresentação de projeto, realização de licitação, início dos serviços, conclusão de cada meta prevista, etc.

71. Ilustrando uma situação hipotética: quando o cronograma indicasse que em determinado mês/ano algumas das metas do instrumento de repasse deveriam estar concluídas, caberia ao Ministério monitorar se essa previsão se concretizou e, em caso negativo, exigir a solução das pendências porventura existentes. A definição desses momentos é importante para viabilizar a efetiva gestão dos instrumentos celebrados.

72. Vale consignar que o MCidades possui o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no PAC (MICE). Entretanto, o referido Manual disciplina apenas as atividades delegadas à Mandatária (descritas no inciso II do art. 6º da Portaria Interministerial 424).

73. Nesse sentido, sua seção 17, em que pese intitular-se "Acompanhamento dos Termos de Compromisso pelo MCidades", não estabelece nenhuma obrigação próprio órgão, tratando basicamente de deveres da Mandatária em prestar informações, sem estabelecer o tratamento que deve ser dado ao recebê-las.

74. A falta de rotinas formalizadas resulta em liberdade para o servidor definir, a seu juízo, os procedimentos e medidas que deverá adotar para gerir a carteira de contratos sob sua supervisão. É natural que, diante dessa não padronização, alguns servidores, com maior zelo, acabem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

acompanhando/monitorando com mais diligência sua carteira ao passo que outros realizem a gestão de maneira mais superficial.

75. O excesso de zelo do monitor, por um lado, pode resultar em ineficiências e no aumento desnecessário dos custos do controle; a superficialidade do acompanhamento, por outro lado, pode comprometer a eficácia dos controles, que se tornariam insuficientes para trazer os riscos para níveis aceitáveis. Daí a necessidade de que o Ministério avance no sentido de estabelecer uma padronização mais adequada desses processos de trabalho.

76. Essa fragilidade na estruturação do acompanhamento dos repasses é incompatível com o montante de investimentos do PAC nos instrumentos de repasse desde 2007 até a presente data, formalizados por meio de Termos de Compromisso: R$ 17,2 bilhões para urbanização de favelas, R$ 35,6 bilhões para saneamento e R$ 14,3 bilhões para mobilidade urbana (valores nas peças 42 e 69).

77. Outra vantagem da padronização é garantir, com maior segurança, o atendimento a aspectos considerados relevantes. Cita-se, a título de exemplificação, a recepção de licitações pretéritas. Por diversas vezes o TCU se manifestou sobre o risco de se aproveitar licitações realizadas anteriormente à análise dos projetos pelo Ministério ou sua Mandatária. No Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues que embasou o Acórdão 1.837/2009-TCU-Plenário foi consignado que "é extremamente problemático o aproveitamento pela Administração Pública de contratos antigos, sujeitando as obras a paralisações cautelares em decorrência de imprecisão de cláusulas, inadequação de serviços à tecnologia atual, medições indevidas e indícios de sobrepreço".

78. Em resposta à consulta formulada neste Tribunal pelo então Ministro de Estado das Cidades, Sr. Márcio Fortes de Almeida, foi deliberado, por meio do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário (trecho transcrito abaixo), que a admissão dessas licitações pretéritas deve ser precedida de parecer conclusivo que aborde a adequação do certame à Lei de Licitações e LDO vigente:

> 9.1.3. a utilização de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado em termos de compromisso ou contratos de repasse deve estar condicionada ao atendimento aos dispositivos previstos na Lei n. 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, além de estar adstrita à verificação da conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer conclusivo, ou de outro instrumento congênere, de modo a resguardar o interesse público e assim garantir o exercício do papel de controle e da fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto Lei n. 200/1967.

79. Em complemento à disposição acima, menciona-se o Acórdão 2.063/2012-TCU-Plenário, por meio do qual foi entendido que, ante as disposições constantes no Decreto 6.170/2007 e na antiga Portaria Interministerial CGU/MP/MF 507/2011, competiria ao concedente, no caso o MCidades, a emissão desse mencionado parecer conclusivo para recepção de licitação pretérita.

80. Possivelmente por conta da ausência de rotinas formalmente instituídas, foram identificados casos, na amostra de processos analisados pela equipe de auditoria, cuja licitação do objeto foi pretérita à análise do projeto pela Mandatária, sem que o Ministério tivesse emitido o respectivo parecer conclusivo sobre sua recepção. Alguns exemplos que tiveram esse tipo de ocorrência são os processos 80020.005985/2013-93 (Corredor de ônibus em São Paulo/SP, R$ 3,1 bilhões), 80000.016975/2011-50 e 80020.001959/2012-13 (ambos referentes ao Corredor de transporte fluvial de Recife/PE, R$ 225,6 milhões), peça 91, item não digitalizável.

81. Levando-se em conta a baixa disponibilidade dos recursos humanos do órgão (assunto tratado no Achado 7), entende-se que, mais do que meramente padronizar sua forma de atuação, as rotinas deveriam, ainda, indicar critérios para privilegiar o acompanhamento de contratos considerados prioritários, a exemplo de intervenções em cidades com indicadores mais desfavoráveis, em casos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

retrospecto negativo do proponente em transferências anteriores, contratos de maior materialidade, em hipóteses de atraso no avanço físico-financeiro, etc.

Comentários apresentados pelo Ministério das Cidades (peça 80)

82. Em relação a este achado, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do MCidades registrou, como informado no texto do achado, que ela possui seu Manual de Rotinas próprio e, "com todas as deficiências logísticas existentes, ainda entendemos que, dentro do possível, consegue efetuar um monitoramento razoável, bem como possui rotinas operacionais, que certamente poderiam ser aprimoradas." (peça 80, item não digitalizável, p. 6 e 10).

83. A Secretaria Executiva do MCidades, por sua vez, ponderou que a suposta discricionariedade dos seus servidores por ausência de rotinas formalmente instituídas não corresponde, completamente, à realidade do Ministério, pois, como descrito no texto do achado, a SNSA possui formalizado o Manual de Rotinas e Procedimentos e a SEMOB possui o Procedimento Operacional Padrão, que ainda não foi formalizado.

84. Nada obstante, acrescenta que, ainda que discorde da mencionada discricionariedade, "importa manifestar nossa concordância, mais que isso, a conveniência e a oportunidade do registro feito (…), alertando sobre 'a necessidade de que o Ministério avance no sentido de estabelecer uma padronização mais adequada desses processos de trabalho'. A medida tende a oferecer ao gestor respaldo institucional mais amplo ao parametrizar os procedimentos gerenciais ao âmbito do Ministério e, por decorrência, ao entendimento deste acerca dos normativos de referência para toda a Administração Federal." (peça 80, item não digitalizável, p. 41-42).

85. Sobre a recepção das licitações pretéritas, a Pasta consigna que o parecer conclusivo, tal qual determinado pela jurisprudência do TCU, não está previsto no MICE, o que pode e deve ensejar um exame do referido manual, tema no qual seria fundamental uma maior orientação de parte desta Corte de Contas, pelo fato de não haver menção, pelo menos explícita, a este no Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007.

Análise dos comentários preliminares apresentados

86. Do exposto, pode-se verificar que o MCidades ressalta a existência do Manual de Rotinas e Procedimentos da SNSA e do Procedimento Operacional Padrão da SEMOB, ainda pendente de formalização. Tais instrumentos já haviam sido devidamente registrados no texto deste achado e junto com eles foram também observados alguns aspectos que se entendem importantes: o fato de o Procedimento da SEMOB não estar formalizado, o fato de a SNH também não possuir procedimento formalizado e a tendência de cada área realizar seu procedimento específico para acompanhar o processo de trabalho que é comum a todas elas.

87. Mesmo assim, pode-se observar que a Secretaria Executiva corrobora a necessidade de que o Ministério avance no sentido de estabelecer uma padronização mais adequada desses processos de trabalho.

88. Com base no exposto, serão feitas as propostas a seguir elencadas:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Determinar ao Ministério das Cidades** que:
- (a) avalie a conveniência e oportunidade de atualizar, no que couber, os mapas e fluxos elaborados pela FGV no âmbito do "Planejamento Estratégico 2013-2015, Monitoramento de Projetos Prioritários e Modernização da Gestão";
- (b) institua rotinas e *checklists* para padronizar, racionalizar e conferir maior eficiência e confiabilidade à forma de atuação das Secretarias finalísticas no acompanhamento dos investimentos;
- (c) promova a ampla e regular divulgação dos mapas de processo e rotinas referidos nos itens anteriores;
- (d) quando da formalização das referidas rotinas operacionais, preveja 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), e avalie a conveniência e oportunidade de considerar, ainda, o seguinte:
- (d.1) procedimentos para priorizar o acompanhamento de empreendimentos considerando, por exemplo, intervenções em cidades com indicadores mais desfavoráveis, retrospecto do proponente em transferências anteriores, materialidade do investimento, atraso no avanço físico-financeiro do objeto dos termos de compromisso; e
- (d.2) marcos e/ou pontos de controle específicos nos cronogramas pactuados para que o Ministério proceda a alguma ação/inspeção no sentido de monitorar a evolução dos instrumentos de repasse celebrados, podendo adotar, como exemplo, os seguintes marcos, dentre outros que se julgarem pertinentes: apresentação de projeto, realização de licitação, início dos serviços, conclusão de cada meta.

89. Contudo, apenas a criação de tais regras não é suficiente para garantir a melhoria na atuação ministerial. É necessário, ainda, realizar inspeções regulares para verificar se as regras previstas estarão sendo devidamente obedecidas. Tais procedimentos são geralmente realizados pela unidade de auditoria interna, que, no caso dos Ministérios, é exercida pela CGU, por força do inciso XVIII do art. 48 do anexo I da Portaria 677 (Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU), de 10/3/2017, a seguir transcrito:

> Art. 48. À Secretaria Federal de Controle Interno - SFC compete:
>
> XVIII - realizar atividades de auditoria interna e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de recursos externos e demais sistemas administrativos e operacionais de órgãos e entidades sob sua jurisdição e propor melhorias e aprimoramentos na gestão de riscos e nos controles internos da gestão;

90. Dessa forma, será proposto também o seguinte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Determinar ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)** que inclua em seu plano de auditoria, regularmente, a verificação do cumprimento das normas internas e procedimentos operacionais do Ministério das Cidades relativos à gestão dos empreendimentos custeados mediante transferência intergovernamental obrigatória.

1.2. Prejuízos ao controle social devido a deficiências na transparência das informações sobre os investimentos do MCidades

91. Na Constituição Federal de 1988, o princípio da publicidade foi consagrado em seu art. 37. Na mesma linha, um dos princípios fundamentais das diretrizes nacionais para o saneamento básico, constantes da Lei 11.445/2007, é o controle social, definido como um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação.

92. A Lei 11.124/2007, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação, também apresenta como princípios da política o controle social e a transparência dos procedimentos decisórios. Na mesma linha se alicerça a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que define como princípios a gestão democrática e o controle social do planejamento e avaliação da política – Lei 12.587/2012.

93. Ainda, a cultura da transparência na administração pública e o desenvolvimento de seu controle social são diretrizes da lei de acesso à informação 12.527/2011. Em seu art. 7º, expõe-se o direito de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

94. Nesse contexto, entende-se que a divulgação, em sítio eletrônico, das informações relacionadas aos instrumentos de repasse é condição essencial para viabilizar o exercício do efetivo controle da sociedade. A prática tem revelado que esse tipo de controle (social), quando exercido, pode fornecer importantes subsídios à atuação governamental, já que mune a administração pública de informações acerca de eventuais indícios de irregularidade na execução do objeto, em especial atrasos em relação ao cronograma e má execução dos serviços, que são identificados com maior facilidade pela população.

95. Para tanto, é necessário disponibilizar informações mínimas e atualizadas sobre o objeto do repasse, os prazos previstos para conclusão da obra, causas de atraso e pendências, com os respectivos responsáveis pela resolução destas, dentre outras.

96. Vale registrar que, para as áreas ora analisadas (urbanização de favelas, saneamento básico e mobilidade urbana) existe o sítio do PAC (www.pac.gov.br) que possui o objetivo de dar transparência das obras financiadas pelo programa. Contudo, somente são disponibilizadas as informações apresentadas na figura a seguir, que pouco contribuem para o controle social.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Figura 6 - Exemplo de informações disponibilizadas no sítio eletrônico do PAC (consulta realizada em 19/7/2017)

97. Observa-se, nas figuras acima, que não consta uma descrição resumida que possibilite a melhor compreensão dos objetos (apenas o nome é apresentado), nem a data da celebração dos contratos, a data prevista para a conclusão, o percentual executado, entre outras informações essenciais ao exercício do controle social. Até mesmo as fotografias apresentadas não guardam correlação com os objetos pesquisados (no caso, reestruturação de corredores de ônibus em Aparecida de Goiânia/GO e sistema de abastecimento de água do Paranoá, em Brasília/DF, respectivamente).

Comentários apresentados pelo Ministério das Cidades (peça 80)

98. Em relação a este ponto, Secretaria Nacional de Habitação do MCidades registrou que, por força de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nas obras do PAC "é obrigatória a divulgação de prestações de contas regulares à sociedade dos recursos aplicados, o que é feito por intermédio da publicação de balanços quadrimestrais (agora semestrais), com os resultados do período, bem como o status do andamento de obra a obra por Unidade da Federação." (peça 80, item não digitalizável, p. 13).

Análise dos comentários preliminares apresentados

99. Como registrado no texto do achado, a divulgação das prestações de contas regulares à sociedade tem ocorrido por meio do sítio eletrônico do PAC, tal qual informado pela SNH. O que se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

verificou é que as informações disponibilizadas são insuficientes para garantir o exercício do controle social.

100. Sendo assim, tendo em vista que o princípio da publicidade foi consagrado na Constituição Federal de 1988, bem como na Lei 11.445/2007, que define as diretrizes nacionais para o saneamento básico, Lei 11.124/2007, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação, Lei 12.587/2012, que define as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, será proposto o seguinte:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Determinar ao Ministério das Cidades** que aprimore a qualidade das informações disponibilizadas na internet sobre os empreendimentos por ele custeados, para conter, no mínimo, além das informações já apresentadas (executor, município, unidade federativa, valor e estágio), a descrição resumida do objeto financiado, a data da celebração do instrumento de repasse, a data prevista para conclusão do objeto, o percentual executado, pendências à regular execução das obras, com os respectivos responsáveis pela resolução destas, dentre outras que se julgarem pertinentes para viabilizar o efetivo exercício do controle social.

Achado 2: Deficiências na implementação da política pública para as áreas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana

101. De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 23, são competências comuns da União, Estados, Municípios e Distrito Federal promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX) e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inciso X).

102. Com base nessas competências, foram formulados, no âmbito Federal, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007), a Política Nacional de Habitação (Lei 11.124, de 16 de junho de 2007) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012, de 3 de janeiro de 2012).

103. As três políticas mencionadas preveem, dentre as atribuições da União, o fomento da execução das obras e melhorias necessárias, por meio da disponibilização de recursos aos entes subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal), para que estes procedam à sua contratação e execução.

104. O órgão federal responsável pelo acompanhamento dessas políticas é o Ministério das Cidades. Conforme se passa a demonstrar, em que pese a estruturação normativa destas, foram verificadas deficiências em relação ao modo de seu financiamento, o que tem prejudicado sua efetiva implementação.

105. Para custeio dessas políticas públicas, os investimentos são originários, fundamentalmente, de duas fontes: (i) recursos onerosos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e (ii) recursos não-onerosos do Orçamento Geral da União.

106. Para se obter a primeira delas, o ente deve demonstrar capacidade financeira para contratar operações de crédito, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que se mostra pertinente, uma vez

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

que tais recursos advêm de um fundo do trabalhador (extraorçamentário). Entretanto, com isso, o acesso a esses recursos fica restrito a alguns poucos municípios do país.

107. Ocorre que o déficit nas áreas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana se concentra, na maior parte, em municípios que não possuem capacidade de endividamento para contratar tais operações de crédito e, para estes, o Governo Federal tem destinado recursos do Orçamento Geral da União. Em ambos os casos, a oferta de recursos (onerosos e não onerosos) é vinculada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

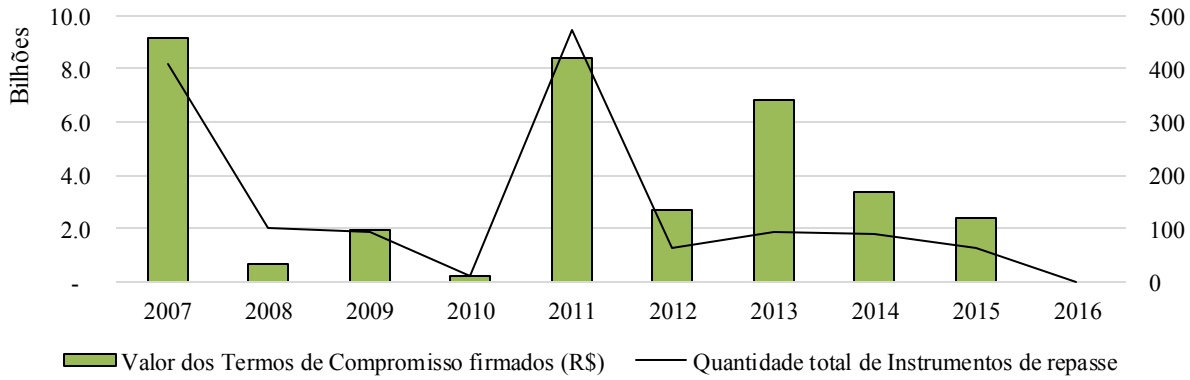
108. Consoante informações obtidas no portal do PAC (www.pac.gov.br, acesso em 3/7/2017), o programa foi concebido para impulsionar o desenvolvimento da infraestrutura em setores estruturantes do país e, ao mesmo tempo, contribuir para a oferta de empregos, durante a crise financeira mundial ocorrida entre 2008 e 2009.

109. Embora seja legítimo ao governo investir nesse tipo de ação, deve-se ter em mente que ele é esporádico, concebido por vezes com viés preponderantemente econômico, e, por isso, não se pode deixar que o acesso aos recursos financeiros em determinadas áreas essenciais ao desenvolvimento do país se baseie exclusivamente nessa sistemática de investimentos.

110. É o que tem ocorrido com as áreas saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana. Praticamente a totalidade dos investimentos do Governo Federal nessas temáticas advém do PAC.

111. Por meio do Ofício de Requisição 007-512/2016 (peça 34), solicitou-se ao MCidades informações sobre a quantidade e valor dos termos de compromisso celebrados em cada ano com recursos do OGU. A partir das respostas enviadas (peça 40, 42 e 69), foram elaborados os gráficos a seguir.

Gráfico 3 - Informações sobre os termos de compromisso celebrados para saneamento básico



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Gráfico 4 - Informações sobre os termos de compromisso celebrados para urbanização de favelas

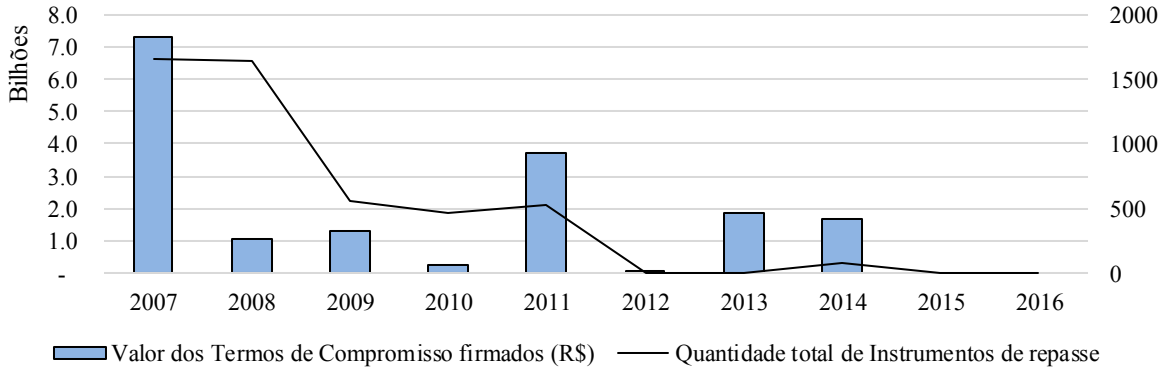
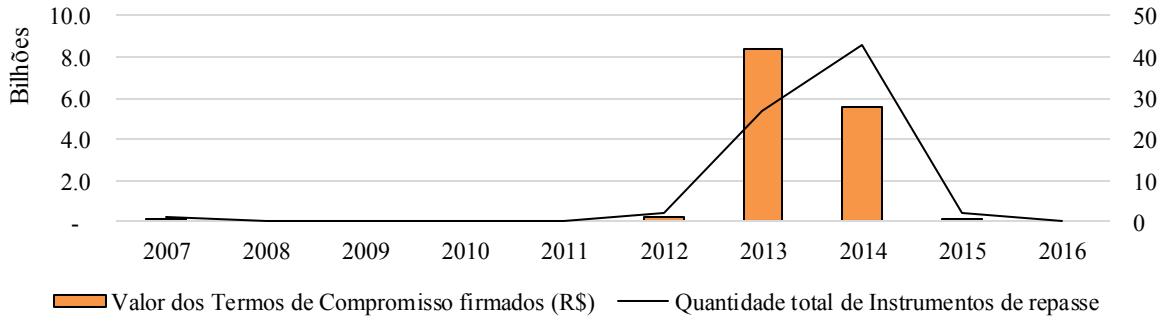


Gráfico 5 - Informações sobre os termos de compromisso celebrados para mobilidade urbana (sem considerar pavimentação e qualificação de vias)



112. Depreende-se dos gráficos acima que o volume de contratações de cada área se concentra em momentos específicos; não sendo, pois, distribuído linearmente ao longo do tempo. Inclusive, há períodos sem contratações.

113. Essa descontinuidade gera alguns efeitos deletérios. O primeiro deles é a dificuldade no planejamento do desenvolvimento urbano por parte dos entes municipais, pois não sabem se poderão contar com recursos federais para seus empreendimentos, o que dificulta, senão inviabiliza, a manutenção de uma estrutura permanente de profissionais dedicados à elaboração de projetos.

114. Daí resulta que, quando são publicados os chamamentos para selecionar potenciais empreendimentos para serem financiados, os entes, por não saberem se haverá outras janelas de oportunidade, acabam apresentando ao Ministério propostas ainda em estágio incipiente de concepção, sem maturidade suficiente e baseada em estudos desatualizados e/ou deficientes. Entende-se que tal consequência poderia ser mitigada se os chamamentos se mantivesses permanentemente abertos.

115. Em nível federal, a concentração das contratações gera, para o Ministério e sua Mandatária, uma sobrecarga operacional, pois estes veem sua demanda de serviço significativamente aumentada em um curto período de tempo (propostas e projetos para serem analisados e carteira de contratos para serem acompanhados), o que, somada à limitação quantitativa do corpo técnico e à ausência de formalização de rotinas (assuntos tratados nos achados 7 e 1, respectivamente), dificulta ainda mais a realização de análises criteriosas das propostas apresentadas.

116. Cumpre destacar que, ao longo da execução desta auditoria, o Ministério ratificou esses efeitos acima pontuados, tendo a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental se manifestado conforme transcrição a seguir (peça 18, p. 11-12):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

> 33. Importante mencionar os principais problemas detectados [na primeira fase do PAC], que deveriam ser considerados no caso de novas seleções com intuito de melhorar o desempenho da execução das obras e levar os serviços para o cidadão. Em síntese os problemas foram: (…)
>
> - Falta de projeto de engenharia de boa qualidade ou projetos desatualizados, em razão do longo tempo em que haviam sido elaborados. Este talvez tenha sido um problema determinante para o andamento moroso das obras. Não é difícil imaginar como este grande número de iniciativas, com projetos que necessitavam de atualizações, que redundavam em reprogramações e repactuações contratuais com bastante frequência, impactou tanto o proponente quanto CAIXA e formou um gargalo operacional que impediu o bom andamento das obras;
>
> (…)
>
> 35. Durante o período de 2007 a 2010 o acompanhamento da execução das obras selecionadas na primeira fase do PAC revelou que havia necessidade de fazer ajustes nas próximas seleções de propostas. Destes ajustes, a qualidade dos projetos de engenharia das propostas a serem apoiadas, foi considerado como mais importante.

117. Há, ainda, outro efeito de consequências indesejáveis para o país, que é o risco de as cidades com maior carência em tais serviços não possuírem projetos em nível mínimo de desenvolvimento e, assim, não apresentarem propostas. Nessa situação, os recursos então disponíveis são direcionados a empreendimentos que, embora socialmente justificáveis, contribuem de forma menos expressiva para a melhoria dos indicadores nacionais de desenvolvimento humano.

118. Não se pode deixar de destacar que, muitas vezes, os municípios com indicadores mais desfavoráveis são justamente aqueles que enfrentam menor capacidade técnico-operacional para elaborar estudos/projetos e apresentar propostas, o que aumenta o risco ora identificado.

119. Na área de saneamento básico, o TCU abordou em duas oportunidades as consequências indesejáveis dessa eventualidade e proferiu propostas tendentes a mitigá-las, senão vejamos:

> Voto do Acórdão 593/2015-TCU-Plenário, Ministro Weder de Oliveira:
>
> 52. Estou de acordo com a conclusão da unidade técnica de que a concentração da celebração dos instrumentos de repasse naqueles exercícios pode ter contribuído para que houvesse falhas nos projetos, visto que o Ministério, a Caixa e os tomadores acabam por se mobilizar de forma sazonal para cumprimento de suas respectivas atribuições. Ademais, a mobilização episódica do mercado de empresas projetistas implica de duas uma, ou a ociosidade da capacidade instalada na maior parte do tempo ou a impossibilidade de atender às demandas concentradas.
>
> (…)
>
> 56. Bons projetos de saneamento derivam necessariamente de uma boa infraestrutura informacional que não pode ser acionada apenas a partir do incentivo representado pela oferta de recursos federais.
>
> 57. A realidade, contudo, aponta no sentido de que a concentração das avenças por ocasião do lançamento das etapas do PAC, faz com que estados e municípios, que têm históricas dificuldades em manter uma estrutura permanente de profissionais dedicados à elaboração de projetos, apresentem propostas às pressas, o que leva, invariavelmente a projetos sujeitos a frequentes - e necessárias - revisões durante a execução das obras, obstaculizando a conclusão do empreendimento no prazo previsto, dentro do orçamento inicialmente estabelecido e, por vezes, inadequados às necessidades da população tendo em vista a dinâmica demográfica urbana.
>
> 58. Como consequência, há perda de credibilidade de todo o processo de entrega das obras de saneamento, com expectativas frequentemente frustradas em termos de prazo, orçamento e funcionalidade.
>
> 59. O grande volume de propostas apresentadas em curtos períodos é fator limitante também à boa análise dos projetos tanto pelo MCidades, visando a seleção dos empreendimentos, quanto pela Caixa, em seus detalhes técnicos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Acórdão 593/2015-TCU-Plenário:

9.3. dar ciência ao Ministério das Cidades e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento que a celebração de instrumentos de repasse de forma espasmódica e concentrada em curtos períodos de tempo aumenta o risco de os projetos que dão suporte aos empreendimentos serem mal elaborados e insuficientemente avaliados e supervisionados;

Voto do Acórdão 3180/2016-TCU-Plenário, Ministro André de Carvalho:

21. No tocante aos investimentos com recursos não onerosos, menciona-se que, em linha com a legislação pertinente, a MCidades estabelece critérios para a apresentação de propostas com recursos do OGU destinados aos sistemas de esgotamento sanitário, (...)

22. Por conseguinte, a equipe de auditoria realizou a análise de correlação entre o volume de investimentos feitos pelo Ministério e os indicadores específicos para cada um dos critérios, de forma a testar a hipótese de direcionamento significativo de recursos não onerosos para municípios atendidos pelo MCidades com características condizentes com os aludidos critérios.

23. A partir dessa análise, verificou-se que não há sistemática que direcione ativamente os recursos do Ministério para os municípios com níveis mais desfavoráveis de mortalidade infantil, coleta de esgotamento sanitário, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica. Eis que, muitas vezes, os municípios com os indicadores mais desfavoráveis são justamente aqueles que enfrentam maior fragilidade institucional e têm, portanto, menos capacidade de apresentar projetos viáveis para as obras de esgotamento sanitário.

Acórdão 3180/2016-TCU-Plenário:

9.3. determinar ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento e ao Ministério das Cidades que:

9.3.1. elaborem as seleções de projetos de engenharia para as obras de esgotamento sanitário com recursos não onerosos direcionadas especificamente para municípios com níveis mais desfavoráveis dos critérios previstos no art. 48, incisos IV e IX, da Lei n. 11.445/2007 e no art. 54, incisos IV e IX, do Decreto n. 7.217/2010, incluindo nessas seleções a previsão do apoio institucional necessário para viabilizar a elaboração desses projetos de engenharia;

120. Em que pesem as medidas acima indicadas, entende-se necessário complementá-las de modo a abranger também as demais temáticas sob responsabilidade do Ministério das Cidades, que possuem sistemática similar de contratação. Adicionalmente, considera-se relevante que se instituam mecanismos para monitorar continuamente o volume de contratações nas cidades cujos indicadores de desenvolvimento indiquem maior carência de tais serviços, de maneira a dar subsídios à União para uma atuação mais incisiva nesses locais, quando não estiverem logrando sucesso na obtenção de recursos.

Comentários apresentados pelo Ministério das Cidades (peça 80)

121. Segundo a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério, as recomendações propostas se mostram pertinentes, pois "se pudéssemos contar com um planejamento orçamentário e financeiro plurianual, que permitisse que a União alocasse a cada ano um montante de recursos que o setor tivesse capacidade de absorver e realmente executar, seria muito mais eficiente do que alocar dezenas de bilhões em seleções concentradas." (peça 80, item não digitalizável, p. 4 e 8).

122. Ademais, acrescenta que as seleções concentradas sobrecarregam a capacidade de execução, tanto dos proponentes e das empresas de construção civil, quanto do gestor e de sua mandatária. Em sua visão, "uma seleção contínua a cada exercício, seria muito mais eficiente e permitiria um melhor planejamento tanto do gestor quanto dos proponentes, que poderiam planejar com mais serenidade o que realmente pretendem executar, ou seja, mais tempo para planejar e menos tempo para executar." (peça 80, item não digitalizável, p. 4 e 8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

123. Já a Secretaria Executiva observa que o Ministério tem procurado aperfeiçoar seus modelos de seleção a partir de um exame dos problemas detectados em seleções passadas. Nesse sentido, cita que, nos modelos de seleção com recursos do FGTS lançados pela Semob (Instrução Normativa n. 28) e pela SNSA (Instrução Normativa n. 29), após o painel de referência desta auditoria, já está sendo previsto "um ciclo de abertura e fechamento permanente, dando a chance dos proponentes ganharem tempo para atender a demanda de documentos e a qualidade de projeto, sem correr o risco de perder a chance de postular recursos à frente." (peça 80, item não digitalizável, p. 42).

124. Todavia, a anualidade orçamentária e fiscal, associada à volatilidade dos limites orçamentários e financeiros, ensejaria cautela à implementação deste modelo de seleção aberta quando se tratar de recursos do OGU.

125. Por fim, a Pasta entendeu pertinente a necessidade de focar os investimentos prioritariamente nas cidades mais carentes, "pois nem todos os recursos executados tem este constrangimento social positivo." (peça 80, item não digitalizável, p. 42).

Comentários apresentados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (peça 82)

126. Em linhas gerais, o MPDG discordou das conclusões da equipe de auditoria de que haveria uma eventualidade das contratações do PAC. Nesse sentido, argumentou que, na área de saneamento básico, houve processos de seleção nos anos de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 (financiamento), 2012, 2013. Entretanto, "a assinatura dos termos de compromisso se dão em momentos posteriores, em função da capacidade do ente de cumprir os regramentos estabelecidos, o que pode ter provocado essa distorção verificada pela equipe de auditoria." (peça 82, p. 8).

127. Segundo o órgão, "a análise do apoio do Governo Federal ao setor de saneamento apenas com base nos dados do Ministério das Cidades fica distorcida da realidade, uma vez que não se analisam também os dados das seleções realizadas pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa" (peça 82, p. 8), a qual teria promovido seleções de empreendimentos nos anos de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

128. Em urbanização de favelas, o MPDG informou que foram realizas seleções ordinárias nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010, as quais demonstraram que o baixo desempenho em sua execução mereceria uma reavaliação do mecanismo de seleção, o que ocasionou interrupção no fluxo de seleções. Acrescentou que, no ano de 2013, ocorreu uma única seleção extraordinária com foco em municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

129. Já em Mobilidade Urbana, o órgão informou que, em junho de 2013, foram estabelecidos os critérios do Pacto para a Mobilidade Urbana. Contudo, para todas essas políticas públicas, "houve a suspensão de seleções públicas de empreendimentos, a partir de 2014, em decorrência da redução acentuada de arrecadação pública federal e do aumento de gastos do governo em despesas obrigatórias." (peça 82, p. 8).

130. Na sequência, o MPDG também discordou da sugestão de manter os chamamentos públicos permanentemente abertos, pelos motivos transcritos a seguir:

> 12. Em relação à proposta de chamamentos públicos permanentemente abertos, contida nesse relatório preliminar de auditoria, o Ministério do Planejamento não tem segurança de que esse seja o melhor mecanismo de seleção, uma vez que os riscos de não alcançar critérios equitativos para a alocação de recursos são relevantes. Isso porque o chamamento público permanentemente aberto pode privilegiar municípios e estados com maior capacidade técnica/administrativa que terão maior agilidade/capacidade em formular propostas viáveis. Isso tende a dificultar a busca do equilíbrio federativo na distribuição dos recursos e ainda pode dificultar o estabelecimento de critérios de priorização que possam enfrentar os maiores déficits das políticas públicas, especialmente nos municípios e estados mais carentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

> 13. E ainda, há dúvidas se esses chamamentos públicos permanentemente abertos teriam o poder de induzir significativamente o aumento da capacidade de planejamento dos entes sub-nacionais, já que essa capacidade de planejamento depende diretamente do nível de estruturação do serviço público a ser prestado, especialmente em sua sustentabilidade econômica. A expectativa de apoio financeiro do governo federal promove a contratação de projetos de engenharia de empresas de consultoria com maior regularidade, mas não é suficiente para assegurar sua qualidade, se não for acompanhada do fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos prestadores de serviços de saneamento.

131. Na visão do MPDG, para o desafio de apoiar os entes subnacionais para a estruturação de serviços públicos com sustentabilidade econômica, torna-se necessário implementar formas alternativas de prestar assistência técnica aos entes subnacionais. Nesse sentido, informou que, depois da realização do Painel de Referência desta auditoria, em 29/6/2017 (lista de presença à peça 90), o Governo Federal editou a Medida Provisória n. 786, de 12 de julho de 2017, autorizando a União a participar de fundo financeiro com a finalidade de custear serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

132. Essa iniciativa teria por objetivo ofertar apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, contribuindo para suplantar eventuais dificuldades técnicas na estruturação das concessões pelos entes subnacionais, e enfrentar outro problema atual que é a restrição fiscal da União e também dos Estados e Municípios.

Análise dos comentários preliminares apresentados

133. Sobre as conclusões desta auditoria relacionadas à eventualidade dos investimentos do PAC, que o Ministério do Planejamento registrou sua discordância, entende-se que os elementos trazidos pelo órgão confirmam que tais investimentos não são contínuos, pois, para saneamento básico, somente foram elencadas seleções até o ano de 2013; para urbanização de favelas, até o ano de 2010 e, depois, uma única seleção em 2013 (três anos depois), com foco em municípios da Região Metropolitana de São Paulo; e, para mobilidade urbana, o MPDG ratificou que somente houve contratações a partir de 2013, porém só até 2014.

134. Além do mais, é possível verificar, por meio dos gráficos 3 a 5 (acima), que tanto o volume de investimento quanto o número de termos de compromissos firmados têm uma variação muito grande de ano para ano, o que corrobora a conclusão da auditoria no sentido de que não há uma perenidade na sistemática de investimentos nas políticas públicas ora tratadas.

135. Em relação à possibilidade de se manter os chamamentos públicos permanentemente abertos para que os entes subnacionais possam se planejar melhor, em vez de concentrá-los em momentos esporádicos, há divergência de entendimentos nas manifestações apresentadas. Se por um lado o MCidades, que é o executor da política, entende que é recomendável, por outro o MPDG entende que pode não surtir o efeito desejado.

136. De todo modo, entende-se cabível a recomendação para que sejam adotadas medidas para que os entes possam se planejar melhor. Embora apenas a alteração da sistemática possa não ser suficiente para o alcance dos objetivos das políticas, o atual modelo se mostrou malsucedido em fomentar o planejamento e execução de obras públicas nas temáticas urbanas. Não obstante o exposto, a forma de se atender à recomendação caberá aos órgãos envolvidos, a fim de discutir e chegar a um consenso com maior propriedade.

137. Sobre a edição da Medida Provisória 786/2017, informada pelo Ministério do Planejamento, é de se ressaltar que o objeto dela é a constituição de fundo para apoio técnico-financeiro a projetos de concessão e parcerias público-privadas (PPP), enquanto que as análises aqui realizadas pautaram-se nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

obras custeadas por meio de transferência intergovernamental de recursos do Orçamento Geral da União, ou seja, não se está referindo, nesta fiscalização, a intervenções que serão objeto de concessões ou PPP.

138. Ademais, o que se está discutindo, neste tópico, são alternativas de ações permanentes que a União poderia adotar com o objetivo fomentar o planejamento urbano, o que difere substancialmente do citado apoio aos entes subnacionais para viabilizar seus processos de concessão e PPP.

139. Sendo assim, serão feitas as seguintes propostas:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Recomendar ao MCidades, MPDG, Casa Civil e Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional** que fortaleçam as políticas públicas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana para que sejam contínuas, permanentes e possuam fonte de recursos específica no orçamento geral da União, tornando-as, assim, menos dependentes de investimentos eventuais e concentrados, tal qual o PAC.
- **Recomendar ao MCidades** que:
- (a) adote medidas para que os entes possam se planejar melhor, conferindo maior previsibilidade aos investimentos em saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, a exemplo de manter os chamamentos públicos permanentemente abertos, em vez de concentrá-los em momentos esporádicos, ou outras medidas que porventura se revelem como mais indicadas; e
- (b) institua mecanismos para monitorar continuamente o volume de contratações de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana nas cidades mais carentes desses serviços e, caso verifique baixo índice de contratações nesses locais, adote medidas oportunas para induzir tais contratações, de modo a maximizar a melhoria dos indicadores nacionais de desenvolvimento humano.

Achado 3: Risco de seleção de empreendimentos não prioritários, sem viabilidade e/ou incompatíveis com os planos de desenvolvimento urbano

3.1. Os critérios para seleção de empreendimentos são insuficientes para garantir o mínimo de segurança quanto à sua viabilidade e aderência aos planos diretores e setoriais regionais

140. A seção 3 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (MICE) define que os proponentes deverão se habilitar por meio de encaminhamento de proposta (Carta Consulta), em que descrevem e justificam seus empreendimentos para concorrer em processo de seleção, na forma estabelecida em ato administrativo específico do Ministério. Os atos administrativos para habilitação são denominados de chamamentos públicos - portarias específicas do Ministério, que definem critérios de enquadramento e/ou priorização a serem empregados para fins de seleção dos empreendimentos.

141. Após a publicação, pelo MCidades, das portarias de chamamento público e a apresentação, pelos proponentes, das respectivas cartas consulta, o órgão realiza a análise de todos as propostas, considerando os critérios de enquadramento e/ou de priorização previstos, e encaminha seu posicionamento para o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), cuja atribuição está definida no art. 2º da lei 11.578/2007.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

142. Na tabela a seguir, estão apresentados os chamamentos Públicos do PAC2 para as temáticas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana:

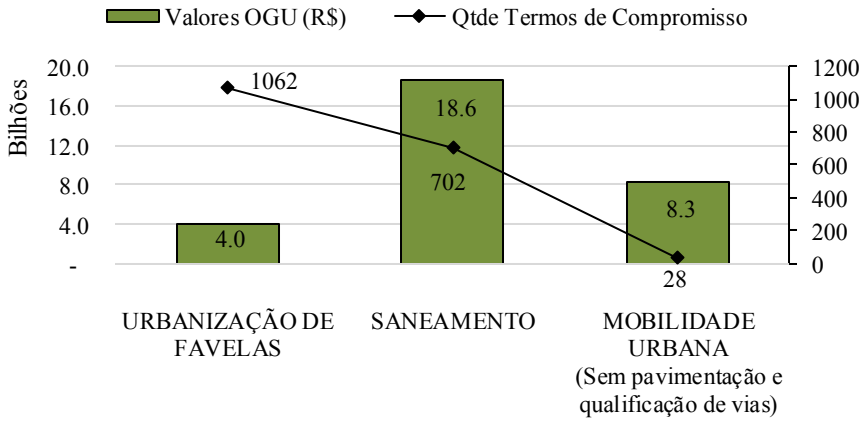
Tabela 11 - Chamamentos Públicos do PAC2, por ano e temática

Ano	Ação do PAC 2	Portaria Ministério das Cidades	Critérios de enquadramento	Critérios de priorização
2010	Saneamento e Urbanização de favelas	229	Não	Sim
2010	Saneamento e Urbanização de favelas	277	Não	Sim
2011	Mobilidade Grandes Cidades	65	Sim	Sim
2012	Mobilidade Média Cidades	328	Sim	Sim
2012	Saneamento	469	Não	Sim
2013	Saneamento	55	Não	Sim

Fonte: anexos das peças 16, 17 e 18

143. Já foram contratados por essa sistemática (chamamentos públicos) 1.792 instrumentos de repasse, que correspondem em montante financeiro a aproximadamente R$ 31 bilhões, ou seja, média de R$ 17 milhões por termo de compromisso (dados informados pelo MCidades em resposta ao Ofício de Requisição 007-512/2016, peças 40 e 42).

Gráfico 6 – Investimentos previstos e quantidade de Termos de Compromisso no PAC2 (2010-2016) em seleções ordinárias, por temática



Fonte: Confecção própria, com dados das peças 40 e 42

144. Verificou-se que, nos chamamentos públicos para as ações de saneamento e urbanização de favelas, os critérios de enquadramento restringiam-se a aspectos socioeconômicos para escolha dos municípios que poderiam ser beneficiados. A título de ilustração, apresenta-se, na tabela a seguir, os previstos na Portaria de Chamamento 229/2010-MCidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Tabela 12 - Critérios de enquadramento previstos na Portaria 229/2010-MCidades

GRUPO	MUNICÍPIOS
I	Integrantes das Regiões Metropolitanas de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS e da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal - RIDE/DF; ou
	Com população acima de 70 mil habitantes localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou
	Com população acima de 100 mil habitantes localizados nas regiões Sul e Sudeste
II	Com população entre 50 mil e 70 mil habitantes localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou
	Com população entre 50 mil e 100 mil habitantes localizados nas regiões Sul e Sudeste
III	Com população inferior a 50 mil habitantes

145. Dentre os chamamentos ocorridos, verificou-se que o único que continha outros critérios de enquadramento, além de critérios socioeconômicos, foi a seleção das ações de mobilidade urbana, reguladas pela Portaria de Chamamento 65/2011, conforme segue:

> Art. 4º - Para efeito de enquadramento mínimo e sem prejuízo dos demais itens de constantes no normativo do PAC Mobilidade Grandes Cidades, Anexo I, serão enquadradas as propostas que:
>
> I - priorizem o transporte público;
>
> II - promovam integração física e operacional no sistema de transporte público coletivo;
>
> III - demonstrem a sustentabilidade operacional da gestão do sistema local/regional;
>
> IV - apresentem compatibilidade entre a demanda e a modalidade proposta;
>
> V - definam as fontes de custeio da manutenção e da operação;
>
> VI - apresentem estudo de viabilidade técnica, econômica e tarifária;
>
> VII - apresentem estudo de viabilidade operacional plena, independente de outras ações ou etapas futuras;
>
> VIII - possuam compatibilidade com o Plano Diretor ou Plano de Transporte Urbano;
>
> IX - promovam parceria entre estado e municípios beneficiados;
>
> X - apresentem adequação às normas de acessibilidade estabelecidas pelo Decreto n. 5.296, de 2004, e pelo Código de Trânsito Brasileiro;
>
> XI - assumam compromisso de adesão ao Sistema de Informações de Transporte Público e Mobilidade Urbana, a ser implantado pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades.

146. Fazendo um comparativo dos critérios das duas portarias acima mencionadas, vê-se que, no primeiro, as regras preveem a seleção em função exclusivamente da localidade do investimento, não restringindo, dessa forma, empreendimentos sem viabilidade ambiental e/ou sem aderência aos planos locais, por exemplo.

147. Além dos critérios de enquadramento, as portarias geralmente preveem critérios de priorização. A título ilustrativo, transcrevem-se os previstos na Portaria 229/2010-MCidades:

> Art. 4º - Para efeito de atendimento das propostas apresentadas nas Ações/Modalidades 1, 2, 3, 5, 6 e 8, do Anexo 2 desta Portaria serão priorizadas as intervenções urbanas que atendam aos critérios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

relacionados a seguir, sem prejuízo dos demais critérios constantes dos Manuais específicos dos Programas e Ações/Modalidades do MCIDADES:

I - complementam obras iniciadas na primeira etapa do PAC;

II - eliminam ou amenizam riscos de deslizamento em áreas de encosta;

III - eliminam ou amenizam riscos de enchentes, inundações e alagamentos recorrentes;

IV - possibilitam a mitigação de danos ao meio ambiente em áreas de mananciais, de preservação ambiental ou de preservação permanente, causados por atividade antrópica;

V - eliminam gargalos na infraestrutura logística do país, tais como aquelas que impedem ou prejudicam o funcionamento de rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia, água tratada e esgoto;

VI - promovam a universalização dos sistemas de abastecimento de água ou de coleta e tratamento dos esgotos urbanos;

VII - atendam a demandas estruturantes que beneficiam mais de um município, em particular aquelas em que a gestão dos serviços estiver organizada na forma de Consórcios Públicos Intermunicipais, e

VIII - possuam projeto básico de engenharia pronto ou em estágio avançado de preparação.

148. Nesse ponto, cabe diferenciar os dois tipos de critérios: os de enquadramento devem ser sempre atendidos, sem exceção; pois, caso não o sejam, a proposta não pode sequer ser selecionada. Já os de priorização servem tão somente para hierarquização das propostas e, dessa forma, não precisam ser necessariamente atendidos.

149. Ressalta-se, assim, a relevância e a necessidade de se estabelecerem critérios adequados de enquadramento com o objetivo de minimizar a seleção de empreendimentos ainda sem maturidade mínima. Por isso, entende-se que não é adequado deixar para realizar uma análise mínima sobre o objeto da proposta apenas para fins de priorização de empreendimentos, como foi o caso de todos os chamamentos ocorridos, à exceção da retrocitada Portaria 65/2011 (para mobilidade urbana).

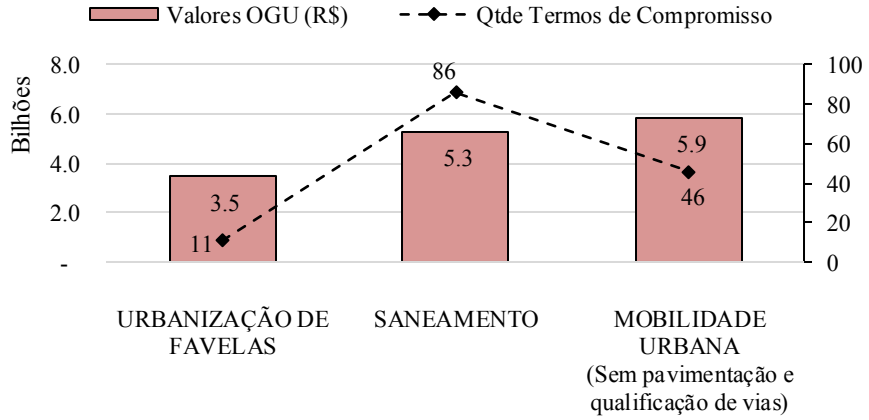
150. Além dos chamamentos públicos, ressalta-se a possibilidade de seleção em caráter extraordinário, constante no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (MICE). Como exemplos de atos com divulgação dessas seleções extraordinárias, tem-se as Portarias MCidades 534/2013, 468/2013 e 152/2014 (urbanização de favelas), a Portaria MCidades 406/2014 e o Decreto 8.227/2014 (ambos com seleções de mobilidade urbana).

151. Enquanto nos chamamentos públicos existem alguns critérios de enquadramento, nas seleções extraordinárias eles inexistem. E, como não há regulamento do MCidades restringindo o uso de "situações especiais", qualquer empreendimento pode ser enquadrado como especial e ser selecionado extraordinariamente, sem atendimento a critérios mínimos.

152. Seleções extraordinárias, com ausência de critérios mínimos de enquadramento, têm sido objeto de expressivo montante de recursos (gráfico abaixo). Já foram firmados 143 instrumentos de repasse provenientes dessas seleções, que corresponderam a R$ 14,6 bilhões (média de R$ 102 milhões por termo de compromisso).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Gráfico 7 – Investimentos previstos e quantidade de Termos de Compromisso no PAC2 (2010-2016) em seleções extraordinárias, por temática

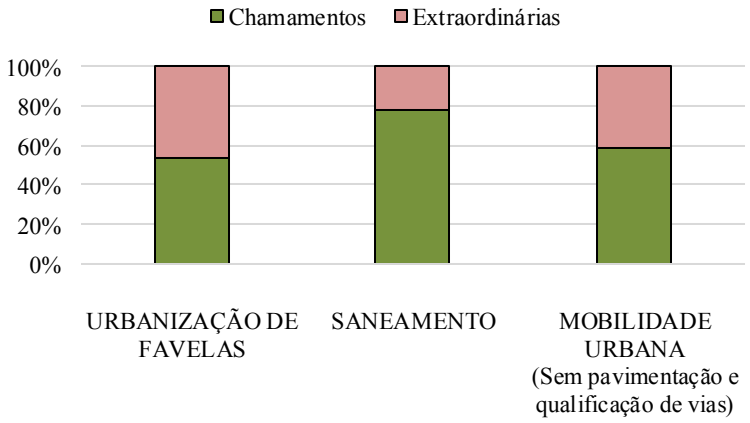


Fonte: Confecção própria, com dados das peças 40 e 42

153. Nas ações de mobilidade urbana, é digno de nota o lançamento, em agosto de 2013, do denominado "Pacto pela Mobilidade", conforme consta da página 5 do 8º Balanço do PAC2, que disponibilizou R$ 50 bilhões para seleção extraordinária de obras, conquanto nem todo o montante tenha se transformado em empreendimentos contratados.

154. O gráfico abaixo revela a proporção dos investimentos nas secretarias finalísticas entre as seleções extraordinárias e os chamamentos públicos.

Gráfico 8 – Percentual de investimentos previstos em seleções extraordinárias no PAC2 (2010-2016), por temática



Fonte: Confecção própria, com dados das peças 40 e 42

155. Como resultado da falta de exigência de critérios técnicos de enquadramento - tanto em chamamentos públicos como em seleções extraordinárias -, os empreendimentos são selecionados, geralmente, sem uma análise mínima sobre seu objeto e sem a devida motivação. Corroborando essa informação, tem-se o excerto adiante, que consta reproduzido de forma idêntica nos Processos SEI 80140.000504/2014-78, referente a obras de mobilidade urbana em Goiânia/GO, no valor de R$ 545,3 milhões (peça 91, item não digitalizável, p. 140-145); 80140.000704/2014-21, referente a diversas obras de mobilidade urbana em Florianópolis/SC, no valor total de R$ 411,8 milhões (peça 91, item não digitalizável, p. 230 a 235); e 80000.028005/2014-40 referente ao Corredor de Ônibus/BRT em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Palmas/TO, no valor de R$ 476,5 milhões, dos quais aproximadamente a metade é OGU e a outra metade financiamento do FGTS (peça 91, item não digitalizável, p. 223 a 237 e 257 a 271):

> **ENQUADRAMENTO**
>
> 13. Para os empreendimentos que serão contemplados com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, a Portaria MCidades n° 164/2013 estabelece o Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades para os empreendimentos inseridos no PAC.
>
> 14. De acordo com o item 3.2, para acessar os programas e ações do MCidades, os proponentes deverão se habilitar por meio de encaminhamento de proposta para concorrer em processo de seleção na forma estabelecida em ato administrativo específico.
>
> 15. Para os empreendimentos apresentados a esta Secretaria no âmbito do PACTO PELA MOBILIDADE, **não houve a edição de ato administrativo específico regrando o processo de seleção**.
>
> 16. Destaca-se, entretanto, que a própria portaria n° 164 em seu item 3.2.1 prevê a possibilidade de seleção de empreendimentos em caráter extraordinário, mediante ato específico. Entende-se, portanto, que a excepcionalidade caracterizada no item 3.2.1 acontece quando não é editado o ato administrativo específico que determina a forma do processo seletivo estabelecida no item 3.2. A presente seleção encaixa-se na hipótese prevista no dispositivo 3.2.1 da Portaria n° 164/2013. (grifo acrescido)

156. Vale frisar que não se está questionando a relevância social de tais obras, mas tão somente as fragilidades do processo de seleção destas. Em auditoria realizada em 2010, este Tribunal já havia alertado o MCidades sobre os riscos oriundos de seleções sem critérios de enquadramento que contemplem minimamente a análise do objeto pretendido, conforme segue:

> Voto do Acórdão 1.373/2011-Plenário, Min. Aroldo Cedraz:
>
> 33. Como mencionado acima, um dos três objetivos da auditoria operacional foi, além do delineamento do panorama da mobilidade urbana no Brasil e da avaliação do planejamento do tema nas regiões metropolitanas, também o exame da atuação da Semob/Cidades.
>
> 34. Nesse particular, a primeira constatação foi a da existência de oportunidades de melhoria da sistemática de análise e contratação de projetos adotada por aquela unidade administrativa.
>
> (…)
>
> 38. É aconselhável, pois, que a Semob passe a exigir, como requisitos para seleção das propostas, documentos que confiram maior segurança ao exame, como projeto básico, estudo de viabilidade técnica e financeira da implementação e da operação do empreendimento, plano de trabalho e licenciamento ambiental, entre outros. Com isso, diminuir-se-á o risco de que a União financie um projeto inviável ou inadequado.
>
> Acórdão 1.373/2011-Plenário:
>
> 9.1. recomendar à Semob/Cidades que:
>
> 9.1.3. amplie, em futuras contratações de projetos relacionados a intervenções em mobilidade urbana, os critérios para seleção de propostas, de modo a contemplar apresentação e análise de: (i) estudos sobre a adequação e viabilidade técnica e financeira do projeto; (ii) compatibilidade da proposta com os planos de ordenamento territorial e com os planos integrados de transporte, quando exigidos por lei, dos municípios envolvidos, levando em consideração o planejamento integrado dos municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou de influência;

157. Registra-se que, por conta de a seleção de empreendimentos prescindir da análise sobre seu objeto, o risco da seleção de empreendimentos sem viabilidade se materializou em alguns casos. Cita-se, como exemplo, o corredor de ônibus/BRT de Palmas/TO, resultante de seleção extraordinária, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

cujo processo consta a seguinte manifestação do Ministério Público Federal (MPF) (Processo SEI 80000.028005/2014-40, p. 223 a 237 e 257 a 271):

> A manifestação da Controladoria Geral da União confirma que a escolha do BRT Palmas foi fundada em motivos insubsistentes e tecnicamente inidôneos (...) a escolha do modelo completo de BRT não foi devidamente justificada e poderá trazer dano de difícil reparação ao erário federal, municipal e à população local.

158. O caso em epígrafe também foi objeto de auditoria neste Tribunal, que culminou no Acórdão 460/2017-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, que recomendou, ao Congresso Nacional, sua paralisação (IGP) pela não comprovação da viabilidade técnica e financeira do empreendimento. Uma vez mais, não se questionam os benefícios que o objeto propiciaria à cidade, mas sim o porte/vulto da respectiva obra diante da ausência de estudos que a fundamentassem, indicando que o objeto poderia estar superdimensionado com relação ao problema da mobilidade urbana local a ser solucionado.

Figura 7 - Projeto das estações do BRT Palmas (imagem extraída do relatório de auditoria)

159. Portanto, torna-se primordial a definição de critérios de enquadramento que avaliem minimamente o objeto a ser selecionado, independentemente da forma de seleção (chamamento público ou seleção extraordinária).

160. Vale destacar que, no âmbito de cada programa, existem manuais que disciplinam suas regras e seus objetivos, os quais preveem alguns critérios mínimos que deveriam ser analisados para fins de enquadramento do objeto. Contudo, estes não foram incorporados às portarias de seleção.

161. A tabela a seguir apresenta os critérios previstos nos Manuais do Programa Moradia Digna (Urbanização de Favelas), do Programa Saneamento Básico (sistemática 2012) e do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, bem como o constante do Acórdão 1.373/2011-Plenário, anteriormente transcrito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Tabela 13 - Critérios de enquadramento para seleção de empreendimentos

1 - Manual do Programa Moradia Digna (para Urbanização de Favelas); **2** - Manual do Programa Saneamento Básico (sistemática 2012); **3** - Manual do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito; **4** - Voto do Acórdão 1.373/2011-Plenário.

S	Critério existente no Manual ou no Voto do Acórdão
N	Critério inexistente no Manual ou no Voto do Acórdão

Possíveis critérios de enquadramento para seleção de empreendimentos pelo Ministério das Cidades		**Manuais e Acórdão 1.373/2011**			
		1	**2**	**3**	**4**
(a)	Estudos sobre a adequação e viabilidade técnica e financeira do projeto, bem como da viabilidade social e ambiental	N	S	S	S
(b)	Estudo de concepção e de alternativas de projeto	S	N	N	N
(c)	Compatibilização com Plano Diretor Municipal ou equivalente, ou com Plano de Ação Estadual ou Regional, quando existentes	S	S	S	S
(d)	Compatibilização com o Plano Local de Habitação de Interesse Social, outros planos setoriais existentes	S	S	N	N
(e)	No caso de mobilidade urbana, demonstração da sustentabilidade operacional da gestão do sistema local/regional, bem como das fontes de custeio de manutenção e operação	N	N	S	N
(f)	Comprovação de plena funcionalidade, com benefícios imediatos à população. Funcionalidade individual de cada etapa ou fase, quando houver divisão do objeto	S	S	S	N
(g)	Demonstração de que os projetos e planos decorrentes das propostas foram submetidos ao devido processo de licenciamento ambiental	S	S	S	S
(h)	Demonstração de providências para o reassentamento de famílias e dos respectivos impactos no cronograma das obras	S	N	S	N
(i)	Titularidade da área ou demonstração dos impactos no cronograma das obras caso ainda não haja titularidade necessária	S	S	S	N

Fonte: Manuais do Ministério das Cidades (peça 89) e Acórdão TCU 1.373/2011-Plenário

162. Entende-se, assim, que todas as seleções do Ministério deveriam incluir, como critérios mínimos de enquadramento, os itens previstos nos respectivos manuais, sem prejuízo de outros considerados relevantes.

163. Importa registrar que os requisitos "f" a "i" acima, embora não previstos nas portarias de chamamento e/ou seleções extraordinárias, são, costumeiramente, analisados pela Mandatária previamente à autorização para início das obras. Assim, restariam pendentes de serem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

exigidos/verificados apenas os requisitos das alíneas "a" até "e". São estes requisitos imprescindíveis que visam evitar a contratação de empreendimentos (i) inviáveis, os quais, se construídos, acarretarão ônus desproporcional e/ou desarrazoado ao ente para sua regular operação/manutenção; e/ou (ii) descasados do planejamento local, podendo acarretar externalidades negativas que prejudicam a boa condução da política pública, em especial sob o prisma da integração entre as diversas ações e esferas de governo.

164. Ressalta-se que não se está exigindo, com isso, que as propostas já sejam acompanhadas de seus projetos básicos para fins de seleção, mas tão somente de elementos e estudos que comprovem a viabilidade do objeto pretendido, em nível de detalhamento compatível com a referida etapa processual, sem prejuízo de que tais elementos sejam posteriormente objeto de detalhamentos e estudos mais aprofundados.

165. No item anterior deste relatório (achado 2), viu-se que a ausência de bons projetos foi considerada como o principal fator para atrasos e inexecução das obras financiadas pelo MCidades. Assim, é certo que a exigência de projeto básico melhoraria a forma de se selecionar potenciais empreendimentos, tornaria mais fidedigna a previsão de recursos e reduziria os prazos para execução das obras e a quantidade de aditivos e reprogramações. Por outro lado, caso o projeto fosse considerado como condição de enquadramento, direcionar-se-iam os recursos a municípios que possuem melhores condições técnicas para elaborá-los, em detrimento dos que mais necessitam do apoio da União.

166. Vale trazer à baila o excerto do Voto do Acórdão 3.180/2016-TCU-Plenário, do Ministro-Substituto André de Carvalho, citado também no achado anterior: "23. (…) Eis que, muitas vezes, os municípios com os indicadores mais desfavoráveis são justamente aqueles que enfrentam maior fragilidade institucional e têm, portanto, menos capacidade de apresentar projetos viáveis para as obras de esgotamento sanitário."

167. No painel de referência desta auditoria, realizado em 29/6/2017 (lista de presença à peça 90), os participantes ratificaram que abrir mão da exigência de projetos, para fins de seleção, é necessário para garantir que os investimentos alcancem os municípios mais necessitados, porém que o projeto é, de fato, o principal entrave à boa execução dos empreendimentos contratados.

168. Dessa forma, discutiu-se a necessidade de se prever novas formas para selecionar empreendimentos a serem custeados com recursos federais. Uma delas seria manter permanentemente aberto a possibilidade de os entes cadastrarem os projetos que possuírem nível de maturidade adequada para, quando houver disponibilidade financeira, serem priorizados.

169. Junto com isso, discutiu-se a possibilidade de criar escalonamentos sucessivos de seleções públicas, nas quais o MCidades avaliaria, em um primeiro momento, os entes com piores indicadores habitacionais, de saneamento ou de mobilidade, e os pré-selecionaria, independentemente de estes possuírem propostas em qualquer grau de amadurecimento. A partir daí, o Ministério financiaria e participaria ativamente da fase de estudos preliminares e elaboração de projetos (hoje há programas que preveem o financiamento de projetos, mas a atuação ministerial se restringe a custeá-los). Em outro momento, o órgão selecionaria os empreendimentos que tivessem sido licitados com base nos projetos por ele custeados.

170. Entende-se que, de fato, pode haver evoluções na sistemática de seleção de empreendimentos. As sugestões aventadas, ainda que careçam ser melhor estudadas, estão alinhadas com a proposta de encaminhamento prevista no achado anterior deste relatório (achado n. 2) e poderiam evitar a celebração de instrumentos de repasse para obras ainda não bem definidas, com objeto baseado em estudos deficientes e com estimativa de custos excessivamente imprecisa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Comentários apresentados pelo Ministério das Cidades (peça 80)

171. A SNSA consignou que, na área de saneamento, as questões como atender às premissas do Plano Diretor e da viabilidade econômica são exigidas e atendidas, tendo consignado, ainda, que "não temos qualquer senão para a implementação de maiores requisitos para as seleções, o que pode ser estudado no momento da revisão dos manuais" (peça 80, item não digitalizável, p. 5 e 9).

172. Além disso, o MCidades apresentou as instruções normativas relacionadas na tabela a seguir, as quais alteram instruções até então vigentes que regulamentavam as seleções públicas de mobilidade urbana e saneamento básico, custeadas com recursos do FGTS. Tais instruções normativas foram expedidas posteriormente ao painel de referência desta auditoria (ocorrido em 29/6/2017) e já incorporaram os critérios mínimos de enquadramento previstos nas respectivas políticas públicas (descritos na tabela anterior).

Tabela 14 - Novas instruções normativas emitidas pelo MCidades

Instrumento	Data	Objeto	Peça
Instrução Normativa n. 26	10/7/2017	Altera a Instrução Normativa nº 39, de 24 de outubro de 2012, que regulamenta os procedimentos e as disposições relativos às operações de crédito no âmbito do Programa Saneamento para Todos - Mutuários Públicos.	Peça 80, item não digitalizável, p. 54-81
Instrução Normativa n. 27	11/7/2017	Regulamenta a reformulação do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana - PRÓ-TRANSPORTE.	Peça 80, item não digitalizável, p. 45-53
Instrução Normativa n. 28	11/7/2017	Estabelece procedimento específico de enquadramento e seleção das propostas de operação de crédito no Programa Avançar Cidades - Mobilidade Urbana (Grupo 1), apresentadas no âmbito do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (PRÓ-TRANSPORTE).	Peça 80, item não digitalizável, p. 16-30
Instrução Normativa n. 29	11/7/2017	Regulamenta, no âmbito do Ministério das Cidades, o Processo Seletivo Simplificado relativo aos exercícios de 2017 e 2018 para contratação de operações de crédito para a execução de ações de saneamento a que se refere o art. 9º-B da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional - Mutuários Públicos.	Peça 80, item não digitalizável, p. 31-40
Instrução Normativa n. 30	21/7/2017	Altera a Instrução Normativa nº 43, de 24 de outubro de 2012, que regulamenta os procedimentos e as disposições relativos às operações de crédito no âmbito do Programa Saneamento para Todos - Mutuários Privados e Mutuários Sociedades de Propósito Específico.	Peça 80, item não digitalizável, p. 82

Análise dos comentários preliminares apresentados

173. De acordo com o exposto, após a realização do Painel de Referência, ao tomar conhecimento das conclusões da auditoria, o MCidades, por iniciativa própria, expediu novas instruções normativas alterando as anteriores que se encontravam vigentes e que regulamentavam os processos de seleção abertos, para incorporar os requisitos descritos nas políticas públicas e citados no texto deste achado. Vale dizer que tais instruções normativas dizem respeito a seleções de empreendimentos a serem custeados com recursos do FGTS, já que inexistem, neste momento, seleções públicas de empreendimentos a serem custeados com recursos do OGU.

174. Sendo assim, visando garantir que tais critérios também sejam incorporados às futuras seleções com recursos do OGU, será proposta a determinação a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Determinar ao Ministério das Cidades** que estabeleça, para os processos de seleção de empreendimentos de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, critérios mínimos de enquadramento que garantam com razoável segurança o atendimento aos aspectos "a" a "e" discriminados na tabela 13, conforme previsto nos Manuais do Programa Moradia Digna (Urbanização de Favelas), do Programa Saneamento Básico (sistemática 2012) e do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito.

175. Por fim, sobre a possibilidade de se estudar outros modos para selecionar empreendimentos de maneira mais eficaz, para a qual o MCidades não ofereceu comentários em sua manifestação, será feita a seguinte proposta:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Recomendar ao Ministério das Cidades** que estude a possibilidade de se adotar outros modos de seleção de empreendimentos a exemplo da criação de um "banco de projetos" e do escalonamento sucessivo de seleções públicas ilustrados nos parágrafos anteriores.

3.2. Deficiências na aplicação dos critérios atualmente previstos para enquadramento das propostas

176. Superadas as análises acerca da suficiência dos critérios para seleção de empreendimentos, que dizem respeito mais ao desenho dos controles, a equipe realizou alguns testes para verificar, na amostra de processos, se os critérios previstos, mesmo que insuficientes, estavam sendo devidamente observados. Conforme relatado a seguir, verificaram-se algumas inconformidades.

177. No processo SEI 80000.016986/2011-30 (peça 91, item não digitalizável, p. 12-20), que trata de Corredor de ônibus no Distrito Federal, no valor de R$ 148 milhões, a análise técnica registrou que um dos critérios de enquadramento previstos não estaria atendido, a saber: assegurar o acesso e a integração dos modos não motorizados e atendimento às normas de acessibilidade e do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Além disso, apontou a seguinte ressalva: "Há uma grande limitação de intervenções nos trechos da EPIG e ESPM (onde estão previstas faixas exclusivas), por pertencerem à área preservada pelo IPHAN. Grande parte da demanda do sistema tem por destino esses dois trechos, portanto o enquadramento da proposta depende dessa definição." (peça 91, item não digitalizável, p. 12-13)

178. Tais fatos impossibilitariam a seleção desse empreendimento. Nada obstante, o Despacho do superior hierárquico (peça 91, item não digitalizável, p. 19) divergiu da análise técnica e recomendou sua seleção, sob o argumento de que inexistia projeto básico ou executivo, tendo a análise sido baseada em projetos conceituais, o que impossibilitaria as verificações realizadas. Nesse caso, a existência de critério de enquadramento não atendido revelou-se insuficiente para evitar a seleção de empreendimento de mobilidade urbana com objeto não bem definido.

179. Na seleção de ações de saneamento básico, regulada pelo chamamento público da Portaria 469/2013, a análise técnica concluiu pela não recomendação para seleção do sistema de esgotamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

sanitário no Estado de Roraima (processo SEI 80000.045466/2013-04), de valor estimado em R$ 155 milhões, pelos seguintes motivos (peça 91, item não digitalizável, p. 60-62):

> Valor de investimento previsto está 51% acima do valor de referência. (…) Apresentou o orçamento das estações elevatórias, porém, elas apresentam o mesmo custo independente do porte das mesmas, que variam de 13,7 à 124,0 l/s, estando, somente esse item, mais de 1,8 mil vezes superior aos parâmetros de referência. O valor médio de cada ligação intradomiciliar prevista nesta CC [Carta-Consulta] é de R$ 1.682,84, valor que, comparado à média apresentada das ligações [de outros termos de compromisso] já incluídos no PAC 2 e em execução, é aproximadamente 4 vezes maior. Prevê escoramento metálico contínuo até mesmo para valas com profundidade inferior à 1,25m. Há 959 ligações intradomiciliares previstas na planilha orçamentária com o valor unitário de R$ 6.211,93 e outras 959 com o valor de R$ 4.098,77. Só de barracões, estão previstos R$ 5,7 milhões, sendo considerado 23,4 mil m² de barracões, e, além disso, está sendo previsto R$ 722 mil somente de módulos sanitários (300) para o canteiro de obras. (…) Não apresentou estudo de viabilidade que comparasse o custo de sistemas individuais comparados aos custos do sistema coletivo, o que poderia ter sido vantajoso, considerando o tamanho dos lotes existentes na região.

180. Contudo, o empreendimento foi selecionado pelo Ministro das Cidades e incluído na Portaria 110/2013 (peça 91, item não digitalizável, p. 64), sem que tenha nos autos motivação para essa divergência, o que se entende contrário ao inciso VII do art. 50 da Lei 9.784/1999.

181. Já no processo SEI 80020.005985/2013-93, verificou-se que a Ata do CGPAC que aprovou a seleção do empreendimento de mobilidade urbana referente ao Corredor Radial Leste, em São Paulo/SP, no valor de R$ 3,1 bilhões, data de 8/7/2013, enquanto que a data da proposta é de 7/8/2013, ou seja, sua seleção ocorreu um mês antes da apresentação da respectiva proposta pelo município de São Paulo (peça 91, item não digitalizável, p. 90 e 117).

Figura 8 - Avenida Radial Leste, em São Paulo/SP
(fonte: Google imagens)

182. Não é demais frisar que não se está questionando a necessidade nem os benefícios porventura propiciados por essas obras, mas sim as impropriedades verificadas nas suas seleções.

183. Por meio do ofício de requisição 009-512/2016, questionou-se ao MPDG sobre possibilidade de seleção de empreendimentos previamente à manifestação do MCidades ou contrários a essa manifestação, tendo o órgão informado que desconhece casos de empreendimentos selecionados pelo CGPAC que não tenham sido analisados e devidamente recomendados pelo Ministério das Cidades (peça 44, p. 7).

184. Sendo assim, será feita a proposta descrita adiante. Insta registrar que, nas manifestações preliminares apresentadas, este tópico do relatório não foi abordado por nenhuma das entidades (MCidades, MPDG e Caixa).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Dar ciência ao MPDG**, na qualidade de coordenador do CGPAC, sobre os casos acima indicados, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes;
- **Recomendar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana deste Tribunal** que avalie a conveniência e oportunidade de incluir no próximo Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras), as obras do sistema de esgotamento sanitário no Estado de Roraima, tendo em vista o risco ora detectado neste empreendimento.

185. Ademais, entende-se que uma das formas de melhor garantir a observância a todos os aspectos normativos é por meio de inspeções regulares nos processos administrativos do Ministério para verificar a motivação e embasamento dos atos então proferidos, o que, novamente, é atribuição da unidade de auditoria interna, que, como visto no achado 1 deste relatório, no caso do MCidades, é a CGU.

186. Dessa forma, será feita determinação nos seguintes termos:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Determinar ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)** que inclua em seu plano de auditoria, regularmente, a verificação da devida organização dos processos administrativos das áreas finalísticas do Ministério das Cidades, observando especificamente se estão sendo juntadas todas as informações e documentos que motivam e embasam os atos exarados, dentre eles os relacionados à seleção dos empreendimentos custeados por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias.

3.3. Prejuízos ao controle social devido a deficiências na objetividade e transparência da hierarquização das propostas

187. Outro aspecto identificado em relação à forma de seleção dos empreendimentos no MCidades foi a deficiência na transparência relacionada à aplicação dos critérios de priorização. Anteriormente, neste mesmo achado, viu-se que as portarias de chamamento público trazem tais critérios, contudo não é definida a forma de aplicação destes, com as respectivas pontuações, de modo a possibilitar prévio conhecimento aos proponentes acerca dos critérios mais relevantes.

188. Além disso, não se localizou a lista com a ordem de classificação das propostas apresentadas e eventuais pendências porventura identificadas, tampouco sua divulgação de modo a viabilizar o controle social.

189. Conforme abordado de forma mais detalhada no Achado 1, a Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 37, o princípio da publicidade, sendo este incorporado na Lei 11.445/2007, que define as diretrizes nacionais para o saneamento básico, Lei 11.124/2007, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação, Lei 12.587/2012, que define as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação.

190. Considerando a necessidade de transparência nas obras custeadas por transferências intergovernamentais obrigatórias e com vistas a possibilitar o controle social exigido pela legislação em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

vigor, vale destacar o voto do Acórdão 3.180/2016-Plenário, por meio do qual se registrou que a divulgação à sociedade de informações sobre a seleção de empreendimentos de esgotamento sanitário financiados com os recursos do PAC não tem contemplado os padrões adequados de transparência, comunicação e prestação de contas.

191. No encaminhamento 9.2.6 do referido Acórdão, o TCU determinou ao Ministério das Cidades que informasse as razões e as justificativas para a desclassificação do projeto aos proponentes que tiverem projetos rejeitados nos processos de seleção de empreendimentos no PAC, por meio de ofício ou por meio eletrônico.

192. Complementarmente, entende-se que não só os motivos para desclassificação de empreendimentos deveriam ser informados e amplamente divulgados, mas também relatório com resumo das propostas apresentadas e sua hierarquização, com indicação das que foram por fim selecionadas e eventuais pendências que condicionem suas respectivas contratações.

193. A bem da verdade, a divulgação das informações acima em sítio eletrônico é condição *sine qua non* para viabilizar o efetivo exercício do controle da sociedade, que poderá verificar, inclusive, a ausência de apresentação de propostas por entes subnacionais que possuem baixos indicadores sociais.

194. Pelos mesmos motivos (controle social), entende-se que deveriam ser divulgadas também as informações sobre os empreendimentos selecionados extraordinariamente, com as justificativas que os enquadraram em situação especial prevista no MICE.

195. Cabe registrar que, nas manifestações preliminares apresentadas, este tópico do relatório não foi abordado por nenhuma das entidades (MCidades, MPDG e Caixa).

196. Do exposto, tendo em vista que o princípio da publicidade foi consagrado na Constituição Federal de 1988, bem como na Lei 11.445/2007, que define as diretrizes nacionais para o saneamento básico, Lei 11.124/2007, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação, Lei 12.587/2012, que define as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, será proposta a seguinte determinação:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Determinar ao Ministério das Cidades** que estabeleça, para todos os processos de seleção de empreendimentos de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, as pontuações a serem aplicadas para fins de hierarquização das propostas e, com vistas a viabilizar o efetivo exercício do controle social, divulgue, em sítio eletrônico, no mínimo, informações resumidas sobre as propostas apresentadas em cada chamamento ou seleção extraordinária (dentre outras, a localidade, a descrição da obra e o valor), o resultado da hierarquização destas, a indicação de quais foram por fim selecionadas, as eventuais pendências que possam estar condicionando suas respectivas contratações e os motivos que levaram à rejeição de determinadas propostas, quando for o caso.

Achado 4: Deficiências nos controles internos da Mandatária para operacionalização das transferências intergovernamentais

197. No MCidades, as atribuições relacionadas à operacionalização da execução dos projetos e atividades, previstas no inciso II do art. 6º da Portaria Interministerial 424, de 30/12/2016, são delegadas à Caixa Econômica Federal, consoante autorização prevista no § 1º do mesmo artigo, que as exerce na qualidade de Mandatária da União. Dentre o rol de atribuições descritas no mencionado inciso, a presente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

auditoria enfocou nas descritas adiante, as quais foram classificadas com maior risco, conforme metodologia descrita no anexo deste relatório.

> Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:
>
> II - operacionalizar a execução dos projetos e atividades, mediante:
>
> (…)
>
> b) análise e aceitação da documentação técnica, institucional e jurídica das propostas selecionadas, inclusive a aceitação do projeto básico;
>
> c) celebração dos instrumentos e demais ajustes decorrentes das propostas selecionadas;
>
> (…)
>
> f) acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas;
>
> g) análise e manifestação acerca da execução física e financeira do objeto pactuado;

198. Como resultado das análises empreendidas, concluiu-se pela necessidade de aprimoramento dos controles internos da Caixa para melhor exercer tais atividades, bem como da fiscalização exercida pelo MCidades em relação à atuação da Mandatária.

4.1. Deficiências nos controles internos da Mandatária relacionados à análise e aceitação da documentação técnica dos proponentes

199. Depois de concluído o processo de seleção de empreendimentos, seus resultados são comunicados à Mandatária, para adoção de procedimentos subsequentes (subseção 3.6.1 do MICE), dentre eles a análise e aceitação da documentação técnica, institucional e jurídica das propostas selecionadas, inclusive a aceitação do projeto básico, para posterior celebração dos instrumentos de repasse.

200. Conforme registrado no achado anterior deste relatório (Achado 3), algumas das análises sobre o atendimento dos critérios previstos nos manuais dos programas Moradia Digna (para Urbanização de Favelas), Saneamento Básico (sistemática 2012) e Mobilidade Urbana e Trânsito são delegadas à Mandatária, em especial as seguintes:

- Comprovação de plena funcionalidade, com benefícios imediatos à população. Funcionalidade individual de cada etapa ou fase, quando houver divisão do objeto
- Demonstração de que os projetos e planos decorrentes das propostas foram submetidos ao devido processo de licenciamento ambiental
- Demonstração de providências para o reassentamento de famílias e dos respectivos impactos no cronograma das obras
- Titularidade da área ou demonstração dos impactos no cronograma das obras caso ainda não haja titularidade necessária

201. Além dessas, a Mandatária é responsável pela análise e aceitação do projeto apresentado pelo proponente, momento em que ela deve verificar a adequabilidade técnica e de custo do objeto a ser executado.

202. Mesmo nos casos em que a Mandatária verifica que não estariam atendidos os aspectos acima, ela pode formalizar o respectivo termo de compromisso. Nessa situação, para viabilizar as respectivas contratações, os instrumentos são celebrados com cláusulas suspensivas (de eficácia), que condicionam a liberação dos recursos ao saneamento das pendências que forem identificadas.

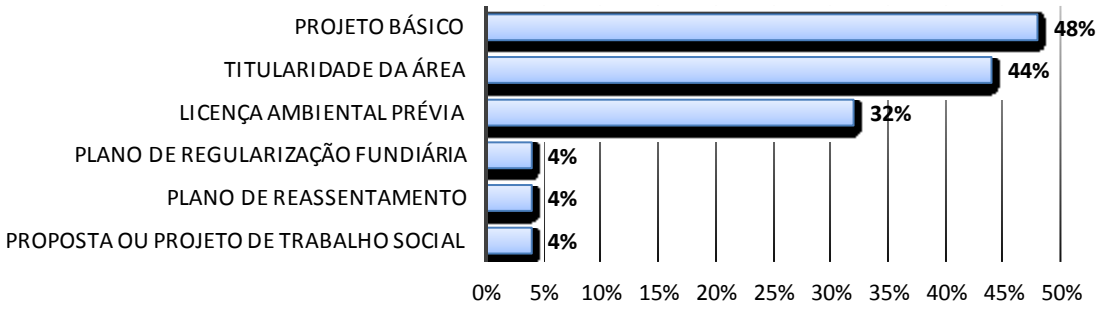
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

203. Tais cláusulas são previstas na subseção 7.1 do MICE e já foram, inclusive, reconhecidas por este Tribunal, mediante Acórdão 1.126/2007-Plenário, Ministro Ubiratan Aguiar, a seguir transcrito:

> 52.Ao contrário do teor original consignado no subitem 9.5.2 do acórdão embargado, que indicou um possível malefício que as cláusulas suspensivas trariam a ajustes firmados para transferências voluntárias, acredito ser necessário reformar esse entendimento. Além de estar prevista no ordenamento jurídico, a cláusula suspensiva representa uma proteção ao erário, a partir do momento que evita o dispêndio de recursos sem que determinadas condições sejam devidamente examinadas, pela premência da exiguidade do tempo, como se verifica no caso dos convênios cujos recursos são liberados no final do exercício. No caso dos contratos de repasse, esse tipo de cláusula permite um melhor exame dos projetos de engenharia e dos documentos que comprovam que não há impedimentos para a realização das obras ou serviços na área de intervenção.

204. O gráfico abaixo explicita alguns dos requisitos para contratação, listados na subseção 4.2 do MICE, que ensejaram as cláusulas suspensivas na amostra aleatória de processos do Ministério das Cidades analisados nesta auditoria, valendo ressaltar que mais de um requisito pode ser objeto da mesma cláusula suspensiva, ou seja, os percentuais da figura não podem ser somados.

Gráfico 9 - Percentual de cada pendência para assinatura do Termo de Compromisso na amostra aleatória de processos administrativos do MCidades



Fonte: Confecção própria, baseada na análise dos processos administrativos (peça 91, item não digitalizável)

205. Nota-se que parcela representativa dos Termos de Compromisso da amostra foi assinada sem a apresentação de projeto, sem a titularidade da área de intervenção ou com pendências ambientais.

206. Por serem as cláusulas suspensivas condicionantes da eficácia dos ajustes pactuados, enquanto não solucionadas todas as pendências que a ensejaram, o ente fica impossibilitado de iniciar a execução do respectivo objeto.

207. Ocorre que, em muitos casos, os entes têm demonstrado morosidade na solução de tais pendências, às vezes por conta da complexidade do objeto, outras por conta da sua baixa capacidade de gestão, outras por motivos de difícil identificação. Essa mora acaba impactando sobremaneira no prazo originalmente previsto para conclusão do objeto.

208. Diante desse contexto, o MICE prevê a divisão do objeto em etapas (subseção 9.1 do MICE), de modo que existe, por consequência, a possibilidade de cláusulas suspensivas para cada etapa. Com isso, há um risco de, nessa divisão, serem previstas etapas sem funcionalidade por si só, sendo que, para mitigar esse risco, o mencionado item 9.1 do MICE prevê que "Será admitida a divisão do empreendimento em etapas, desde que estas, quando segmentadas, possuam funcionalidade, licença ambiental, titularidade da área e demais exigências para início de obra."

209. No mesmo sentido, o normativo interno SA 098 v.051, da Mandatária, assim disciplina:

> 3.4.10.11.1 É admitida a divisão do objeto em etapas, condicionada à verificação dos seguintes aspectos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

- o empreendimento seja composto efetivamente de intervenções/etapas isoladas e com funcionalidade por si que guarde coerência com o estudo global do empreendimento;
- cada etapa atenda individualmente, para AIO da etapa, aos requisitos de funcionalidade, de titularidade da área e de licenciamento ambiental.
- a autorização em etapas deve estar prevista no TC.

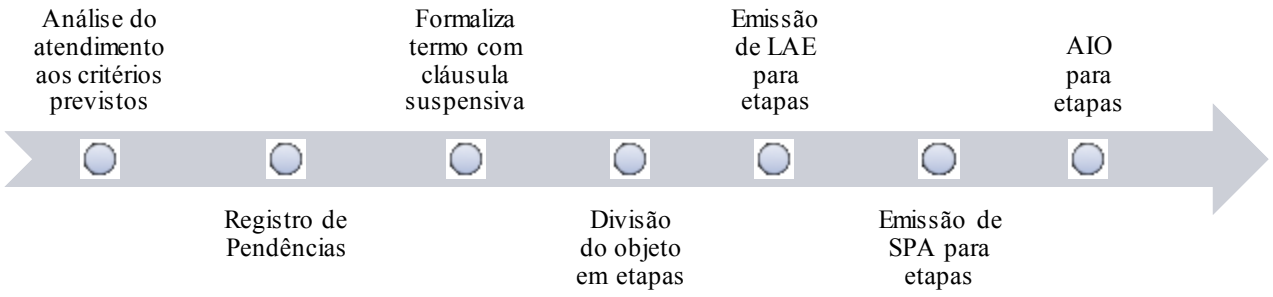
210. O formulário utilizado pela Mandatária que contém a análise e o pronunciamento sobre a documentação técnica apresentada pelo ente tomador do recurso é o Laudo de Análise de Engenharia (LAE), cujo modelo padronizado se encontra à peça 103. Nesse documento são registradas as pendências que ensejam as cláusulas suspensivas, dentre outras informações relevantes (análise da exequibilidade e consistência do projeto, análise da adequabilidade de custo, licenças e autorizações emitidas, etc.).

211. Cumpre registrar que os termos de compromisso especificam os motivos das cláusulas suspensivas de modo generalista, sem associá-las às etapas e, consequentemente, sem especificar quais delas não poderão ter suas obras iniciadas. Da mesma forma, o LAE registra, em campos separados, as etapas (seção 13) e as pendências (seção 21), sem associá-las.

212. Tome-se, por exemplo, o plano de reassentamento: pode haver etapas da obra que independam do remanejamento de famílias, porém com as informações atualmente existentes, não se tem esse conhecimento. Outro exemplo, seria a existência de projeto, que para algumas etapas poderia estar adequado. O registro de ditas informações para cada etapa pode contribuir para o melhor acompanhamento do objeto por parte do Ministério das Cidades.

213. Após a emissão do LAE, a Mandatária elabora o documento denominado Síntese do Projeto Aprovado (SPA), que contém algumas das informações constantes do laudo de engenharia (peça 103). A finalidade dessa SPA é subsidiar o Ministério de informações sobre a etapa do projeto aprovada. Importante mencionar que, depois de preenchido o formulário físico (em papel) da SPA, as informações alimentam uma planilha eletrônica específica da Mandatária, disponibilizada para download em seu sítio na internet. A homologação dessa SPA pelo Ministério é um dos requisitos para a autorização do início da execução dos serviços.

Figura 9 - Sistemática da divisão do objeto em etapas quando há pendências



214. Por meio do Ofício de Requisição 003-512/2016 (peça 10), requereu-se à Caixa os formulários padronizados de LAE e SPA, os quais estão acostados à peça 103. Em relação aos itens anteriormente mencionados (funcionalidade, titularidade da área de intervenção, projeto e plano de reassentamento de famílias), os modelos padronizados preveem as informações constantes na tabela da página seguinte. Junto com estas, estão apresentadas as análises sobre cada item.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Tabela 15 - Deficiências nos instrumentos de controle da Mandatária (LAE e SPA)

Item	Modelo padronizado de Laudo de Análise de Engenharia (LAE)	Modelo padronizado de Síntese do Projeto Aprovado (SPA)	Análise
Funcionalidade	Consta no item 5 do modelo padrão os seguintes campos: 5.1 A funcionalidade da proposta independe de outros projetos/ações custeados pelo presente Termo de Compromisso? 5.1.1 Caso negativo, descrever se existem indefinições e/ou condicionantes	Consta no item I do modelo padrão os seguintes campos: 4. Complementariedade com outras ações: 4.1 A funcionalidade da proposta depende de outros projetos ou ações complementares não financiados pelo presente Termo de Compromisso? [sim/não] 4.2 Identificar as outras fontes de recursos e respectivos projetos	Os campos **não** são suficientes para garantir a funcionalidade de cada etapa, pois a verificação se resume à dependência do empreendimento como um todo em relação a outros projetos. Não é exigida, assim, a verificação da funcionalidade de cada etapa *per si*.
Licenciamento ambiental	Consta no item 17 do modelo padrão os seguintes campos: 17.1 Existe manifestação do órgão ambiental? [sim/não/não se aplica] 17.1.1 Caso afirmativo, citar o documento 17.2 As exigências e condicionantes na manifestação ambiental para a área de intervenção foram contempladas em projeto?	Consta no item I do modelo padrão os seguintes campos: 5. Situação do licenciamento ambiental: 5.1 Caracterizar a situação do licenciamento ambiental: [Licença Prévia; Licença de Instalação; Protocolada situação no órgão competente; Comprovou dispensa] 5.2 Esfera do licenciamento ambiental: [Federal; Estadual; Municipal]	Os campos **não** são suficientes para pronunciamento sobre o devido licenciamento ambiental, pois não exigem que seja verificado se a licença engloba todo o objeto a ser executado nem exigem verificação sobre sua validade.
Plano de reassentamento de famílias	Consta no item 4 do modelo padrão os seguintes campos: 4.4 Há necessidade de remanejamento de unidades habitacionais? 4.4.1 As unidades habitacionais a serem removidas e/ou realocadas estão identificadas no projeto?	Consta no item II do modelo padrão os seguintes campos: 4.4 Nome da área de reassentamento 4.5 Endereço da área de reassentamento 4.6 Coordenadas geográficas 4.7 A área de intervenção situa-se em zona: [urbana/rural]	Os campos **não** são suficientes para informar sobre a existência e consistência do plano de reassentamento de famílias, pois a verificação se resume à identificação das unidades a serem realocadas, enquanto que, um plano, deve prever a logística para realocar as famílias, em especial dizer para onde serão removidas as famílias enquanto as obras estarão sendo construídas e as eventuais medidas para garantir a manutenção do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

		4.8 A área de reassentamento situa-se em zona: [urbana/rural]	acesso ao trabalho e educação quando a remoção se der distante da atual moradia destas.
Titularidade da área de intervenção	Consta no item 3 do modelo padrão os seguintes campos: 3.1. Informar documento de titularidade apresentado 3.2 A descrição contida no documento de titularidade está compatível com a planta de localização? 3.3 A área de intervenção é compatível com a planta de localização?	Inexiste campo que contenha informações sobre a titularidade da área de intervenção	É necessário que o modelo padronizado de SPA apresente as constatações da Mandatária acerca da titularidade das áreas, de modo a mitigar o risco de o Ministério autorizar o início das obras em locais com pendências nesse sentido.
Projeto	Consta no item 6 do modelo padrão os seguintes campos: 6.1 Os projetos apresentados permitem a caracterização da proposta? 6.2 Os projetos apresentados possuem elementos suficientes para o levantamento de quantitativos da obra? 6.3 Os projetos apresentados permitem a execução do empreendimento? 6.4 Os projetos apresentados observam as diretrizes estabelecidas para o tipo de intervenção e para o programa/modalidade?	Consta no item II do modelo padrão os seguintes campos: 1. Identificação do objeto global (transcrever conforme termo de compromisso) 2. Identificação do objeto da etapa 3. Informação dos dados quantitativos pertinentes ao objeto contratado (localização/endereço; coordenadas geográficas e caracterização do público-alvo) 4. Quadro de investimentos da etapa 5. Quadro de investimentos global	Os campos do LAE não reproduzem suficientemente a análise prevista no item 5.2 do MICE, qual seja: "A Análise técnica inclui a verificação da qualidade do projeto apresentado e sua adequação às reais necessidades da população, especialmente quanto à sua consistência técnica, inclusive dimensionamento, análise de alternativas e demais orientações técnicas constantes nos manuais específicos dos programas/ações e outras recomendações elaboradas pelo MCIDADES. Nesta análise, a MANDATÁRIA verificará também se o projeto contempla o empreendimento como um todo e se constam todos os elementos necessários para atendimento ao inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/1993, mantendo memória de cálculo da verificação realizada junto ao Laudo de Análise do Empreendimento."

Fonte: Análise dos modelos padronizados constantes à peça 103.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

215. Na tabela acima, estão explicitadas as principais fragilidades nos modelos padronizados que a Mandatária utiliza para a análise da documentação técnica dos proponentes. Entende-se que essas deficiências podem comprometer a análise da documentação técnica das propostas selecionadas, consoante positivado no art. 6º, inciso II, alínea "b" da Portaria Interministerial 424/2016, que prevê a análise e aceitação da documentação técnica das propostas selecionadas, inclusive a aceitação do projeto básico.

216. Em relação à análise da funcionalidade por etapas, cabe fazer alguns acréscimos. Primeiramente porque a execução de etapas sem funcionalidade representa um grande risco ao emprego de recursos em objetos que não trarão benefícios à população.

217. Nas auditorias realizadas no âmbito do Fiscobras, este Tribunal já se deparou com a materialização desse risco, qual seja, na fiscalização da obra do Corredor de transporte fluvial de Recife/PE, que culminou no Acórdão 2.382/2016-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís, classificando o achado como irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP).

218. Naquele caso, o objeto do termo de compromisso foi dividido em 7 etapas, dentre elas: Etapa 1 – Estações corredor oeste: BR-101, Santana, Torre, Derby, Recife e Galpão de Manutenção; Etapa 2 – Estações corredor norte: Rua do Sol e Tacaruna; e Etapa 3 – Dragagem. A execução de quaisquer dessas etapas, por si só, não se converterá em benefícios à população. Ainda assim, a Mandatária havia emitido a SPA exclusivamente para a etapa 3 (dragagem).

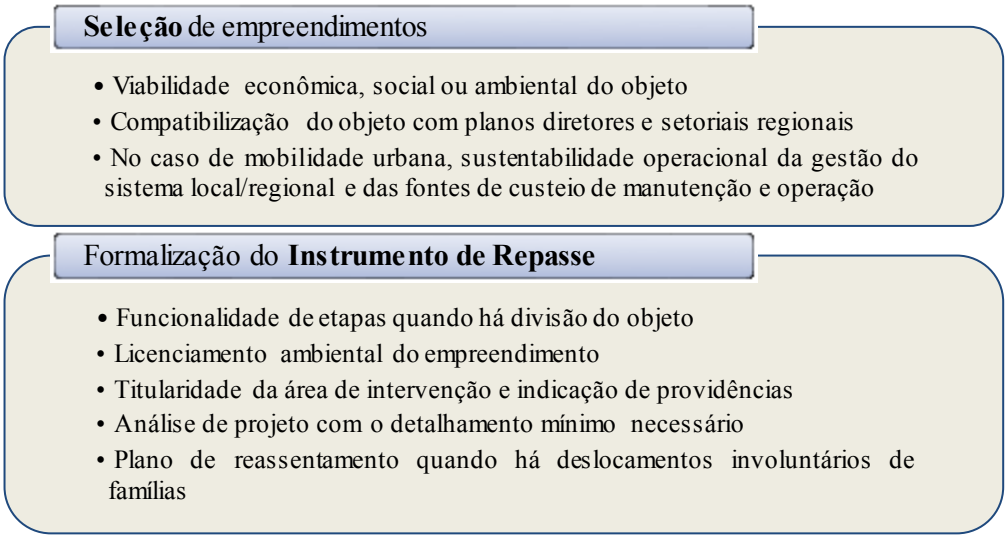
219. Adicionalmente, viu-se que as análises no LAE e na SPA são restritas a dependência com outros instrumentos de repasse. Logo, não existe campo que especifique as providências para compatibilizar os cronogramas, nem para análise dos riscos de obtenção da funcionalidade plena.

220. A título de exemplificação, foram identificados, na amostra de processos, alguns empreendimentos para os quais a Mandatária não analisou, no cronograma, os reflexos de possíveis atrasos em outros projetos ou ações identificados como essenciais para garantia da funcionalidade, limitando-se tão somente ao registro da dependência. São eles (peça 91, item não digitalizável): processos SEI 80000.010439/2013-11, p. 49 a 51 (Mobilidade, corredor Oeste de ônibus do DF, R$ 148,5 Milhões), 80000.031488/2014-60, p. 90 a 96 (Mobilidade, corredor de ônibus de Goiânia/GO, R$ 17,7 Milhões), 80000.045827/2013-12), p. 152 (Saneamento, sistema de esgotamento no Maranhão, R$ 214,5 Milhões e 80000.045466/2013-04, p. 86 a 100 (Saneamento, Sistema Esgotamento RR, R$ 155 Milhões).

221. Entende-se que todos os pontos abordados neste achado, se não equacionados tempestivamente, representam riscos ao cumprimento dos cronogramas pactuados, que podem ser minimizados mediante a implementação de melhorias nas análises realizadas nas fases iniciais das transferências intergovernamentais, notadamente na fase de seleção e de recebimento/aceite da documentação técnica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Figura 10 - Requisitos essenciais para minimização dos riscos de comprometimento dos cronogramas das obras



Fonte: Confecção própria, proveniente das análises da equipe de auditoria

Comentários apresentados pela Caixa (peça 81)

222. Em relação à ausência de associação entre as eventuais pendências que justificam a cláusula suspensiva e as respectivas etapas em que estas incidem, a Caixa consignou que poderá aprimorar o modelo de Laudo de Análise de Engenharia (LAE), conforme recomendado neste relatório, para associar as condicionantes da cláusula suspensiva por etapa do objeto, e ainda o início de cada etapa se dependente ou não da conclusão de outra.

223. Por outro lado, para o caso da Síntese do Projeto Aprovado, a Caixa informou que o modelo ora estabelecido foi formulado em conjunto com o MCidades e "quaisquer alterações ensejarão negociação com o gestor, inclusive no quesito de custos, tendo em vista que serviços adicionais não previstos no CPS [Contrato de Prestação de Serviços] podem gerar mais encargos ao Contratante." (peça 81, p. 2).

224. Acerca da necessidade de complementação dos campos relacionados à análise da funcionalidade, a Caixa considerou que: "Não vemos óbice em criar campo para informar e identificar no LAE outro instrumento de repasse, caso também viabilize a funcionalidade da etapa em análise, observando-se a necessidade de compatibilizar cronogramas físico-financeiros das ações financiadas por cada contrato" (peça 81, p. 2-3).

225. Sobre a possibilidade de complementação das verificações acerca das licenças ambientais, a Caixa argumenta que "Exigir que a licença esteja válida para cada desbloqueio pode entravar obras em andamento ou cujos processos de renovação de licenciamento estariam em curso, prejudicando o beneficiário final pela paralisação ou atraso na entrega da obra." (peça 81, p. 3).

226. Quanto à necessidade de se passar a exigir o Plano de Reassentamento de Famílias, em consonância com o que prevê a Política Pública, a Caixa alega que passaria a requerer atuação de equipe multidisciplinar para avaliar sua consistência e entende que deveria ser formatado conjuntamente com o gestor ministerial o modelo *checklist* de simples preenchimento, para que não subsistam dúvidas se nele estão constantes os elementos mínimos exigidos pelo gestor.

227. No tocante à eventual modificação do modelo padronizado de SPA para doravante conter informações sobre a titularidade da área de intervenção, a Caixa reforça que o modelo vigente foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

formulado em conjunto com o Ministério das Cidades e faz a mesma ponderação em relação à possibilidade de que tais alterações resultem em um aumento dos encargos contratuais para o Ministério (peça 81, p. 4).

Análise dos comentários preliminares apresentados

228. Conforme apresentado, a Caixa concorda com os apontamentos da auditoria. Em relação aos aprimoramentos que ensejarão modificações no modelo padronizado de SPA, em que a entidade alega que seria necessária anuência do Ministério, entende-se que, uma vez que estes tendem a aperfeiçoar a forma de comunicação entre as partes e munir o órgão ministerial de mais informações para sua tomada de decisões, podem ser mantidas as conclusões alcançadas.

229. É de se ressaltar que tais propostas de alterações apenas visam garantir, com maior segurança, que o corpo técnico da Mandatária realize adequadamente as análises atualmente previstas nos seus normativos internos. Não se estão criando novas análises para serem realizadas no âmbito do contrato de prestação de serviços. Por esse motivo, entende-se que não se aplicam as alegações de que poderiam gerar mais encargos para o Ministério.

230. Em relação às complementações das verificações acerca das licenças ambientais, a Caixa alegou que exigir que a licença esteja válida para cada desbloqueio poderia representar um entrave às obras. É mister esclarecer que, no presente achado, tal orientação está sendo proferida para o Laudo de Análise de Engenharia, que tem por objetivo retratar a análise realizada sobre o projeto e, portanto, é emitido uma única vez para fins de autorizar o início de cada etapa.

231. Além disso, apesar de a alegação da Caixa deixar a entender que, no decorrer da execução da obra, tal verificação não se mostraria adequada, esta já é exigida, conforme consta no modelo de Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), documento este a ser preenchido pelo corpo técnico da Mandatária para formalizar as constatações das vistorias para fins de acompanhamento das obras e liberação dos recursos (peça 103). Assim, a alteração proposta no LAE se mostra pertinente para evitar a eventual aprovação do projeto e consequente início das obras em caso de a licença ambiental se mostrar fora do seu prazo de validade, o que pode dar ensejo, posteriormente, ao embargo e paralisação da obra.

232. Diante do exposto, serão feitas as propostas que se descrevem a seguir. Em relação às deficiências relacionadas à análise do projeto, deixou-se de fazer propostas neste tópico, pois elas estão sendo analisadas em tópico seguinte deste achado, à luz dos impactos que podem gerar no contrato de prestação de serviços celebrado entre o Ministério das Cidades e a Caixa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Recomendar à Caixa Econômica Federal**, na condição de Mandatária da União, que aprimore 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:
- (a) análise de funcionalidade de cada etapa, tanto no formulário do LAE como na SPA e sistemas informatizados, quando há divisão do objeto em etapas, conforme subseção 3.4.10.11.1 do Normativo SA 098 v.051, em vez de conter apenas registros sobre dependência da funcionalidade da proposta em relação a outros projetos/ações custeados pelo Termo de Compromisso;
- (b) análise para verificar se a licença ambiental existente engloba todo o objeto e está dentro de seu prazo de validade, tanto no formulário do LAE como na SPA e sistemas informatizados, em vez de conter apenas registros sobre sua existência e quanto ao atendimento de suas condicionantes.
- (c) existência de plano de reassentamento de famílias, tanto no formulário do LAE como na SPA e sistemas informatizados, em vez de conter apenas registros sobre a identificação das unidades a serem removidas e/ou realocadas;
- (d) análise da titularidade das áreas, no formulário da SPA e sistemas informatizados, para mitigar o risco de o Ministério autorizar o início das obras em locais com pendências nesse sentido; e
- (e) discriminação das cláusulas suspensivas que incidem em cada etapa, tanto no formulário do LAE como na SPA e sistemas informatizados, com indicação das providências que estão sendo adotadas para o saneamento destas e os possíveis reflexos no cronograma previsto.

4.2. Deficiências nos controles internos da Mandatária em relação ao acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado

233. Conforme exposto na introdução deste achado, por força dos itens "f" e "g" do inciso II do art. 6º da Portaria Interministerial 424/2016, é competência do Ministério das Cidades o acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas e análise e manifestação acerca da execução física e financeira do objeto pactuado.

234. Tais competências são delegadas à Mandatária, com base no parágrafo 1º do mesmo artigo, que, em seu normativo interno AE 099 v. 013, assim disciplinou (peça 19, item não digitalizável):

> 3.4.1.1 O acompanhamento de engenharia tem como objetivos principais:
>
> a) verificar que o empreendimento que está sendo executado seja aquele efetivamente contratado com a CAIXA, que foi analisado e aceito no LAE e, quando se tratar de licitação, na VRPL;
>
> b) observar o estágio atual de andamento das obras e se o que é visualizável em campo é compatível com o avanço físico do empreendimento atestado no BM da fiscalização técnica do Tomador.
>
> (…)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

> 3.4.11.1 A conclusão do acompanhamento de engenharia ocorre por meio da emissão do RAE [Relatório de Acompanhamento de Engenharia]

235. Assim, o Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) é um procedimento de controle (*checklist*) decorrente da visita de campo e essencial para análises relacionadas a inconformidades e inexecuções na obra.

236. Conforme se passa a demonstrar, foram identificadas algumas deficiências na forma de a Mandatária realizar as atividades de acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado.

237. Em relação ao acompanhamento dos empreendimentos, os normativos internos da Mandatária (notadamente o AE 099 v.013) não prevê procedimentos para gestão de seus cronogramas. O formulário padrão do RAE, por sua vez, limita-se, na subseção 3.1, a exigir verificação se o estágio de andamentos das obras é compatível com o avanço físico atestado no boletim de medição (peça 103).

238. De outra forma, a subseção 3.5.3.1 do AE 099 v.13, que trata de prorrogação de vigência e/ou alteração de cronograma, recomenda que seja avaliada a necessidade de reprogramação quando se identificar discrepância entre o cronograma vigente e o real andamento da intervenção e quando o prazo de execução inicialmente previsto estiver com atraso superior a 120 dias. Nada obstante, nenhuma dessas verificações está materializada no formulário de RAE - sequer é previsto um confronto do cronograma com o andamento real das obras, o que se entende necessário.

239. Vale registrar que as vistorias de campo são previstas quando o ente submete as medições para que seja procedida a liberação dos recursos. Caso decorram longos períodos sem essa provocação, a Mandatária procede a esse registro em seu sistema. Não há, portanto, procedimentos que prevejam uma atuação tempestiva da Mandatária para identificar atrasos na execução do objeto e exigir a adoção das providências que se fizerem necessárias ao bom andamento do objeto.

240. Sobre a avaliação e aferição da execução do objeto, apesar de a Portaria Interministerial 424/2016 prever expressamente em seu texto a necessidade da correspondente "aferição", o normativo AE 099 v. 013 da Mandatária afasta a possibilidade de utilização de quaisquer instrumentos de medição nas vistorias de campo, senão vejamos (peça 19, item não digitalizável):

> 3.4.5.2 A vistoria técnica é amparada exclusivamente em constatação visual, sem qualquer apoio de instrumentos, testes e/ou ensaios e a precisão esperada das informações é compatível com essa metodologia.

241. Por sua vez, o formulário padronizado de RAE reflete essa proibição supracitada, pois contém o seguinte texto padrão:

> 1. A vistoria, no caso de obras, tem como principal objetivo observar o seu estágio atual de andamento e se o que é visualizável em campo é compatível com o avanço físico do empreendimento atestado no BM da fiscalização técnica do tomador.
>
> 2. A vistoria técnica é amparada exclusivamente em constatação visual, sem qualquer apoio de instrumentos, testes e/ou ensaios e a precisão esperada das informações é compatível com essa metodologia.
>
> 3. O ateste, a medição, a fiscalização e a aceitação dos serviços realizados e materiais/equipamentos utilizados na obra são de responsabilidade do profissional indicado pelo agente promotor/tomador como Fiscal da Obra, conforme ART específica. (grifo nosso)

242. Embora o conceito de aferição seja amplo, permitindo, eventualmente que esta seja feita sem o auxílio de instrumentos de precisão, entende-se que a inclusão nos normativos de que a vistoria técnica é amparada exclusivamente em constatação visual fragiliza o controle a que se destina, inibindo, inclusive, uma atuação mais diligente dos agentes vistoriadores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

243. Entende-se, dessa forma, que a proibição à utilização de instrumentos de medição é contrária ao próprio conceito de aferição.

244. Nesse ponto, valem algumas considerações sobre o papel da Mandatária, pois, como visto, ela realiza vistorias esporádicas na obra, apenas quando os entes pleiteiam a liberação de recursos. É diferente, por conseguinte, da equipe de fiscalização da obra, vinculada ao ente tomador dos recursos, que tem o dever de acompanhar no dia-a-dia sua regular execução.

245. Por conta disso, não se espera que a Mandatária proceda à aferição de todos os serviços da planilha. Muitos deles podem nem ser possível de se verificar na ocasião das vistorias, por já estarem concluídos e/ou enterrados. Assim, o que se espera é uma atuação um pouco mais diligente da Mandatária para conferir as dimensões dos principais serviços, sempre que for possível. Essa prática visa melhor resguardar o erário de pagamentos incompatíveis com o montante dos serviços mais relevantes que houverem sido executados.

246. Por fim, outra constatação das análises diz respeito ao modelo de formulário utilizado para reprogramação (aditivo) do instrumento de repasse.

247. Consta no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (MICE) o que segue:

> 10.4. Ocorrendo alterações substanciais em projeto já aprovado, a MANDATÁRIA deverá elaborar nova SPA com as devidas correções/atualizações e encaminhar ao MCIDADES.
>
> 10.4.1. Consideram-se alterações substanciais em projetos:
>
> a) alteração acima de 10% dos quantitativos ou dos valores dos itens do QCI original, total ou da etapa;
>
> b) supressão ou acréscimo de itens do QCI original;
>
> c) alteração da concepção da solução técnica original do projeto, em qualquer extensão, aplicável somente para as obras de saneamento;
>
> d) alteração da área de intervenção, como mudança de bairro beneficiado ou mesmo da bacia ou sub-bacia de drenagem;
>
> e) demais alterações que impliquem em revisão de enquadramento das propostas nos limites e parâmetros do Programa/Modalidade e diretrizes gerais estabelecidas nos Manuais do MCIDADES.

248. Vê-se que, nas condições acima, de alterações substanciais em projetos, a reprogramação é condicionada ao encaminhamento de nova SPA para que seja homologado pelo MCidades. Nos demais casos de alteração de projeto, a Mandatária possui delegação de competência para autorizá-la, sem necessidade de consulta ao Ministério.

249. Na mesma linha, a subseção 3.5.15 do normativo AE 099 v.013 não permite reprogramações "que alterem o objeto, comprometam a funcionalidade da intervenção, seu enquadramento normativo ou seus licenciamentos, outorgas e aprovações já existentes", salvo nos casos excepcionais aprovados pelo concedente (Ministério das Cidades).

250. Contudo, o *checklist* denominado Parecer de Reprogramação não contém campo específico com indicação dessas situações (peça 103). Por conta dessa ausência, aumenta-se o risco de o corpo técnico da Mandatária aprovar uma reprogramação substancial sem submetê-la ao crivo do Ministério.

Comentários apresentados pela Caixa (peça 81)

251. Em sua manifestação preliminar, a Mandatária discorda da necessidade de utilização de equipamentos de medição, pois, em seu entendimento, seu corpo técnico passaria a concorrer com as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

responsabilidades do fiscal da obra, que, por sua vez, poderia deixar de se esmerar na conferência das quantidades medidas de cada serviço (peça 81, p. 5).

252. Na visão da entidade, a solução para melhor qualidade da prestação do serviço não está em repassar a ela tais atribuições, mas sim reforçar deveres contratuais e éticos do engenheiro fiscal. Além disso, alegou que o custo para que seus engenheiros passassem a utilizar instrumentos de medição para aferição das quantidades medidas oneraria demasiadamente a Caixa, que acabaria repassando esses valores ao Ministério.

253. Sobre a necessidade de atualização do modelo de Parecer de Reprogramação, é informado que o normativo atual prevê envio de SPA de reprogramação ao Ministério das Cidades, nos casos descritos no item 10.4 do MICE.

Análise dos comentários preliminares apresentados

254. Conforme se depreende acima, a Mandatária entende que não é atribuição de seu corpo técnico realizar a medição dos serviços, pois estaria concorrendo com as atribuições do fiscal da obra.

255. Sobre essa alegação, cabe reiterar os argumentos já apresentados na situação encontrada deste tópico de que seu papel não se confunde com o do fiscal da obra, pois enquanto este fiscaliza regularmente a execução da obra, a Caixa realiza apenas vistorias eventuais.

256. Nada obstante esse esclarecimento, levando-se em consideração as preocupações relatadas pela entidade, e sem deixar de lado a importância de se efetuar confirmações de medidas que se mostrarem necessárias, entende-se que os normativos ainda podem ser aprimorados de modo que o corpo técnico da Mandatária passe a solicitar que o fiscal da obra proceda à aferição das dimensões dos serviços mais relevantes que se mostrarem possíveis. Ou seja, em vez de o corpo técnico da Caixa efetuar tais confirmações, ele as solicita ao fiscal da obra e acompanha essa nova aferição. Com isso, o resultado final será alcançado (as medições dos serviços mais relevantes serão aferidas pela Mandatária) e não se poderá alegar concorrência da atividade de fiscalização.

257. Sendo assim, serão feitas as propostas relacionadas adiante. Em relação às deficiências relacionadas à ausência de gestão do cronograma, deixou-se de fazer propostas neste tópico, pois elas estão sendo analisadas no tópico seguinte, à luz dos impactos que elas podem gerar no contrato de prestação de serviços celebrado entre o Ministério das Cidades e a Caixa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Recomendar à Caixa Econômica Federal**, na condição de Mandatária da União, que:
- (a) aprimore seus modelos padronizados para acompanhamento de engenharia e reprogramação para que contenham as informações mínimas necessárias em relação à(s):
- (a.1) verificação da compatibilidade do andamento das obras em relação ao cronograma vigente, no formulário padronizado de RAE, em vez de conter apenas registro para verificação do andamento em relação ao boletim de medição; e
- (a.2) condições que se enquadram como alteração substancial do objeto e que ensejam, portanto, a emissão de nova SPA e sua submissão ao Ministério das Cidades, no formulário padronizado de Reprogramação, de modo a diminuir o risco de reprogramar algum instrumento de repasse sem autorização pelo concedente.
- (b) altere seus normativos internos com vistas a excluir a vedação ao uso de instrumentos de medição e/ou incluir previsão para seu corpo técnico solicitar ao fiscal da obra que proceda à aferição das dimensões que se mostrarem possíveis dos serviços mais relevantes das obras, de modo a confirmar a exatidão de suas medidas, atendendo, assim, ao art. 6º, inciso II, alínea "f", da Portaria Interministerial 424/2016.

4.3. Deficiências nas atividades relacionadas a análise de projetos e gestão do cronograma dos instrumentos de repasse

258. Neste tópico, serão melhor analisados alguns assuntos abordados nos tópicos anteriores que, embora ali apresentados, até então, não foram objeto de propostas de encaminhamento. São eles: análise de projetos e gestão do cronograma dos instrumentos de repasses.

259. O tratamento desses aspectos neste tópico específico se deve ao fato de que a implementação de melhorias em seus procedimentos demanda alterações significativas na forma em que a Mandatária vem atuando. Nesse sentido, não se pode perder de vista que a relação Ministério-Mandatária é regida por um contrato administrativo. No caso do MCidades esse ajuste é o Contrato 17/2012 (peça 92). Destarte, entende-se que impactos de maior vulto nas atribuições da Mandatária devem ser precedidos de uma análise sobre esse contrato.

260. Em relação ao primeiro ponto (análise de projetos), o normativo AE 099 v. 013 da Mandatária assim disciplina (peça 19, item não digitalizável):

> 3.2.1.1 A análise de engenharia (dividida em análise qualitativa e quantitativa, …) tem por objetivo concluir sobre a viabilidade de execução do objeto do CR ou TC e do cumprimento das metas previstas, considerando os seguintes critérios de viabilidade:
>
> a) enquadramento;
>
> b) titularidade;
>
> c) adequação do local de intervenção;
>
> d) funcionalidade;
>
> e) exequibilidade e adequabilidade técnica;
>
> f) adequação de custos;
>
> g) cronograma;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

h) verificação de licenças, outorgas e autorizações;

i) ART/RRT.

3.2.1.2 A análise de engenharia realizada pela CAIXA não se confunde com a verificação da suficiência, da qualidade e da atualidade do projeto utilizado para instrução do processo licitatório, e não visa assegurar o cumprimento do que determina o inciso IX do Art. 6º da Lei n° 8.666/1993, que é responsabilidade exclusiva do Tomador/Proponente.

3.2.1.3 A análise de engenharia não tem por objetivo a revisão de projetos, a verificação de estudos de concepção e/ou de alternativas, a conferência de dimensionamentos e respectivas memórias de cálculo e do cumprimento das Normas Técnicas aplicáveis, atividades essas que são de exclusiva responsabilidade técnica do profissional responsável pelo projeto indicado na ART/RRT correspondente.

261. Na visão da Mandatária, seu entendimento, de que não compete analisar o projeto básico do proponente, estaria alinhado com o art. 1º, § 1º, inciso XXXI, da Portaria Interministerial 424/2016, pois essa análise embasa a emissão da Síntese do Projeto Aprovado (SPA), que, por sua vez, possui a seguinte definição:

XXXI - síntese do projeto aprovado - SPA: formulário padronizado contendo os elementos básicos necessários para descrever e quantificar os principais componentes do projeto de engenharia aceito pela Mandatária, quando o objeto do instrumento incluir obras e serviços de engenharia;

262. Assim, a Mandatária entende que sua competência se refere à análise do projeto de engenharia, e não do projeto básico do proponente.

263. Como visto em tópico anterior, tal entendimento é oposto ao que o Ministério das Cidades prevê em seu manual (item 5.2 do MICE), a saber:

A Análise técnica inclui a verificação da qualidade do projeto apresentado e sua adequação às reais necessidades da população, especialmente quanto à sua consistência técnica, inclusive dimensionamento, análise de alternativas e demais orientações técnicas constantes nos manuais específicos dos programas/ações e outras recomendações elaboradas pelo MCIDADES. Nesta análise, a MANDATÁRIA verificará também se o projeto contempla o empreendimento como um todo e se constam todos os elementos necessários para atendimento ao inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/1993, mantendo memória de cálculo da verificação realizada junto ao Laudo de Análise do Empreendimento.

264. Na realidade, esse tipo de controvérsia deveria estar resolvida no contrato de prestação de serviços celebrado entre as partes (Contrato 17/2012, peça 92). No entanto, consta de tal ajuste o seguinte:

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

I - DA CONTRATADA

a) receber os Termos de Compromissos relativos às propostas selecionadas pela CONTRATANTE no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, bem como a documentação técnica, institucional e jurídica das propostas na forma das normas editadas pela CONTRATANTE, compreendendo as seguintes etapas:

1 - análise da compatibilidade da proposta constante no Termo de Compromisso com a seleção efetuada e diretrizes estabelecidas pelo Gestor;

2 - análise técnica de engenharia

3 - análise da regularidade da área de intervenção do projeto, quando couber;

4 - análise do projeto social, quando couber;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

> 5 - verificação dos documentos relativos ao processo licitatório exclusivamente quanto à publicidade, à planilha de custos do licitante vencedor e sua compatibilidade com os custos aprovados pela CONTRATADA, o respectivo enquadramento do objeto contratado com o efetivamente licitado, a sua Adjudicação e Homologação, fazendo anexar ao processo de contratação manifestação expressa de advogado não participante do processo licitatório, atestando o atendimento às normas da Lei n. 8.666/1993, à regularidade procedimental, e ao enquadramento da modalidade do processo licitatório, nos termos exigidos pelo art. 38 da referida Lei;

265. Como se pode verificar, a descrição dos serviços que deveriam ser realizados é genérica. O Ministério atribuiu à Mandatária a atividade de análise técnica de engenharia, porém não ficou claro o que ele espera dessa análise.

266. Deficiências nos controles relacionados à análise de projeto aumentam os riscos de problemas na execução dos empreendimentos, em especial, necessidades de frequentes reprogramações, sobrepreços e prejuízos sociais decorrentes de atrasos na entrega do objeto.

267. Sobre o segundo ponto (gestão do cronograma dos instrumentos de repasses), viu-se que a Mandatária não possui procedimentos para identificar tempestivamente eventuais atrasos e exigir a adoção de providências para o regular andamento do objeto.

268. No mencionado contrato de prestação de serviços Ministério-Mandatária, constam as seguintes disposições a respeito:

> CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES
>
> I - DA CONTRATADA
>
> (…)
>
> c) acompanhar e atestar a execução das obras e serviços objeto dos Termos de Compromisso efetuados, inclusive os derivados da aplicação da contrapartida dos Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, bem como analisar e aprovar eventuais reprogramações técnicas que venham a se fazer necessário, devidamente justificados tecnicamente e de modo tempestivo pelo ente beneficiado, ou até a ocorrência de fato imprevisível, desde que mantida a finalidade original da obra ou serviço e observados os limites à ação prevista na Lei Orçamentária Anual - LOA.

269. Novamente, pode-se observar que a descrição do serviço é genérica, não aborda como deve ser feito esse acompanhamento, o que dá margem à Mandatária realiza-lo do modo atual - com vistorias previstas exclusivamente mediante pleitos dos entes para fins de liberação de recursos.

270. Ressalta-se que uma atuação com viés de prevenir atrasos na conclusão dos empreendimentos poderia acarretar benefícios sociais à população, já que viabilizaria a disponibilização do objeto em menor tempo, o que se converte também em benefícios à imagem do Ministério.

271. Pelos motivos apresentados, entende-se que a atuação da Mandatária carece de ser aprimorada para os dois pontos ora mencionados (análise de projetos e gestão de cronograma), o primeiro para alinhar os entendimentos sobre o que as análises devem contemplar e o segundo para prever mecanismos atualmente inexistentes.

272. Para evitar dúvidas e divergências de entendimentos semelhantes aos verificados, tais melhorias devem passar, primeiramente, pela melhor descrição dos serviços no contrato de prestação de serviços. Existe, assim, a necessidade de um debate técnico entre as partes no tocante ao nível exigido de análise de projeto e de acompanhamento da obra, considerando, por exemplo, a estratificação de esforços para fazer com que haja uma análise e acompanhamento mais pormenorizados e oportunos nas obras consideradas prioritárias, por exemplo, com maior transferência de recursos e/ou localizadas em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

cidades com indicadores mais desfavoráveis e/ou em municípios que historicamente possuem maior dificuldade na concretização das suas obras.

273. Registra-se que o atual ajuste (Contrato 17/2012) foi celebrado em 20/12/2012, com possibilidade de vigência de seis meses prorrogáveis por sucessivos períodos, limitado a sessenta meses, de acordo com o inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993 (peça 92, cláusula terceira). Logo, poderá viger somente até o final do presente ano.

274. Registra-se, ainda, que, no âmbito do contrato de prestação de serviços celebrado entre MCidades e Caixa (Contrato 10/2012), para a operacionalização das transferências voluntárias (não PAC), foi formado grupo de trabalho entre as partes e o MPDG com o objetivo de rediscutir seus termos, alinhar entendimentos e especificar com maior precisão os serviços que devem ser prestados, considerando níveis diferenciados de serviços em função do valor dos instrumentos de repasse, na perspectiva de se otimizar os recursos humanos envolvidos (processo SEI 80000.012156/2014-86, peça 91, item não digitalizável).

275. Em que pese não ser parte no contrato, o MPDG vem coordenando o grupo de trabalho, pois pretende utilizar a minuta resultante das discussões como padrão para todos os demais Ministérios que optarem por celebrar contrato semelhante (atualmente a Caixa presta esse tipo de serviço para quase vinte Ministérios). O prazo para finalização dos trabalhos do GT é até 30/9/2017.

276. Entende-se que essa é uma boa prática que pode contribuir efetivamente para a melhoria dos serviços prestados pela Mandatária. Vale dizer que o andamento do citado grupo de trabalho tem sido acompanhado por esta Unidade Técnica, cuja participação consiste em apresentar a jurisprudência sobre os temas em discussão e a visão sobre possíveis melhorias que poderiam ser implementadas no processo.

277. Como resultado dessa participação, foram impulsionados alguns aperfeiçoamentos, dentre eles os relacionados aos pontos aqui apresentados (análise de projetos e gestão dos cronogramas), para os quais foram incluídas as seguintes cláusulas na minuta de contrato elaborada:

> 3.4.2.2. A análise técnica a cargo da CONTRATADA deverá, inicialmente, conhecer os comandos e instrumentos normativos editados ou adotados pelo CONCEDENTE, a que se refere o primeiro subitem da CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA deste CPS, e então verificar, necessariamente:
>
> a) a consistência interna dos elementos do projeto e a sua compatibilidade com os demais componentes do empreendimento;
>
> b) se os projetos apresentados possibilitam o levantamento das quantidades dos principais serviços da planilha orçamentária;
>
> c) a atualidade e contemporaneidade dos projetos, sendo vedado o aproveitamento de projetos elaborados há mais de 5 (cinco) anos, sem que tenham sido revisados em seus aspectos técnicos e orçamentários;
>
> d) se o projeto proposto é adequado ao local da intervenção e guarda aderência com a realidade local (inclusive em relação à adequabilidade do terreno ou imóvel previsto);
>
> e) se o projeto é capaz de solucionar o problema urbano a que se propõe equacionar;
>
> f) se o empreendimento possui funcionalidade imediata;
>
> g) o atendimento à IN de acessibilidade;
>
> h) se com a execução do projeto o PROPONENTE é capaz de atingir os objetivos do programa do CONCEDENTE em que se insere.
>
> (…)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

> 3.10.11. Para contratos incluídos no nível III da Portaria Interministerial 424 [ou seja, contratos acima de R$ 5 milhões], passados 120 dias sem a apresentação de relatório de execução pelo CONVENENTE, deverão ser adotados os seguintes procedimentos:
>
> a) Notificar o CONVENENTE via SICONV, para inclusão, no sistema, das justificativas e medidas corretivas a serem adotadas;
>
> b) Manifestar-se no SICONV quanto à pertinência da justificativa apresentada;
>
> c) Caso a justificativa não seja aceita, notificar o CONCEDENTE para que adote as medidas que julgar cabíveis.
>
> 3.10.12. Para contratos com valor de repasse superior a R$ 80.000.000,00, além do disposto no item anterior, o acompanhamento da execução pela CONTRATADA deverá ser realizado a partir de cronograma de macrosserviços entregue pelo CONVENENTE, seguindo os seguintes procedimentos:
>
> a) Identificar atrasos na execução das datas marco para os macrosserviços;
>
> b) Notificar o CONVENENTE via SICONV, para inclusão, no sistema, das justificativas e medidas corretivas a serem adotadas;
>
> c) Manifestar-se no SICONV quanto à pertinência da justificativa apresentada;
>
> d) Caso a justificativa não seja aceita, ou enseje ação do CONCEDENTE, notificar o CONCEDENTE via SICONV para que adote as medidas que julgar cabíveis.

278. Vale lembrar que o referido GT possui vigência até 30/9/2017, sendo que o texto acima ainda é somente uma minuta, que será posteriormente submetida ao crivo e sugestões de todos os demais ministérios que possuem contrato com a Caixa para operacionalização de repasses intergovernamentais.

279. Em tempo, é importante acrescentar que algumas das falhas apontadas nos controles internos da Mandatária já poderiam ter sido identificadas pelo próprio Ministério das Cidades, caso este realizasse uma fiscalização tempestiva no mencionado contrato de prestação de serviços. Entretanto, não se evidenciaram ações do Ministério relacionadas à fiscalização da atuação da Mandatária, conforme prevê o inciso III do art. 58 da Lei 8.666/1993.

280. No painel de referência desta auditoria, realizado em 29/6/2017 (lista de presença à peça 90), os participantes ratificaram a importância de o Ministério exercer uma fiscalização mais efetiva do contrato com a Mandatária. Informaram também que, atualmente, inexiste um plano de fiscalização prevendo a forma de exercer essa atribuição.

281. Discutiram, ainda, a quem caberia elaborar esse plano, se o MCidades ou o MPDG, tendo sido entendido, por unanimidade, que a responsabilidade para definir o plano de fiscalização deveria ser passada ao MPDG, para uma uniformização do método de fiscalizar, já que a Caixa presta serviço a diversos Ministérios e estão sendo adotadas as medidas expostas em parágrafos anteriores, no intuito de se padronizar os contratos e uniformizar os serviços prestados.

282. De fato, à vista da tendência de padronização dos serviços da Mandatária, entende-se adequado que se padronize, também, a forma de fiscalização de tais ajustes.

Comentários apresentados pelo Ministério das Cidades (peça 80)

283. Sobre os pontos ora abordados, o Ministério das Cidades apenas informou sobre o Grupo de Trabalho constituído para revisão do contrato que regula a atuação da Mandatária nas transferências voluntárias e a pretensão de adotar essa prática também para revisar o contrato de prestação de serviços que regula a atuação da Mandatária nas transferências obrigatórias (peça 80, p. 5, 9 e 13).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Comentários apresentados pela Caixa (peça 81)

284. Em sua manifestação preliminar, a Mandatária confirma que, realmente, as condições do MICE acerca da análise de projeto básico não fazem parte do Contrato de Prestação de Serviços vigente, nem de seus normativos internos.

285. Sobre a gestão do cronograma, é informado sobre a existência de um recurso informatizado para calcular o número de dias de atraso que utiliza os totais previstos mês a mês no cronograma da obra, confrontando-os com o realizado e a situação de atraso superior a 120 dias deve ser observada no RAE.

286. Entretanto, é consignado sobre a necessidade de inclusão, no contrato de prestação de serviços, de procedimentos adicionais de vistoria que visem identificar e tratar tempestivamente atrasos no andamento dos empreendimentos, pois estes não são previstos, atualmente (peça 81, p. 5).

287. No mais, registra a existência do referido Grupo de Trabalho (GT) e que, em que pese seu foco seja exclusivamente os Contratos de Repasse (transferências voluntárias), o trabalho está sendo conduzido para que as ações adotadas sejam posteriormente refletidas no PAC (transferências obrigatórias).

Comentários apresentados pelo Ministério do Planejamento (peça 82)

288. Em sua manifestação, o MPDG reforça a existência do GT anteriormente mencionado, para atualizar o contrato que regula a prestação dos serviços da Mandatária para as transferências voluntárias, e, na sequência, ressalta o seguinte (peça 82, p. 4, negritos acrescidos):

> Importa registrar que MPDG e a CAIXA, no âmbito do GT estão envidando esforços para redução dos custos de operacionalização dos Contratos de Repasse, tendo em vista:
>
> - melhoria da gestão interna da Mandatária:
>
> - desenvolvimento de novas funcionalidades no SICONV:
>
> **- introdução de novas tecnologias para análise de projetos e acompanhamento de obras**.
>
> (…)
>
> A previsão é que até o final do mês de setembro deste exercício os trabalhos do GT estejam encerrados, para isso, nos últimos três meses de trabalho, as reuniões conjuntas entre CAIXA e MPDG foram intensificadas para estudo e implementação das premissas acima relacionadas.

289. Diante disso, o MPDG conclui que os pontos em tela já estariam sendo devidamente tratados.

Análise dos comentários apresentados

290. Consoante apresentado, as três entidades (MCidades, Caixa e MPDG) concordam com os apontamentos e informam estarem sendo tratados no âmbito do Grupo de Trabalho incumbido de revisar os parâmetros do Contrato de Prestação de Serviço entre Caixa e MCidades.

291. Tais alegações são procedentes, pois, como descrito anteriormente, foram, de fato, incluídas na minuta do novo contrato as disposições tendentes a aprimorar a análise dos projetos e o acompanhamento e gestão dos cronogramas. Contudo, o futuro contrato originado da minuta elaborada terá aplicabilidade apenas às transferências voluntárias, não abrangendo, portanto, os instrumentos de repasse que são objetos desta auditoria, por serem consideradas transferências obrigatórias. Insta consignar que inexiste portaria ou outro instrumento formal que preveja a revisão do contrato que disciplina a atuação da Mandatária nessas transferências obrigatórias.

292. Além disso, o resultado do GT, até o momento, é uma minuta que ainda será submetida ao crivo dos quase vinte órgãos da Esplanada que contratam os serviços da Mandatária e que poderão apresentar sugestões e propostas de alterações que entenderem pertinentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

293. Diante disso, com vistas a garantir que seja instituída prática semelhante, de constituição de GT para revisão do contrato relacionado às transferências obrigatórias e que sejam devidamente detalhados os pontos ora abordados, será feita a seguinte proposta de encaminhamento:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Determinar ao MPDG, ao Ministério das Cidades e à Caixa** que:
- (a) instituam Grupo de Trabalho para revisar o Contrato de Prestação de Serviços n.17/2012, no intuito de melhor especificar os serviços que devem ser prestados pela Caixa, quando esta atuar na qualidade de Mandatária da União para as transferências intergovernamentais obrigatórias, esclarecendo necessariamente, dentre outros aspectos, os seguintes:
- (a.1) procedimentos aplicáveis para fins de análise dos projetos apresentados e emissão de LAE/SPA, detalhando as verificações que devem ser realizadas;
- (a.2) procedimentos a serem adotados para a devida aferição dos serviços executados, em consonância com os aspectos destacados neste achado; e
- (a.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.
- (b) no âmbito do Grupo de Trabalho de que trata o item anterior, avaliem a conveniência e oportunidade de:
- (b.1) criar níveis para estratificação dos instrumentos de repasse, por exemplo, em função do seu valor total, tal qual previsto no art. 3º da Portaria Interministerial 424/2016 e/ou em função da localidade do objeto - em cidades com indicadores mais desfavoráveis ou em municípios que historicamente possuem maior dificuldade na concretização das suas obras; e
- (b.2) instituir controles diferenciados para viabilizar o acompanhamento mais pormenorizado dos instrumentos enquadrados nos níveis considerados prioritários.
- **Determinar ao MPDG** que elabore plano de fiscalização prevendo procedimentos para os Ministérios realizarem a fiscalização da atuação da Mandatária para fins de atendimento ao inciso III do art. 58 da Lei 8.666/1993, considerando, nesse plano, pelo menos o seguinte:
- (a) a regularidade da supervisão;
- (b) o enfoque maior nas atividades que representam maior risco ao processo de transferência intergovernamental;
- (c) eventuais testes que deverão ser aplicados; e
- (d) critérios para definição das amostras de processos em que devem ser aplicados os testes.

4.4. Ausência de supervisão nos documentos técnicos emitidos pela Mandatária

294. Da análise dos formulários padronizados que a Mandatária utiliza na operacionalização das transferências voluntárias (LAE, SPA, RAE e Parecer de Reprogramação) observou-se que são previstas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

apenas as assinaturas dos técnicos/engenheiros responsáveis pela sua emissão, inexistindo, assim, campo para manifestação do seu superior hierárquico.

295. Dessa forma, questionou-se à Caixa, por meio do ofício de requisição 008-512/2016 (peça 35), se havia a necessidade de, após emitidos, os documentos serem revisados, pelos pares ou por algum superior hierárquico, com consequente pronunciamento sobre seu conteúdo. Em resposta, a Caixa corroborou que não existe, de fato, previsão de revisão nas análises expressas em tais documentos, senão vejamos (peça 41):

> 2. Os modelos de formulários de Laudo de Análise de Engenharia (LAE), Síntese do Projeto Aprovado (SPA), Verificação do Resultado de Procedimento Licitatório (VRPL) e Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) **são assinados exclusivamente pelos responsáveis técnicos das análises/exames** ali demonstrados.
>
> 2.1. Nas atividades técnicas **inexiste a figura do revisor** e se algum profissional da equipe assim atuar assinará o trabalho como um dos autores.
>
> 2.2. **O superior hierárquico não tem a atribuição de fazer a revisão técnica dos trabalhos que demanda/recebe dos seus subordinados**. No âmbito regional, o supervisor tem a tarefa gerencial de acompanhar a execução das rotinas de trabalho e assegurar a continuidade e a conformidade das atividades sob sua gestão.
>
> 2.3. Ainda há em todas unidades a figura do Gestor Técnico, que é um profissional arquiteto ou engenheiro com função gerencial. **A gestão técnica pressupõe, por parte do gestor responsável, o acompanhamento e supervisão de procedimentos técnicos, a ciência do conteúdo das peças técnicas e o conhecimento da atuação de seus subordinados, contudo sem a figura de revisar as peças técnicas emitidas**. (grifo nosso)

296. A necessidade de supervisão é um dos princípios universais do controle. Havendo qualquer delegação de competência, seja a um subordinado hierárquico, seja a um terceiro, o responsável originário daquela atribuição deve supervisionar sua regular execução.

297. Tanto é assim que, independentemente da organização, o chefe sempre responde pela sua unidade e é corresponsável pelos atos de seus subordinados, cabendo a ele exercer o controle primário desses atos. O Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 já dispunha nesse sentido:

> Art. 13 O contrôle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:
>
> a) o contrôle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

298. É relevante destacar que o superior hierárquico não tem a obrigação de refazer todo o trabalho, tampouco de assinar como um dos autores sem ter realizado efetivamente as análises. Sua atuação visa certificar a conformidade dos registros e a observância às normas internas/externas da organização.

299. Segundo consta no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014), a regra acima representa a origem do conceito de governança (p. 13, grifos originais):

> **A ORIGEM DA GOVERNANÇA** está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles.

300. Ainda sobre esse tema, o TCU vem adotando a abordagem das "Três Linhas de Defesa" em seus normativos internos (Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos - 2017 e Referencial de Combate a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Fraude e Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública - 2017), resumida na figura abaixo:

Figura 11 – Modelo de três linhas de defesa na gestão de riscos

Fonte: Roteiro de auditoria de gestão de riscos, TCU, 2017, p. 19

301. De acordo com essa abordagem, os gestores são a primeira linha de defesa por estarem mais próximos na execução das atividades cotidianas da organização. Por isso têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a esses problemas. Como decorrência, são os responsáveis por definir e implementar os controles necessários.

302. Entende-se, assim, que a ausência de revisão pelos superiores hierárquicos da Mandatária acerca dos documentos emitidos pelos seus subordinados representa uma fragilidade na primeira linha de defesa.

303. Não é demais lembrar a importância de tais documentos: o LAE contém, dentre outras informações, a análise técnica acerca da adequabilidade do projeto e do custo do empreendimento, verificação da sua funcionalidade, da situação do licenciamento ambiental e da titularidade do terreno em que será implantado o objeto; a SPA resume as informações do LAE e visa subsidiar o Ministério para fins de autorização de início das obras; o RAE contém registros da vistoria de campo e as verificações das quantidades e do percentual executado, para fins de liberação dos recursos; o Parecer de Reprogramação contém análise conclusiva sobre alterações do objeto.

304. Vale dizer que o TCU já identificou, em diversos vezes, erros nas análises da Mandatária em instrumentos de repasse, em especial na planilha orçamentária, os quais poderiam ser tempestivamente detectados mediante simples revisão pelo superior.

305. Cita-se, como exemplo, o Levantamento de Auditoria que resultou no Acórdão 2.697/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, no âmbito do qual se realizaram análises automatizadas com o uso da ferramenta Sistema de Análise de Orçamentos (SAO 2.0, TCU), no intuito de identificar problemas nas planilhas orçamentárias analisadas pela Mandatária para 202 empreendimentos. Como resultado foram apontadas 1.433 possíveis inconsistências nessas análises, sintetizadas na tabela a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Tabela 16 - Inconsistências detectadas na análise de 202 orçamentos analisados pela Mandatária

Possível inconformidade identificada automaticamente (SAO 2.0)	Número de Relatórios com a possível inconformidade	Possível impacto em R$ milhões	Itens Orçamentários	Soma dos Itens Orçamentários em R$ milhões
Erro de cálculo	16	5,68		
BDI fora da faixa jurisprudencial	137	273,43		
Encargos sociais divergente dos sistemas referenciais	40		25	
Administração local medida de forma mensal	88			297,66
Administração Local Maior que a Faixa Jurisprudencial	10			169,50
Itens Administração Local inserido na Planilha Orçamentária	128			484,96
Itens com característica de Verba	92			490,93
Mais de um preço para o mesmo serviço	63	62,75		
Serviço Menos Econômico	226			741,35
Serviço Inadequado	79			169,39
Incidência de Serviço Fora da Normalidade	116		291	
Duplicidade de Pagamentos	58	132,26		
Unidades Orçadas Divergentes dos Sistemas de Referência	46		168	
Sobrepreço em itens orçamentários	174	246,01		
Evolução Irregular dos Desembolsos/Pagamentos	160			
Totais	1.433	720,14	484	2.353,79

Fonte: TC 000.763/2016-0, peça 303

306. Conforme se pode observar da tabela acima, grande parte das inconsistências são de fácil detecção (erros de cálculo, percentuais de BDI e/ou encargos sociais fora da faixa de referência admitida, itens similares com preços unitários divergentes, etc.) e se entende, por isso, que o superior hierárquico teria condições de, mesmo em uma revisão expedita, identificá-las oportunamente.

307. De modo análogo, consta no Relatório da Auditoria Interna da Caixa - RAINT-PR 0251, de 4/12/2015 (peça 93), que foram identificadas inconformidades relacionadas às análises do corpo técnico, o que deu origem a recomendações de melhorias na primeira e segunda linhas de defesa da Mandatária, conforme excertos a seguir:

> 3.2.2 CONTRATAÇÃO
>
> 3.2.2.1 Criticidade Média
>
> 3.2.2.2 Foram analisados 76 contratos...
>
> 3.2.2.3 Neste grupo foram identificadas as seguintes inconformidades:
>
> (…)
>
> - Ausência de cotações de preços de itens significativos para quatro operações;
>
> - Ausência de documentos, como Memória de Cálculo, Planilha de Custos e Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) em três contratos;
>
> - Acatamento de custos unitários acima da referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), em três itens da planilha orçamentária, sem justificativa, para o contrato 1003458-93;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

- Acatamento de custos unitários acima da referência do SINAPI, sem justificativa, com diferença de R$ 128.665,00, para o contrato 1005415-19

(…)

3.2.3 ACOMPANHAMENTO

3.2.3.1 Criticidade Média

3.2.3.2 Para este grupo foram analisados os 76 contratos do Grupo Contratação...

3.2.2.3 Dentre estas operações, foram visitadas 41 obras…

3.2.3.4 Os trabalhos de auditoria apontaram as seguintes inconformidades:

(…)

- Para o contrato 0363272/2011, o Engenheiro CAIXA que acompanhou a visita às obras afirmou que não foi evidenciada a execução dos serviços de "Revestimento de teto em gesso", "Piso de palco em madeira aparelhada" e "Pintura de peças metálicas (alambrado)", no valor total de R$ 38.807,26 atestado pela empresa credenciada, ENGENET Engenharia Ltda.;

- Para o contrato 0350771-26, foi informada a existência de trechos com problemas na definição da titularidade da área;

(…)

3.2.7 DIAGNÓSTICO

3.2.7.2 Nos trabalhos de auditoria também foi realizado o Diagnóstico com o objetivo de identificar as causas dos problemas verificados nos demais testes que podem afetar a operacionalização do processo, em relação aos seguintes aspectos:

-Tarefas/Atividades;

- Sistemas;

- Normas Internas;

- Pessoas;

- Fatores Externos.

(…)

3.2.7.5 Recomendações à SUGOV e SUTRE [Superintendências de Governo e de Transferência de Recursos, respectivamente]

(…)

3.2.7.5.2 Definir atividades que apresentem maior possibilidade de risco e necessidade de acompanhamento e **estabelecer critérios de primeira e segunda linhas de defesa** conforme descrito no MN OR 126.

3.2.7.5.3 Acompanhar a efetiva regularização dos apontamentos de auditoria identificados nos trabalhos específicos, bem como **implementar critérios de avaliação e monitorar o desempenho e a qualificação na operacionalização dos produtos.**

(...)

3.2.7.6 Questionadas quanto às ações adotadas para prevenção e tratamento das inconformidades apontadas, a SUGOV e a SUTRE responderam conforme abaixo:

(…)

3.2.7.6.2 Por fim, **considerando que a maior parte dos apontamentos se refere ao não cumprimento de regras normativas internas**, informou que, visando mitigar a ocorrência das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

> inconformidades, realizará esforço das regras e orientações junto às GIGOV, bem como o acompanhamento das correções possíveis. (grifo nosso)

Comentários apresentados pelo Ministério das Cidades (peça 80)

308. Em relação a este achado, o órgão apresenta a seguinte manifestação:

> … no sentido de considerar, se pertinente, a sugestão a seguir, alinhada ao esforço de melhoria dos processos de acompanhamento e gestão desenvolvidos pela Mandatária, (no quadro da p. 56, parágrafo 190): "envolvimento maior da Unidade de Auditoria Interna da Caixa Econômica Federal para inserir, nos próximos Planos Anuais de Auditoria Interna (PAINT), uma atuação sistemática de avaliação dos controles internos relativamente às operações das Gerências Executivas de Governo (GIGOV), a ser encaminhado ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União-CGU e ao Conselho Fiscal da Mandatária, conforme art. 8º da Instrução Normativa CGU nº 24, de 17 de novembro de 2015".

Comentários apresentados pela Caixa (peça 81)

309. Em sua manifestação preliminar, a Mandatária registra que "avaliará mecanismos que busquem estabelecer de modo claro e objetivo itens de verificação a serem realizados pelo superior hierárquico, de modo a fortalecer a gestão dos riscos envolvidos." (peça 81, p. 8).

310. No tocante à SPA, informa que os manuais normativos já foram alterados para contemplar a obrigatoriedade do superior hierárquico assinar o documento. Por fim, destaca, novamente, que quaisquer melhorias a serem implementadas em função dos achados desta auditoria, podem acarretar impactos financeiros que tendem a ser repassados ao Ministério.

Análise dos comentários preliminares apresentados

311. Consoante apresentado, o MCidades sugere que seja determinado à Unidade de Auditoria Interna da Caixa a necessidade de inserir nos próximos planos de auditoria uma atuação sistemática de avaliação dos controles internos relativamente às operações de transferências intergovernamentais, o que se entende pertinente.

312. A Caixa, por sua vez, também concorda com os apontamentos da auditoria e informa que poderá incorporar em seus procedimentos a necessidade de revisão pelo superior.

313. Tal medida apenas visa garantir, com maior segurança, que o corpo técnico da Mandatária realize adequadamente as análises atualmente previstas nos seus normativos internos. Não se estão criando novas análises para serem realizadas. Por esse motivo, entende-se que não se aplicam as alegações de que poderiam gerar mais encargos para o Ministério.

314. Diante do exposto, será feita a seguinte proposta:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Recomendar à Caixa**, na qualidade de Mandatária da União, que:
- (a) inclua em seus normativos rotina prevendo a obrigatoriedade de revisão e manifestação do superior hierárquico acerca das 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;
- (b) inclua em seu plano de auditoria, regularmente, a avaliação dos controles internos relativamente às operações de transferências intergovernamentais, de modo a fortalecer tal processo.

Achado 5: Metas do PPA não mensuram a efetividade das ações do Ministério das Cidades

315. A definição da missão de uma organização e seu desmembramento em objetivos e metas, tanto em nível de entidade como de atividade, é precondição essencial para a avaliação de riscos. Uma organização não conseguirá identificar eventos que poderão impactar negativamente seus resultados se não tiver clareza sobre quais são esses resultados almejados.

316. Nesse diapasão, conforme exposto no item II deste Relatório, consta no Plano Estratégico do Ministério das Cidades que o órgão possui como missão "melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade" (peça 24, p. 22). Para mensurar o alcance dessa missão, o plano prevê o indicador "Taxa de Cumprimento das Metas do PPA" (MPPA), a ser apurado anualmente mediante a aplicação da seguinte fórmula (peça 34, p. 37):

TAXA DE CUMPRIMENTO DAS METAS DO PPA

- **MPPA** = (0,666 x taxa de cumprimento das metas do PPA relativas ao PAC e Programa Minha Casa Minha Vida) + (0,334 x taxa de cumprimento das demais metas do PPA, não relativas aos mencionados programas)

317. Com isso, as metas definidas no PPA assumem especial importância, pois servem não apenas para dar transparência da atuação do Estado e impulsionar o controle social, já que possibilitam à população comparar os compromissos firmados originalmente com os que foram efetivamente executados, mas passam também a mensurar, em termos quantitativos, o alcance da missão institucional do órgão.

318. Diante dessa inquestionável relevância, considerou-se oportuno verificar a adequabilidade das metas constantes no PPA 2016-2019 relacionadas ao Ministério das Cidades. Para tanto, utilizou-se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

a técnica SMART, já consolidada na bibliografia especializada e prevista na Portaria-Segecex n. 33, de 23 de dezembro de 2010.

319. De acordo com a referida técnica, uma meta deve apresentar as seguintes características:

a. Específica (*Specific*) – expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;

b. Mensurável (*Mesurable*) – expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback;

c. Apropriada (*Apropriate*) – estar alinhada com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;

d. Realista (*Realistic*) – poder ser alcançada no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes. Levar em conta os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserida, as limitações orçamentárias, o desempenho anterior. Se as metas não forem realistas, elas serão vistas como meros ideais e não terão influência prática no comportamento do pessoal; e

e. Prazo determinado (*Time-bound*) - expressar o período esperado para seu alcance.

320. Nos parágrafos seguintes, serão apresentados, por Secretaria finalística, os resultados das análises efetuadas. Verificou-se que algumas das metas não são específicas e mensuráveis, especialmente as relacionadas à Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana e à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. Além disso, as metas, de um modo geral, não se relacionam diretamente com os respectivos indicadores previstos no PPA; não é especificado, dessa forma, o impacto esperado das respectivas ações nos indicadores nacionais, ou seja, não retratam a efetividade esperada das ações ministeriais.

Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB)

321. No quadro adiante, é apresentado um comparativo dos indicadores previstos no PPA 2016-2019 para a Semob e as decorrentes metas estipuladas. Como se percebe, as metas definidas têm um viés estratégico, em vez de operacional - preveem "apoiar" a implantação de infraestrutura (sistema sobre trilhos, sistemas sobre pneus, calçadas, ciclovias, etc.). Contudo, o termo "apoiar" é amplo e impreciso - pode-se realizá-lo de diversas formas, por exemplo, por meio de consultorias, assistências técnicas, financiamentos, etc. Não se consegue, dessa forma, identificar o que será feito, nem como será a atuação da Secretaria de mobilidade.

Tabela 17 – Indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Mobilidade Urbana

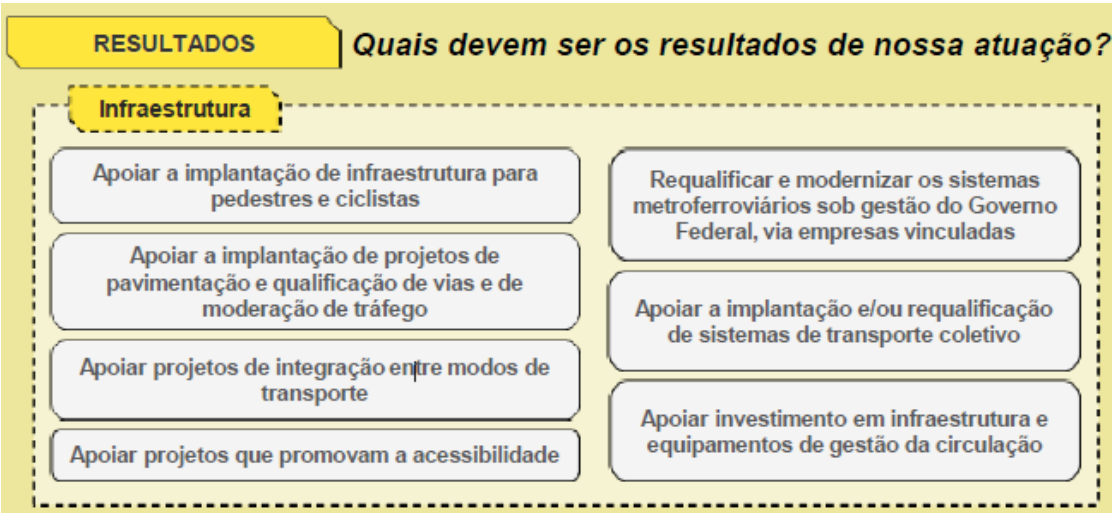
Indicadores	Metas correlacionadas
• Demanda por dia útil nos sistemas metroferroviários federais [pessoa] • Demanda total transportada nos sistemas metroferroviários federais [pessoa/ano] • Regularidade dos sistemas metroferroviários federais • Participação do modo de transporte sobre trilhos no Transporte Público Coletivo [%] • Infraestrutura exclusiva para transporte público coletivo [km]	• Apoiar a implantação e/ou requalificação de 320 km de sistemas sobre trilhos em 16 municípios. • Apoiar a implantação e/ou requalificação de 1.480 km de sistemas sobre pneus em 72 municípios. • Apoiar a elaboração e/ou revisão de Planos, Estudos, em especial os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), e Projetos de Mobilidade Urbana em pelo menos 42 municípios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

• Participação modal do transporte público coletivo [%] • Percentual de pessoas que gastam mais de 1 hora no percurso casa-trabalho • Percentual de pessoas que gastam mais de 1 hora no percurso casa-trabalho, em Regiões Metropolitanas	
• Índice de vítimas fatais de acidentes de trânsito	• Apoiar a qualificação e pavimentação de 4.000 km de infraestrutura de mobilidade urbana, incluindo obras civis, priorizando medidas moderadoras de tráfego, equipamentos urbanos e sinalização, mitigando os conflitos entre os diversos modos de transporte, com objetivo de promover a redução dos acidentes de trânsito.
-	• Apoiar a implantação de sistemas não motorizados: 8.000 km de calçadas. • Apoiar a implantação de infraestrutura de transporte cicloviário.
• Percentual de municípios com Plano de Mobilidade Urbana elaborado	• Prestar assistência técnica a 1.500 municípios para elaboração de Planos de Mobilidade Urbana e implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, orientando sobre seus princípios, diretrizes e instrumentos (Lei. 12.587/12).

322. É de se registrar que a Semob já desenvolveu seu próprio mapa estratégico (peça 94). Confrontando-se as metas definidas no PPA (descritas no quadro acima) com os resultados estratégicos previstos no mencionado plano da Semob, verifica-se que ambos são similares, o que corrobora o entendimento de que as metas do PPA são, na verdade, ações estratégicas, em vez de operacionais.

Figura 12 – Excerto extraído do Plano estratégico da Semob



323. A deficiência na especificidade das metas prejudica a transparência e mensuração destas. Por meio do ofício de requisição 005-512/2016 (peça 22), questionou-se ao MCidades como seriam apuradas as metas da Semob, haja vista a variabilidade de ações que poderiam ser enquadradas no termo "apoiar". Em resposta, o Ministério apresentou os esclarecimentos constantes à peça 24, p. 61.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

324. Embora o órgão tenha descrito a metodologia que empregará para mensurá-las, esta não é de fácil acesso à sociedade. O cidadão que consultar o PPA não obterá, de pronto, conhecimento sobre as ações efetivamente realizadas, a menos que formalize uma solicitação junto ao MCidades para obter tais esclarecimentos.

325. Outro aspecto relevante a ser observado é a dificuldade de se correlacionar as metas com as mudanças esperadas nos respectivos indicadores do PPA. Tome-se, por exemplo, a primeira meta descrita na tabela anterior (apoiar a implantação e/ou requalificação de 320 km de sistemas sobre trilhos em 16 municípios), não é possível visualizar qual o reflexo esperado que o atingimento desta propiciaria nos respectivos indicadores, também descritos na tabela anterior.

326. Vale registrar que o TCU já analisou, anteriormente, em fiscalização específica (TC 020.745/2014-1), a pertinência das metas constantes no PPA 2012-2015 relacionadas à Semob. Como resultado do mencionado trabalho, foi expedida a recomendação abaixo transcrita, que ainda não foi devidamente atendida, pelos motivos expostos nos parágrafos anteriores.

> 9.1. recomendar à Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – Semob/MCid, que:
>
> 9.1.1. adote medidas com vistas à definição de metas e indicadores de desempenho que permitam aferir se, e em que medida, os resultados almejados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana estão sendo alcançados, conforme orienta o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento;

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU)

327. No quadro adiante, é apresentado um comparativo dos indicadores previstos no PPA 2016-2019 para a SNDU e as decorrentes metas estipuladas. De modo análogo ao exposto no item anterior, são adotados termos genéricos que prejudicam a identificação das ações que serão efetivamente realizadas pela Secretaria.

Tabela 18 – Indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Planejamento Urbano

Indicadores	Metas correlacionadas
• Taxa de municípios com Plano Diretor • Taxa de municípios que possuem legislação sobre Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento ou Código de Obras • Taxa de municípios que possuem legislação sobre operação urbana consorciada • Taxa de municípios que possuem legislação sobre Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios PEUC • Taxa de municípios que possuem legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir • Taxa de municípios que possuem legislação sobre zona e/ou área de interesse social • Taxa de Regiões Metropolitanas que instituíram Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	• Apoiar a instituição de elementos de gestão plena em regiões metropolitanas, nos termos do Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015). • Fortalecer a implementação de instrumentos de Planejamento Territorial e de Gestão Urbana Municipal para aplicação efetiva do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).
• Taxa de municípios abrangidos pelo Programa Nacional de Capacitação das Cidades	• Fortalecer a capacidade dos gestores, técnicos e agentes sociais em gestão urbana, territorial e ambiental

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

	por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.
• Número de famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária	• Ampliar o apoio para implementação de processos de regularização fundiária urbana nos municípios, no âmbito do Programa Papel Passado. • Investir R$ 2 bilhões em projetos urbanos estratégicos em territórios de especial interesse, em parceria com a iniciativa privada, para expansão e/ou reabilitação urbana.

328. Verifica-se que, no caso da SNDU, também são utilizados termos que não são específicos, a exemplo de "apoiar" a implementação/instituição e "fortalecer" a implementação/capacidade. Mais uma vez, esses termos não indicam quais as ações que serão efetivamente realizadas pelo MCidades, de modo a dar transparência acerca de sua atuação e a viabilizar o controle social.

329. Além disso, não é possível visualizar qual o reflexo esperado que o atingimento das metas propiciaria nos respectivos indicadores, ou seja, sua efetividade esperada.

Secretaria Nacional de Saneamento Básico (SNSA) e Secretaria Nacional de Habitação (SNH)

330. Diferentemente das Secretarias anteriormente apresentadas (SEMOB e SNDU), as metas definidas no PPA 2016-2019 para os programas geridos pela SNSA e SNH possuem todos os atributos desejados e, em especial, são específicas e mensuráveis. Ressalva é feita apenas para o fato de que, por meio delas, também não é possível visualizar o impacto esperado das ações previstas nos indicadores nacionais, conforme se verifica na tabela a seguir:

Tabela 19 – Principais indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Saneamento Básico

Indicadores	Metas correlacionadas
• Percentual de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna • Percentual de domicílios urbanos servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica • Percentual de tratamento de esgoto coletado	• Apoiar a elaboração de estudos e projetos de engenharia em 369 municípios, visando a ampliação da oferta e do acesso aos serviços de saneamento básico. • Ampliar de 46,8 para 49,6 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários. • Ampliar de 54,8 para 57,8 milhões o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna. • Ampliar de 4,5 para 4,8 bilhões de m3 o volume anual de esgoto tratado.

Tabela 20 – Principais indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Moradia Digna

Indicadores	Metas correlacionadas
• Déficit habitacional absoluto [unid] • Déficit habitacional absoluto em áreas rurais [unid]	• Alcançar a execução de 64% da carteira contratada de 834 intervenções em assentamentos precários. • Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

• Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas [unid] • Déficit habitacional qualitativo - adensamento excessivo [unid]	• Contratar R$ 320 bilhões em operações de financiamento do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. • Contratar R$ 60 bilhões de recursos do FGTS para operações de financiamento imobiliário, destinadas à construção, requalificação, reforma ou aquisição de imóvel novo ou usado. • Beneficiar todas as famílias atendidas por programas habitacionais de interesse social com ações de mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de emprego e renda.

Comentários apresentados pelo Ministério do Planejamento (peça 82)

331. Em sua manifestação, o MPDG observa que, para um conjunto de metas do PPA, a execução do Governo Federal caracteriza-se pelo repasse de recursos ou por outro tipo de apoio a ente diverso, para que este execute alguma ação; e, como o PPA é de cunho federal, muitas vezes esse tipo de arranjo para execução da meta é explicitado através de definições como "apoio" ou "promoção de ações".

332. Inobstante, informou que aguardará as propostas de atualização do Ministério das Cidades em relação às metas aqui comentadas, visando sanar o que for possível durante o processo de atualização do PPA 2016-2019. Ademais, consignou que será recomendado que as atribuições da meta sejam detalhadas de forma mais clara no momento do preenchimento das análises situacionais dos próximos monitoramentos do PPA 2016-2019.

333. Sobre o fato de as metas não se vincularem diretamente com os indicadores do PPA, pontuou que indicadores são parâmetros que permitem acompanhar a evolução de um Programa, identificando, mensurando e comunicando, de forma simples, a evolução de determinado aspecto da intervenção proposta por este, enquanto que as metas expressam a medida de alcance do Objetivo durante o prazo de implementação do PPA. Em outras palavras, indicadores medem o progresso e os efeitos de cada Programa e as metas expressam o grau de atingimento dos Objetivos.

334. Por conta dessa diferenciação, entendeu que a vinculação direta entre indicadores e metas é inadequada. Ainda que por vezes a vinculação seja viável, a existência de relação de causalidade entre metas e indicadores não teria sido pressuposto metodológico do desenho dos programas, não cabendo, agora, buscar-se explicitar tal relação neste PPA.

Análise dos comentários apresentados

335. Conforme se pode verificar, o Ministério do Planejamento entendeu possível ajustar as metas que se mostrarem imprecisas ainda neste PPA e disse que aguardará, para tanto, as propostas de atualização do MCidades.

336. Em relação à ausência de vinculação das metas com os indicadores do PPA, entende-se que a explicação trazida aos autos, de que os indicadores medem o progresso e os efeitos de cada Programa enquanto que as metas o grau de atingimento de cada objetivo, serve para reforçar o entendimento de que deveria sim haver alguma vinculação mais direta entre estes. Afinal, os objetivos são desenhados sempre com o viés de melhorar seus respectivos indicadores - há inequivocamente essa relação.

337. Entretanto, entende-se que, se esse pressuposto não foi adotado na concepção do PPA vigente, não seria apropriado determinar mudanças no meio de sua vigência, pois poderia impactar as metas de todos os demais órgãos da Esplanada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

338. É preciso reconhecer que a definição das metas que comporão o PPA não é tarefa simples, já que exige a atuação coordenada do MCidades com outros órgãos da administração pública, notadamente a Casa Civil e o MPDG, os quais detém a prerrogativa de consolidar e ajustar as metas propostas por cada um dos órgãos da esplanada. Sendo assim, serão feitas as seguintes propostas:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Recomendar ao MCidades** que (i) readeque as metas operacionais do PPA 2016-2019 para os programas sob sua responsabilidade, notadamente as relacionadas à Semob e SNDU, de modo a torná-las mais específicas e transparentes em relação à sua forma de atuação, priorizando o uso de expressões que permitam sua mensuração e evitando, assim, o uso de expressões imprecisas tais como "apoiar" e "fortalecer a implementação", e (ii) adote, desde logo, medidas com vistas à elaboração de metas específicas que explicitem os reflexos esperados dos Objetivos previstos em seus respectivos indicadores; e
- **Recomendar ao MPDG** que avalie a possibilidade de se prever, para o próximo PPA (2020-2023), a necessidade de metas específicas que explicitem os reflexos esperados dos Objetivos previstos em seus respectivos indicadores.

Achado 6: Sistema de controles internos do Ministério das Cidades não é orientado a riscos

339. A recente Instrução Normativa 01/2016-MPDG/CGU, em seu art. 13, dispõe que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos.

340. Além disso, a IN fixou prazo, até maio deste ano (2017), para os órgãos instituírem política de gestão de riscos que especifique, ao menos, o seguinte (art. 17):

> I – princípios e objetivos organizacionais;
>
> II – diretrizes sobre:
>
> a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;
>
> b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;
>
> c) como será medido o desempenho da gestão de riscos;
>
> d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;
>
> e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos; e
>
> f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos; e
>
> III – competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.

341. Prevê, ainda, que os órgãos e entidades, ao efetuarem o mapeamento e avaliação dos riscos, deverão considerar, entre outras possíveis, as tipologias de riscos indicadas na figura a seguir (art. 18).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Figura 13 – Tipologias de riscos a serem considerados

Riscos operacionais	Riscos de imagem/reputação do órgão	Riscos legais	Riscos financeiros/orçamentários
• Eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas	• Eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional	• Eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade	• Eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações

342. Verificou-se que o MCidades já possui minuta da sua Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (peça 95), porém, ao final da fase de execução da auditoria, ela ainda se encontrava pendente de ser aprovada/publicada.

343. Em síntese, a minuta contém os princípios, objetivos e diretrizes dessa política (Capítulos II e III), bem como a criação de cinco instâncias de supervisão para assessorar o Ministro de Estado das Cidades nessa gestão, cada qual com suas atribuições e responsabilidades (Capítulo V). São elas: (i) Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC; (ii) Subcomitê de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão - SIRC; (iii) Grupo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão - GIRC; (iv) Unidade de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão - UIRC; e (v) Gestor de Processos de Gestão.

344. Adicionalmente, verificou-se que, em 2013, o Ministério das Cidades firmou contrato com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para elaboração do seu planejamento estratégico, identificação de projetos prioritários e modernização da gestão. Os principais produtos desenvolvidos no âmbito desse contrato foram os seguintes:

- Plano Estratégico 2014-2018 (peça 24, p. 7-64);
- Cadeia de valor e macroprocessos de trabalho (Produto 3.1, peça 88, p. 1-34);
- Mapeamento dos processos de trabalho considerados prioritários (Produtos 3.2 e 3.3, peça 88, p. 35-68); e
- Redesenho dos processos mapeados visando a eliminação de retrabalhos ou sombras (indefinição do ator/área responsável); eliminação de atividades realizadas em duplicidade; racionalização e padronização das atividades; identificação e registro de atividades tácitas; aumento da eficiência operacional; adequação de atividades às competências de cada área; e garantia da qualidade dos resultados/produtos dos processos (Produtos 3.4 e 3.5, peça 80, p. 69-142).

345. Dentre as ações acima descritas, que visam aprimorar os processos internos do MCidades, merece destaque o mapeamento dos processos de trabalho prioritários e seu respectivo redesenho. O conhecimento do fluxo das atividades prioritárias é o primeiro passo para viabilizar a identificação e a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

decorrente avaliação dos riscos, internos e externos, capazes de impactar no alcance da missão institucional do órgão.

346. Nota-se, portanto, que o Ministério possui ações anteriores que se relacionam, em alguma medida, com a prática de gestão de riscos. No entanto, tais produtos foram concluídos em 2014 e, desde então, não foram identificadas iniciativas tendentes a dar continuidade a essas práticas, dentre elas, identificar, avaliar e tratar os riscos dos processos ali detalhados.

347. Para fins da efetiva implementação da gestão de riscos, entende-se imprescindível que tais práticas aconteçam e que contem com a participação de atores de diversos níveis da entidade, desde a alta administração até os servidores que atuam nas áreas finalísticas, de modo a incorporar as diversas expertises.

348. Sendo assim, visando contribuir para o aprimoramento do sistema de controles internos para melhor enfrentar os riscos existentes, bem como induzir que as práticas identificadas tenham continuidade e avancem efetivamente no sentido de se constituir um adequado sistema de gestão de riscos, será proposta a seguinte determinação:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

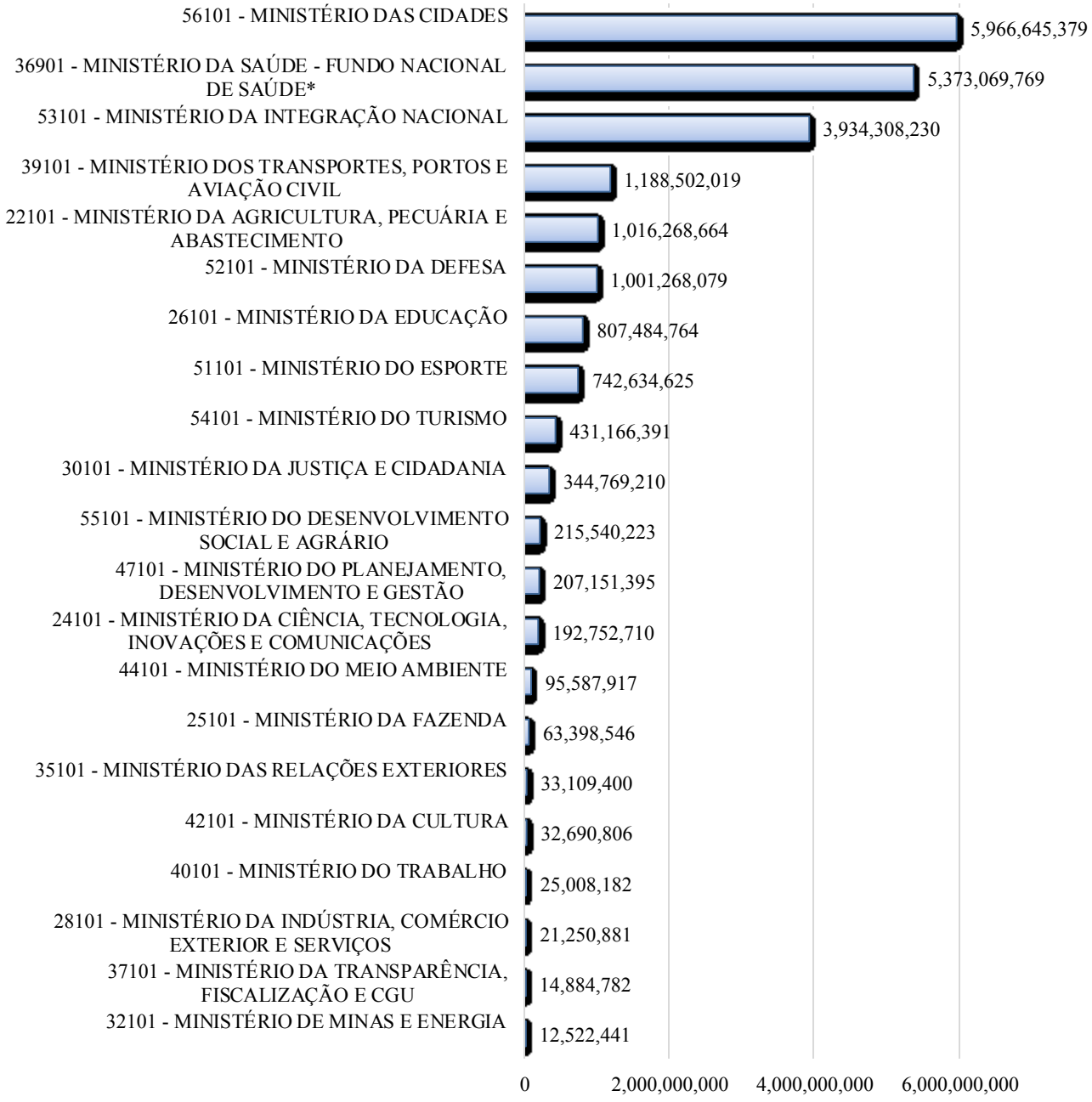
- **Determinar ao MCidades** que, por meio da adoção de práticas de gestão de riscos, conforme previsto nos art. 13 da IN 01/2016-MPDG/CGU, identifique e avalie, nos principais processos de trabalho sob sua competência, os riscos mais relevantes para o alcance da sua missão institucional e promova as respectivas adequações nos controles existentes para melhor mitigá-los, envolvendo nesse processo atores de diversos níveis do órgão, desde a alta administração até os servidores que atuam nas áreas finalísticas.

Achado 7: Assunção de compromissos superior à capacidade financeira e administrativa do Ministério das Cidades

349. Em relação à parcela do orçamento da União destinada a investimentos, o Ministério das Cidades possui um papel protagonista entre os demais Ministérios da esplanada. A partir de dados extraídos do SigaBrasil e do Tesouro Gerencial, sistemas geridos, respectivamente, pelo Senado Federal e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para acompanhamento orçamentário, elaborou-se a tabela a seguir, na qual se verifica que o MCidades possui o maior orçamento de investimento autorizado na Lei Orçamentária Anual para 2017 (Lei 13.414, de 10 de janeiro de 2017).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Gráfico 10 - Distribuição do orçamento de investimento autorizado na LOA 2017



* Obs: nas bases de dados do Siga Brasil (Senado Federal) e do Tesouro Gerencial (STN), o orçamento autorizado do Ministério da Saúde está consolidado com o do Fundo Nacional de Saúde.

350. A despeito desse orçamento, verificou-se que o MCidades enfrenta uma série de desafios para conseguir gerir adequadamente esse elevado montante de recursos.

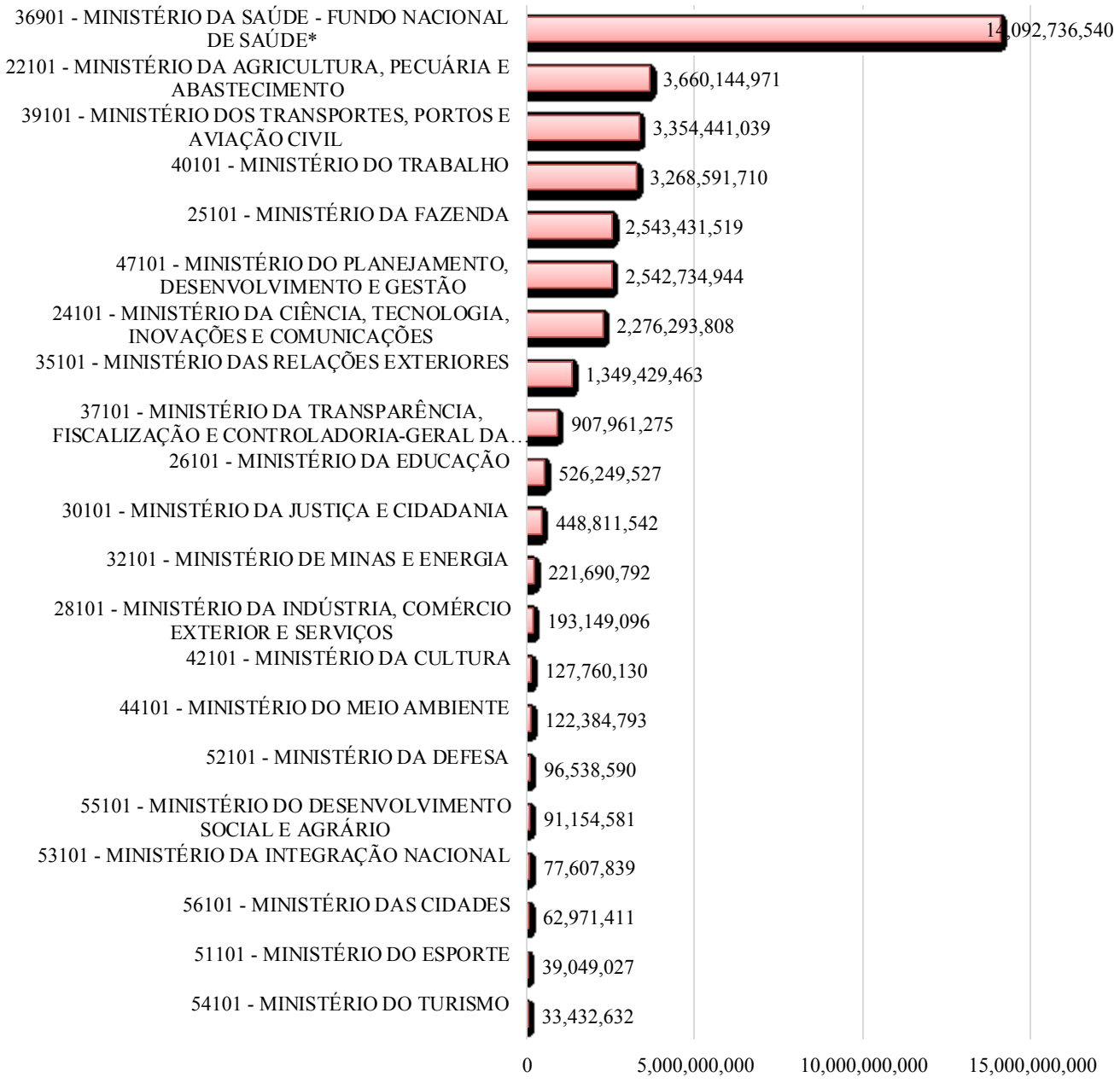
351. O primeiro deles, apontado por unanimidade entre os gestores durante as entrevistas realizadas, diz respeito à incompatibilidade na quantidade de servidores do corpo técnico ministerial para acompanhar a aplicação desses valores.

352. Para melhor evidenciar o contexto da relação entre os recursos humanos disponíveis e o orçamento gerido pelo MCidades, foi feita uma comparação com outros órgãos da esplanada, tendo sido elaborado o gráfico ilustrativo a seguir, a partir de dados extraídos do SigaBrasil e do Tesouro Gerencial,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

com o montante de recursos orçamentários autorizados na LOA 2017 para o grupo de natureza de despesa "Pessoal e Encargos Sociais".

Gráfico 11 - Distribuição do orçamento de pessoal e encargos sociais autorizado na LOA 2017



* Obs: nas bases de dados do Siga Brasil (Senado Federal) e do Tesouro Gerencial (STN), o orçamento autorizado do Ministério da Saúde está consolidado com o do Fundo Nacional de Saúde.

353. Verifica-se, no gráfico acima, que o Ministério das Cidades possui o terceiro menor orçamento autorizado de pessoal, acima apenas dos Ministérios do Esporte e do Turismo. Vale ressaltar que, embora inexista uma relação fixa entre o montante de investimentos e o orçamento de pessoal, pois há uma grande variabilidade em função das atividades exercidas por cada órgão, há inequivocamente ao menos uma correlação entre eles.

354. Não se está a defender que, pelo fato de o MCidades possuir o maior orçamento de investimento, este deveria também receber o maior orçamento de pessoal. Até mesmo porque parte das

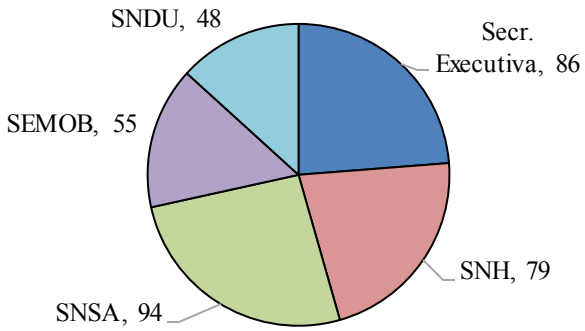
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

suas atribuições é delegada à Caixa Econômica Federal, a qual, em alguns programas, operacionalizados por meio de transferências intergovernamentais atua na condição de mandatária da União e, em outros, operacionalizados por meio de fundos (Fundo para o Desenvolvimento Social - FDS; Fundo de Arrendamento Residencial - FAR), como agente executor.

355. Não obstante, a comparação acima realizada deve ser encarada como um indício a ser ponderado em conjunto com outros indicadores sobre a suficiência atual dos recursos humanos daquele órgão.

356. Visando verificar a distribuição do corpo de servidores em cada Secretaria, questionou-se, por meio do ofício de requisição 007-512/2016, o quantitativo alocado em cada unidade e o percentual destes que realizam atividades-meio. Na resposta apresentada (peça 40, p. 7-17), o Ministério informou que, dos seus 362 servidores, 120 estão alocados em atividades-meio. A maior concentração está, portanto, relacionada às atividades finalísticas do órgão.

Gráfico 12 - Distribuição dos servidores entre as unidades do MCidades
(fonte: peça 40, p. 7)



357. Na visão dos gestores do órgão, o problema de falta de pessoal é histórico, desde a criação do Ministério, conforme informado na resposta ao ofício de requisição 007-512/2016 (peça 40, p. 5):

> O Ministério das Cidades, criado em 2003, contava com 221 servidores, entre requisitados, sem vínculo com a Administração e servidores de carreiras descentralizadas. Assim, com o objetivo de constituir a sua força de trabalho, o primeiro pedido de realização de concurso público ocorreu em 2004, onde foram solicitados 442 cargos efetivos, sendo 169 de nível médio e 273 de nível superior. No entanto, em 2005, foram autorizados o provimento de apenas 205 cargos, distribuídos entre 69 de nível intermediário e 136 de nível superior. Desses 205 cargos inicialmente providos, apenas 121 encontram-se atualmente ocupados, o que percentualmente representa apenas 59% de ocupação.

358. É importante registrar que, à época de sua criação, inexistiam programas governamentais que destinassem relevantes montantes de recursos para as áreas sob responsabilidade do Ministério das Cidades. Foi depois de 2007, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida, que o órgão passou a receber um orçamento expressivo para gerenciar.

359. A partir daí, para adequar seu quadro de pessoal frente a esses novos programas, o Poder Executivo adotou algumas iniciativas estruturantes, a exemplo da criação da carreira de Analista de Infraestrutura e Especialista em Infraestrutura Sênior, pela Lei 11.539, de 8 de novembro de 2007. Nada obstante, conforme informado na resposta ao ofício de requisição 007-512/2016, os concursos públicos realizados não supriram a demanda solicitada (peça 40, p. 5):

> Diante do alto grau de evasão de servidores, foram feitas diversas solicitações para a realização de um novo concurso público. A última solicitação, em 2009, se deu para 152 cargos de nível médio e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

> 201 de nível superior, culminando no total de 353 cargos. Somente em novembro de 2012, foi autorizada a realização de concurso para apenas 130 cargos, distribuídos em 80 de nível médio e 50 de nível superior. Nota-se assim, que, novamente, a autorização abrangeu apenas 37% dos cargos solicitados, quantidade bem menor do que o solicitado pelas unidades.
>
> (…)
>
> No que se refere especificamente aos cargos de Analista de Infraestrutura e Especialista em Infraestrutura Sênior, ressaltamos a realização, em abril deste ano, de um levantamento nas Secretarias Finalísticas para a abertura de um processo seletivo. Foram identificados 71 perfis.

360. No Plano Estratégico 2014-2018 do Ministério das Cidades, estão previstos alguns indicadores para avaliar a adequabilidade da sua força de trabalho, a saber:

FORÇA DE TRABALHO

- **FT** = Número de sevidores

ÍNDICE DE ADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA (Operações do PAC)

- **IAEGmcmv** = Total de operações monitoradas do PAC/ Total de servidores responsável pelo monitoramento do PAC

ÍNDICE DE ADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA (Operações do PMCMV)

- **IAEGmcmv** = Total de operações monitoradas do MCMV / Total de servidores responsável pelo monitoramento do MCMV

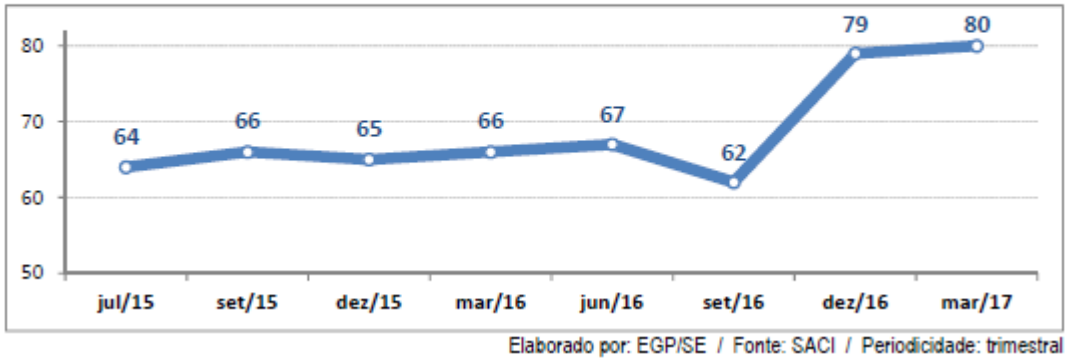
ÍNDICE DE ADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA (Operações de Emendas Parlamentares)

- **IAEGmcmv** = Total de operações monitoradas de EP/ Total de servidores responsável pelo monitoramento das EP

361. Tomando-se, por exemplo, o índice de adequação organizacional da estrutura de monitoramento do PAC, consta no Relatório de Monitoramento Estratégico do MCidades (peça 96, p. 15), transcrito a seguir, que, em média, cada servidor que acompanha o programa tem sob sua gestão 80 (oitenta) contratos.

INDICADOR IAEMpac : ÍNDICE DE ADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA DE MONITORAMENTO DO PAC

(Qtd de contratos vigentes / qtd de monitores)



Elaborado por: EGP/SE / Fonte: SACI / Periodicidade: trimestral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Entre 2015 e 2016, este indicador vinha apresentando valores que orbitavam em torno de 65 contratos por servidor/monitor. Contudo, a partir de dez/16 houve um aumento significativo no número de contratos a serem monitorados por servidor.

Analisando os índices que compõem o indicador (qtd de contratos e qtd de monitores) verifica-se que o aumento se deve, não pelo aumento de contratos, mas sim pela redução da quantidade de servidores "monitores". Segue abaixo tabela que demonstra como a redução na quantidade de servidores foi maior do que a redução de quantidade de contratos a serem monitorados.

Tabela comparativa de qtd de servidores versus qtd de contratos

Variável	SET/16	DEZ/16	MAR/17	Redução: Set x Mar
Qtd de contratos	5.291	5.226	4.783	9,6%
Qtd de servidores "monitores"	85	66	60	29,4%

362. Vale observar que essa média não é uniforme em cada Secretaria finalística, pois não há uma equiparação em relação à quantidade de contratos e de servidores. A título de exemplificação, cita-se a SNH, que, de acordo com dados obtidos na resposta ao ofício de requisição 001-512/2016 (peça 16), possui a maior carteira de contratos (3.434 instrumentos, dos quais restam concluir 1.021, frente a 946 para serem concluídos na SNSA e 190 na SEMOB) e a menor quantidade de servidores para monitorá-la (oito servidores monitores, sem considerar os ocupantes de função em comissão), que representa uma média de mais de 127 contratos por servidor. No entanto, embora a quantidade de contratos da SNH seja maior, o valor total deles é inferior se comparado a outras Secretarias finalísticas (vide tabela na página seguinte).

363. Não se pode deixar de destacar, também, a elevada materialidade dos instrumentos celebrados no âmbito do PAC, seja para saneamento básico, mobilidade urbana ou urbanização de favelas – média de R$ 17 milhões por Termo de Compromisso oriundo das seleções ordinárias e de R$ 102 milhões, das extraordinárias (cálculos detalhados no achado n. 3 deste relatório) – o que reforça a necessidade de análises pormenorizadas para garantir, com razoável segurança, a boa gestão desses recursos.

364. Diante disso, entende-se que a média refletida no indicador do plano estratégico, de 80 contratos por servidor, pode prejudicar o acompanhamento tempestivo dos empreendimentos contratados, haja vista que dentre suas atribuições estão: analisar as carta-consultas apresentadas, selecionar empreendimentos, homologar análise de engenharia da Mandatária, emitir autorização de início das obras, acompanhar, via sistema SACI, a evolução das obras e supervisionar as atividades delegadas à Mandatária - atribuições estas que são especializadas e possuem certo grau de complexidade.

365. Contudo, a falta de procedimentos operacionais padronizados para realizar cada uma das atividades acima descritas (assunto tratado no achado 1 deste relatório) inviabiliza o conhecimento da proporção ideal de contratos por servidor.

366. Nesse sentido, vale salientar que, ainda que a situação de insuficiência de recursos humanos não possa ser definitivamente solucionada sem a alocação de novos servidores para o Ministério, a racionalização dos processos de trabalho e a atuação orientada por um adequado mapeamento de riscos (assuntos tratados nas propostas de encaminhamento dos achados 1 e 6 deste relatório) poderá contribuir para redução da gravidade dos problemas verificados, bem como para aumentar a confiabilidade das estimativas de demanda de pessoal.

367. Vale registrar ainda que a questão da insuficiência de pessoal também foi apontada nos relatórios anuais de avaliação da gestão, elaborados pela CGU para subsidiar o julgamento das contas anuais dos órgãos jurisdicionados. Nesse sentido, seguem excertos extraídos dos últimos relatórios apresentados, que constituíram processo específico neste Tribunal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Relatório de Auditoria Anual das Contas de 2015 da Secretaria Executiva do MCidades (TC 009.344/2017-9, peça 5, p. 12):

Em relação ao quadro de pessoal da Unidade, também há espaço para a implementação de melhorias, pois apurou-se que a força de trabalho tem se mostrado insuficiente para o cumprimento de atividades sob responsabilidade da Pasta. Há, portanto, necessidade de melhorias especialmente no aspecto quantitativo do quadro de pessoal.

Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 da Nacional de Habitação do MCidades (TC 009.271/2017-1, peça 5, p. 8-9):

Conforme o item 8.1 do Relatório de Gestão a SNH afirma que a defasagem no quantitativo de servidores da Secretaria prejudica as atividades de controle, monitoramento e avaliação dos Programas de responsabilidade da Unidade. Registra, ainda, a evasão e a rotatividade nos quadros pertencentes à Secretaria como questões que contribuem para a insuficiência de pessoal.

Nesse sentido, a Unidade foi questionada a informar se no exercício de 2015 encaminhou à Secretaria Executiva demanda por mais servidores e/ou estudo quanto ao dimensionamento da força de trabalho mínima necessária para execução dos serviços da Unidade. Em resposta, a Unidade relatou que foi encaminhada à Secretaria Executiva proposta de reestruturação, sem, contudo, apresentar maiores detalhes.

O quantitativo de servidores informado pela SNH em exercício efetivo na Unidade em 2014 foi de 95 enquanto em 2015 esse número foi de 91, demonstrando redução da força de trabalho.

(…)

Em síntese, considerando que não houve incremento no quantitativo de pessoal e aperfeiçoamento da estrutura tecnológica, a equipe de auditoria avalia como de fragilidade a atual situação quanto à estrutura de pessoal e tecnológica à disposição da Secretaria, de forma análoga ao que consta do Relatório n. 201503541.

Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do MCidades (TC 010.072/2017-9, peça 4, p. 10):

Em relação ao quadro de pessoal da Unidade, a avaliação verificada na Auditoria da Gestão da Secretaria Executiva verificou que a força de trabalho tem se mostrado insuficiente para o cumprimento de atividades sob sua responsabilidade. Há, portanto, necessidade de melhorias no aspecto quantitativo, conforme tratado no Relatório 201600725 (Auditoria da Gestão da Secretaria Executiva).

368. Mas os desafios internos que o Ministério enfrenta não se resumem à sua força de trabalho. Nesse sentido, outra questão importante diz respeito ao montante financeiro dos compromissos assumidos.

369. Prosseguindo com o exemplo do PAC, em resposta ao ofício de requisição 001-512/2016 (peças 15-18, itens não digitalizáveis), cada Secretaria finalística informou o volume total de recursos contratados, empenhados e pagos no âmbito do programa, os quais estão consolidados na tabela a seguir:

Tabela 21 – Valores dos termos de compromisso firmados

Secretaria	Valor Total dos instrumentos de repasse	Parcela da União	Valores empenhados	Valor já pago pela União	Valores a empenhar
SNSA	36.985.247.039	32.502.945.442	15.632.684.411	12.773.431.731	16.870.261.031
SEMOB	35.022.272.332	27.876.830.250	3.061.571.156	2.025.837.182	24.815.259.094
SNH	29.438.147.039	21.888.987.576	10.498.666.961	10.372.784.081	11.390.320.615
SNDU	2.354.241.235	2.273.775.124	1.023.495.139	1.023.414.352	1.250.279.985

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

TOTAL	**103.799.907.646**	**84.542.538.394**	**30.216.417.668**	**26.195.467.348**	**54.326.120.725**

370. Conforme se extrai da tabela acima, do valor total já contratado a ser custeado pela União (R$ 84,5 bilhões), restam empenhar mais de 64%, que representa cerca de R$ 54,3 bilhões.

371. Recupere-se que, nos gráficos apresentados no início do presente tópico, consta que foram autorizados quase R$ 6 bilhões, na LOA 2017, para o orçamento de investimento do MCidades. Entretanto, desse montante, pouco mais da metade (cerca de R$ 3,1 bilhões) é destinado às obras do PAC de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana (de acordo com as mesmas bases anteriormente citadas: SigaBrasil e Tesouro Gerencial).

372. Conclui-se, dessa forma, que o orçamento autorizado na LOA 2017 para o MCidades fazer frente às despesas do PAC, apesar de significativo, é um fator limitante à regular execução dos respectivos contratos. Nesses termos, se, por exemplo, todos os contratos ajustarem seu ritmo de execução para serem concluídos nos próximos anos, não haveria recursos para fazer frente a tal evolução.

373. Ressalta-se que o Ministério das Cidades já tinha abordado essa limitação financeira em fiscalizações anteriores realizadas por este Tribunal, cujos achados enfocavam atrasos no cumprimento de cronograma. Citam-se, dentre elas, as manifestações a seguir transcritas, que demonstram que os problemas financeiros vêm se agravando ao longo dos anos - em 2015 os repasses ocorriam com atrasos de cerca de 90 dias e em 2016 e 2017 não há recursos suficientes para honrar todos os contratos celebrados:

TC 008.337/2015-2 - processo autuado para monitorar a decisão constante do Acórdão 593/2015-Plenário, cujo objeto é gestão das obras de saneamento do Programa 0122 - Serviços urbanos de água e esgoto, peça 29 daquele processo, p. 56 (ofício datado de 25/5/2015):

> … Especialmente no caso do PAC, e mais especificamente para os empreendimentos enquadrados na primeira fase do programa (PAC 1), os recursos financeiros eram depositados com folga de 5% ou até de 10% em relação à execução física da obra.
>
> Como resultado dessa dinâmica há hoje um montante significativo de recursos financeiros depositados nas contas correntes dos contratos que não foram efetivamente utilizados pelos proponentes. Em contrapartida, a situação atual de contingenciamento de recursos financeiros pela qual passa o Governo tem gerado atraso médio de 90 dias no pagamento de outros tantos empreendimentos que não possuem essa folga.

TC 014.456/2016-8 - Obras para amortecimento de cheias nos rios Belém, Pinheirinho, Água Verde e Pilarzinho, no Paraná (Fiscobras 2016), peça 76 daquele processo, p. 9-10 (ofício datado de 23/11/2016):

> 5. … desde 2013 o orçamento disponibilizado para a SNSA começou a diminuir em relação à previsão da LOA, em 2014 e 2015, essa redução foi de cerca de 50%, e em 2016 a própria LOA foi reduzida para menos de 1/4 do valor do exercício anterior. Para os anos de 2017 e 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informou que a previsão do orçamento da SNSA é de R$ 1,35 bilhão para cada exercício.
>
> 6. Embora estes valores sejam significativos, não são suficientes para fazer frente aos compromissos assumidos pela SNSA. A Tabela 2 mostrada a seguir apresenta a situação das operações, seu número e valores.
>
> (…)
>
> 7. Estes números mostram que a SNSA ainda tem a empenhar cerca de R$ 16,8 bilhões, assim, com base na previsão para os anos de 2017 e 2018 de R$ 1,35 bilhão, sem nenhuma inclusão de nova operação, seriam necessários cerca de 12 anos para completar os empenhos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

> 8. Diante disso, o Ministério estuda uma solução sobre que providências deve adotar para equilibrar seu orçamento e do [orçamento] da SNSA. Assim, o Ministério das Cidades tem adotado medidas administrativas com vistas a reduzir a demanda orçamentária e financeira, dentre as quais, citam-se as seguintes:
>
> 8.1. Suspensão de realização de seleção pública propostas;
>
> 8.2. Redução substancial de homologação das Síntese de Projeto Aprovado - SPAs, com a transferência dessa competência das Secretarias finalísticas para o Gabinete do Ministro - Portaria n. 368, de 2 julho de 2015, e posteriormente para a Secretaria Executiva - Portaria n. 320, de 14 julho de 2016;
>
> 8.3. Exigência da homologação da SPA para iniciar a licitação e não somente a aprovação do projeto pela CAIXA como era o procedimento;
>
> 8.4. Redução substancial da emissão de Autorização de Início de Objeto - AIO para novas obras ou novas etapas de obras para as operações em andamento, com a transferência dessa competência da CAIXA para o Gabinete do Ministro - Portaria n. 368, de 2 julho de 2015, e posteriormente para a Secretaria Executiva - Portaria n. 320, de 14 julho de 2016;
>
> 8.5. Descontinuidade do depósito antecipado de 5% do valor do repasse do TC [Termo de Compromisso] na conta vinculada ao empreendimento desde a emissão da AIO, conforme descrito no Item 13.2.1.2. do Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos na 2ª fase do Programa de Aceleração do Crescimento — PAC 2 - MICE.
>
> (…)
>
> 11. Para uma melhor compreender a extensão do problema, é importante saber que o Ministério das Cidades não define de forma autônoma seus limites orçamentários e financeiros, estes são definidos em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP de acordo com as disponibilidades do projeto de lei do orçamento da União. Nesse aspecto, ainda que o Ministério das Cidades tenha demonstrado que os limites definidos não seriam suficientes, o MP, em razão da redução da receita da União, que vem ocorrendo desde 2014, tem mantido estes limites insuficientes para fazer frente aos compromissos assumidos pelo Ministério das Cidades. É importante observar que no trâmite do projeto do orçamento no congresso, não há segurança de que a proposta do executivo seja mantida.

Comentários apresentados pelo Ministério das Cidades (peça 80)

374. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental afirmou que "É público e notório, (…), a deficiência logística do MCidades, no que se refere a pessoal e outros instrumentos, principalmente em um momento em que os Órgãos de Controle começam a exigir instrumentos de gerenciamento de projetos sofisticados. Certamente esta é uma questão que terá que ser solucionada" (peça 80, item não digitalizável, p. 6 e 10).

375. Na mesma linha, a Secretaria Nacional de Habitação expôs o seguinte:

> 2.2. De início, cumpre registrar que o referido Relatório é bastante assertivo ao identificar a incompatibilidade entre o volume de recursos a serem aplicados nos programas sociais de infraestrutura urbana e a estrutura técnica e tecnológica disponível no Ministério das Cidades, sendo uma das situações mais díspares a encontrada nesta Secretaria Nacional de Habitação.
>
> 2.3. O início do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Ministério das Cidades encontrou um ambiente com arcabouço operacional desenhado para a transferência voluntária de recursos do Orçamento Geral da União a estados e municípios, tendo a Caixa Econômica Federal (CEF) como mandatária de União, e um conjunto de normativos que vêm sendo aprimorados, ano a ano, desde 1995.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

> 2.4. O advento do PAC, trazendo outra dimensão para a quantidade e o tamanho das intervenções, instigou novo papel para a União, fazendo com que o Ministério das Cidades, órgão eminentemente regulador, passasse a ter que cumprir funções adicionais de monitoramento e acompanhamento da execução das obras, lado a lado com a CEF, cuja expertise técnica e estrutura de engenharia descentralizada há muito cumpre a função de seu braço operacional *in loco* (peça 80, item não digitalizável, p. 12).

Comentários apresentados pelo Ministério do Planejamento (peça 82)

376. O MPDG argumenta sobre a necessidade de atualizar os dados da tabela 21, pois refletem a situação do início do ano 2017. Nesse sentido, apresentou a tabela a seguir, que considera a data-base 30/6/2017, e que demonstra valores a empenhar menores que os identificados pela equipe de auditoria (peça 82, p. 10):

Tabela 22 – Valores dos termos de compromisso informados pelo MPDG (em R$ bilhões)

Secretaria	Valor Total dos instrumentos de repasse	Parcela da União	Valores empenhados	Valor já pago pela União	Valores a empenhar
SNSA	Não informado	29,69	15,88	13,25	13,80
SEMOB		17,27	5,47	4,27	11,80
SNH		12,47	10,30	8,10	2,18
SNDU		2,22	1,01	0,55	1,21
TOTAL		**61,63**	**32,66**	**26,17**	**28,99**

377. De acordo com o órgão, essa diferença se deve a recentes ações de redução da carteira de contratos de saneamento básico e mobilidade urbana. Em relação ao primeiro, os cancelamentos decorreram de (i) desistência do investimento pelo ente tomador, (ii) ausência de desembolso dentro dos prazos previstos, (iii) paralisação por mais de 12 meses, (iv) vencimento da vigência ou (v) decurso de prazo de cláusulas suspensivas. Já os cancelamentos de mobilidade urbana decorreram do não atingimento dos requisitos técnicos mínimos estabelecidos nos normativos para formalização dos contratos.

378. O Ministério do Planejamento acrescenta, ainda, que o executor (MCidades) possui em Restos a Pagar a quantia de R$ 6,5 bilhões, o que, em sua visão, representa uma disponibilidade orçamentária significativa e suficiente para fazer frente à execução financeira dos empreendimentos, em especial quando considera-se a situação fiscal atual da União.

379. Na sequência, expõe sobre o baixo índice de evolução dos contratos e conclui que, em seu entendimento, a disponibilidade orçamentária do Ministério das Cidades não está incompatível com o ritmo de execução das carteiras.

380. Pontua, ainda, que, com a frustração de receitas atualmente verificada, "tornou-se imperiosa a concentração dos esforços e dos recursos governamentais na conclusão das obras em andamento, e adoção de medidas gerenciais para redução do tamanho da carteira, com ênfase nos empreendimentos não iniciados e que perderam sua atualidade, e inibição do início de novas obras" (peça 82, p. 11).

381. Nesse sentido, informou que o artigo 4° da Portaria do Ministério do Planejamento n. 348, de 14 de novembro de 2016, possibilita que os órgãos apresentem para análise propostas de remanejamento de valores de repasse entre empreendimentos, preservado o valor global da carteira ativa do PAC de cada Ministério.

382. Ao final, alegou que estão sendo adotadas ainda medidas de repactuação dos termos de compromisso em situação paralisada para conclusão dos instrumentos com redução de metas e valores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

de repasse, desde que assegurada a funcionalidade das metas e etapas já executadas no âmbito de cada instrumento de repasse.

Análise dos comentários apresentados

383. Consoante o exposto, a manifestação do MCidades é uníssona quanto ao acatamento deste achado, tanto em relação ao aspecto administrativo como financeiro.

384. Por outro lado, o MPDG acredita que não há assunção de compromissos superiores à capacidade financeira do Ministério das Cidades e informa diversas ações que já foram adotadas e outras tantas que estão atualmente sendo implementadas com vistas a reduzir a carteira contratada daquele Ministério.

385. Entende-se que a própria existência dessas ações corrobora o achado deste relatório, de que foram, de fato, celebrados compromissos superiores à capacidade financeira do MCidades, os quais estão tendo que ser readequados para compatibilizá-los ao orçamento do órgão. Além disso, não foram apresentados contra-argumentos no tocante ao quantitativo do quadro técnico do Ministério das Cidades, razão pela qual mantém-se as conclusões do presente achado.

386. Com base no exposto, será feita a seguinte proposta:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- **Recomendar à Casa Civil, ao MPDG e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional** que envidem esforços com vistas a dotar o Ministério das Cidades de capacidade administrativa e financeira compatível com o volume de compromissos já assumidos pelo órgão, de modo a viabilizar o regular acompanhamento e gestão das políticas públicas e programas sob sua responsabilidade.

VI. CONCLUSÃO

387. Trata-se de relatório da auditoria de natureza operacional com a finalidade de avaliar, em nível de entidade, os controles internos do Ministério das Cidades e, em nível de atividade, se esses controles são suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à gestão das obras públicas por ele custeadas com recursos do Orçamento Geral da União, por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias.

388. A avaliação empreendida em nível de entidade revelou que o grau de maturidade dos controles internos do Ministério das Cidades foi classificado como intermediário.

Nível geral de maturidade dos controles internos do Ministério das Cidades
(Cópia da figura 3 deste relatório)

389. Dentre os cinco componentes do controle interno, que subsidiaram tal avaliação, o que obteve menor pontuação, ou seja, que necessita de maior aprimoramento, foi o componente "avaliação de riscos", classificado com nível de maturidade inicial, seguido pelos componentes "atividade de controle", com nível de maturidade limiar entre básico e intermediário, e "monitoramento", "ambiente de controle" e "informação e comunicação", esses três com nível de maturidade intermediário.

390. Após a avaliação dos controles internos do Ministério das Cidades em nível de entidade e, consequentemente, ao adquirir uma base mais sólida de conhecimento da organização e de seu ambiente, partiu-se para a avaliação em nível de atividade (*Transaction-Level Assesment*), escolhendo-se, para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

tanto, o processo de trabalho relacionado às transferências intergovernamentais obrigatórias (vinculadas ao PAC).

391. Nesse sentido, verificou-se se os procedimentos de controle existentes para devido cumprimento das competências do Ministério das Cidades eram suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à atividade selecionada.

392. Entretanto, uma vez que o Ministério não possuía implementada a prática de gestão de riscos, coube à equipe de auditoria realizar alguns procedimentos para identificar quais eram os eventos que representavam os principais riscos existentes nesse processo de trabalho, o que resultou na identificação de doze eventos de risco.

393. Visando otimizar as análises, a equipe optou por avaliar apenas os controles internos dos eventos classificados com maior risco inerente, o que possibilitou reduzir o universo de análise para cinco eventos.

394. Na sequência, foram realizados testes de controle para avaliar: (i) se o conjunto de regras e procedimentos aplicáveis se mostrava suficiente; (ii) se os modelos padronizados (*checklists*) para análise continham todos os aspectos regulados; (iii) se os sistemas informatizados previam pontos de controle específicos; e (iv) se haviam instâncias supervisoras para verificar a obediência aos controles previstos.

395. Uma vez estabelecido o nível de confiança, foi possível estimar o nível de risco residual para os cinco eventos escolhidos, o que, por sua vez, possibilitou a indicação da abordagem e dos procedimentos de auditoria para a fase de execução, basicamente composto por testes substantivos para verificar se os controles previstos estavam sendo efetivamente obedecidos. Tais testes foram aplicados em uma amostra aleatória de trinta processos administrativos do MCidades, estratificados por temática (dez para saneamento, dez para mobilidade urbana e dez para urbanização de favelas). Além dessa amostra aleatória, também foram avaliados processos referentes a empreendimentos já fiscalizados pelo TCU no período 2013-2016.

396. Como resultado das análises empreendidas, foram identificados os sete achados de auditoria a seguir descritos:

Achado 1: Deficiências na gestão das transferências intergovernamentais para obras de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, caracterizada em virtude de ausência de rotinas operacionais para padronizar a forma de acompanhar e gerir os investimentos.

Achado 2: Deficiências na implementação da política pública para as áreas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, que atualmente está sujeita à eventualidade do PAC.

Achado 3: Risco de seleção de empreendimentos não prioritários, sem viabilidade e/ou incompatíveis com os planos de desenvolvimento urbano, devido à insuficiência dos critérios de enquadramento e priorização nas portarias de chamamento público e seleções extraordinárias.

Achado 4: Deficiências nos controles internos da Mandatária para operacionalização das transferências intergovernamentais, devido a (i) os normativos internos e/ou formulários padronizados que norteiam a análise da documentação técnica dos proponentes e o acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado não possuírem controles suficientes que atendam aos aspectos previstos na Portaria Interministerial 424/2016; (ii) ausência de instância revisora dos documentos emitidos pelo corpo técnico da Mandatária.

Achado 5: Metas do PPA não mensuram a efetividade das ações do Ministério das Cidades.

Achado 6: Sistema de controles internos do Ministério das Cidades não é orientado a riscos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Achado 7: Assunção de compromissos superior à capacidade financeira e administrativa do Ministério das Cidades.

397. Para cada um dos achados deste relatório, estão sendo propostas recomendações e/ou determinações que visam a indução de práticas relacionadas à gestão de riscos, ao aperfeiçoamento dos controles relacionados aos aspectos analisados e à maior transparência das ações do Ministério. Espera-se que, depois de implementadas, tais medidas contribuam para o melhor alcance da missão institucional do Ministério das Cidades, o que acabará se traduzindo em maiores benefícios sociais à população que vive atualmente nas cidades brasileiras.

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

398. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

Ministério das Cidades

I. **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 adote providências com vistas a:

a. instituir rotinas e *checklists* para padronizar, racionalizar e conferir maior eficiência e confiabilidade à forma de atuação das Secretarias finalísticas no acompanhamento dos investimentos (achado 1.1);

b. avaliar a conveniência e oportunidade de atualizar, no que couber, os mapas e fluxos elaborados pela FGV no âmbito do "Planejamento Estratégico 2013-2015, Monitoramento de Projetos Prioritários e Modernização da Gestão" (achado 1.1);

c. promover a ampla e regular divulgação dos mapas de processo e rotinas referidos nos itens anteriores (achado 1.1);

d. prever, quando da formalização das referidas rotinas operacionais, 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), e avalie a conveniência e oportunidade de considerar, ainda, o seguinte (achado 1.1):

d.1. procedimentos para priorizar o acompanhamento de empreendimentos considerando, por exemplo, intervenções em cidades com indicadores mais desfavoráveis, retrospecto do proponente em transferências anteriores, materialidade do investimento, atraso no avanço físico-financeiro do objeto dos termos de compromisso; e

d.2. marcos e/ou pontos de controle específicos nos cronogramas pactuados para que o Ministério proceda a alguma ação/inspeção no sentido de monitorar a evolução dos instrumentos de repasse celebrados, podendo adotar, como exemplo, os seguintes marcos, dentre outros que se julgarem pertinentes: apresentação de projeto, realização de licitação, início dos serviços, conclusão de cada meta.

e. aprimorar a qualidade das informações disponibilizadas na internet sobre os empreendimentos por ele custeados, para conter, no mínimo, além das informações já apresentadas (executor, município, unidade federativa, valor e estágio), a descrição resumida do objeto financiado, a data da celebração do instrumento de repasse, a data prevista para conclusão do objeto, o percentual executado, pendências à regular execução das obras, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

os respectivos responsáveis pela resolução destas, dentre outras que se julgarem pertinentes para viabilizar o efetivo exercício do controle social (achado 1.2);

f. implementar medidas para que os entes possam se planejar melhor, conferindo maior previsibilidade aos investimentos em saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, a exemplo de manter os chamamentos públicos permanentemente abertos, em vez de concentrá-los em momentos esporádicos, ou outras que porventura se revelem como mais indicadas (achado 2);

g. instituir mecanismos para monitorar continuamente o volume de contratações de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana nas cidades mais carentes desses serviços e, caso verifique baixo índice de contratações nesses locais, adote medidas oportunas para induzir tais contratações, de modo a maximizar a melhoria dos indicadores nacionais de desenvolvimento humano (achado 2);

h. estabelecer, para todos os processos de seleção de empreendimentos de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana o seguinte:

h.1. critérios mínimos de enquadramento que garantam com razoável segurança o atendimento a todos os aspectos previstos nos Manuais do Programa Moradia Digna (Urbanização de Favelas), do Programa Saneamento Básico (sistemática 2012) e do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, sintetizados nos itens "a" a "e" da tabela 13 deste relatório (achado 3.1); e

h.2. pontuações a serem aplicadas para fins de hierarquização das propostas (achado 3.3).

i. divulgar, em sítio eletrônico, no mínimo, informações resumidas sobre as propostas apresentadas em cada chamamento ou seleção extraordinária (dentre outras, a localidade, a descrição da obra e o valor), o resultado da hierarquização das propostas que houverem sido apresentadas, a indicação de quais foram por fim selecionadas, as eventuais pendências que possam estar condicionando suas respectivas contratações e os motivos que levaram à rejeição de determinadas propostas, quando for o caso, no intuito de viabilizar o efetivo exercício do controle social (achado 3.3); e

j. identificar e avaliar, nos principais processos de trabalho sob sua competência, por meio da adoção de práticas de gestão de riscos prevista nos art. 13 da IN 01/2016-MPDG/CGU, os riscos mais relevantes para o alcance da sua missão institucional e promover as respectivas adequações nos controles existentes para melhor mitigá-los, envolvendo nesse processo atores de diversos níveis do órgão, desde a alta administração até os servidores que atuam nas áreas finalísticas (achado 6).

II. **Recomendar** ao Ministério das Cidades, 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:

a. estudar a possibilidade de se adotar outros modos de seleção de empreendimentos de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, a exemplo da criação de um "banco de projetos" e do escalonamento sucessivo de seleções públicas, ambos detalhados no texto deste relatório (achado 3.1);

b. readequar as metas operacionais do PPA 2016-2019 para os programas sob sua responsabilidade, notadamente as relacionadas à Semob e SNDU, de modo a torná-las mais específicas e transparentes em relação à sua forma de atuação, priorizando o uso de expressões que permitam sua mensuração e evitando, assim, o uso de expressões imprecisas tais como "apoiar" e "fortalecer a implementação" (achado 5); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

c. adotar, desde logo, medidas para a elaboração de metas específicas que explicitem os reflexos esperados dos Objetivos previstos em seus respectivos indicadores (achado 5).

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG)

III. **Determinar** 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 II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que elabore plano de fiscalização prevendo procedimentos para os Ministérios realizarem a fiscalização da atuação da Mandatária para fins de atendimento ao inciso III do art. 58 da Lei 8.666/1993, considerando, nesse plano, pelo menos o seguinte (achado 4.3):

a. a regularidade da supervisão;

b. o enfoque maior nas atividades que representam maior risco ao processo de transferência intergovernamental;

c. eventuais testes que deverão ser aplicados; e

d. critérios para definição das amostras de processos em que devem ser aplicados os testes.

IV. **Recomendar ao MPDG**, 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 avalie a possibilidade de se prever, para o próximo PPA (2020-2023), a necessidade de metas específicas que explicitem os reflexos esperados dos Objetivos previstos em seus respectivos indicadores (achado 5).

V. **Dar ciência** ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sobre as situações abaixo 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 (achado 3.2):

a. 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);

b. 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 (processo SEI 80000.045466/2013-04); e

c. 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).

Caixa Econômica Federal

VI. **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:

a. 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 (achado 4.1):

a.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 sistemas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

informatizados, quando há divisão do objeto em etapas, conforme subseção 3.4.10.11.1 do Normativo SA 098 v.051, em vez de conter apenas registros sobre dependência da funcionalidade da proposta em relação a outros projetos/ações custeados pelo Termo de Compromisso;

a.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, em vez de conter apenas registros sobre sua existência e quanto ao atendimento de suas condicionantes.

a.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, em vez de conter apenas registros sobre a identificação das unidades a serem removidas e/ou realocadas;

a.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

a.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 os possíveis reflexos no cronograma previsto.

b. aprimorar seus modelos padronizados para acompanhamento de engenharia para que contenham as informações mínimas necessárias em relação à verificação da compatibilidade do andamento das obras em relação ao cronograma vigente, no formulário padronizado de Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE), em vez de conter apenas registro para verificação do andamento em relação ao boletim de medição (achado 4.2):

c. aprimorar seus modelos padronizados para análise de reprogramação para que contenham as informações mínimas necessárias em relação às condições que se enquadram como alteração substancial do objeto e que ensejam, 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 algum instrumento de repasse sem autorização pelo concedente (achado 4.2):

d. alterar seus normativos internos com vistas a excluir a vedação à utilização de instrumentos de medição e/ou incluir previsão para seu corpo técnico solicitar ao fiscal da obra que proceda à aferição das dimensões que se mostrarem possíveis dos serviços mais relevantes das obras, de modo a confirmar a exatidão de suas medidas, atendendo, assim, ao art. 6º, inciso II, alínea "f", da Portaria Interministerial 424/2016 (achado 4.2);

e. incluir, em seus normativos, rotina prevendo a obrigatoriedade de revisão e manifestação do superior hierárquico acerca das 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

f. incluir, em seu plano de auditoria, regularmente, a avaliação dos controles internos relativamente às operações de transferências intergovernamentais, de modo a fortalecer tal processo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)

VII. **Determinar** ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), 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 inclua em seu plano de auditoria, regularmente, os pontos a seguir relacionados:

a. verificação do cumprimento das normas internas e procedimentos operacionais do Ministério das Cidades relativos à gestão dos empreendimentos custeados mediante transferência intergovernamental obrigatória (achado 1.1); e

b. verificação da devida organização dos processos administrativos das áreas finalísticas do Ministério das Cidades, observando especificamente se estão sendo juntadas todas as informações e documentos que motivam e embasam os atos exarados, dentre eles os relacionados à seleção dos empreendimentos custeados por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias (achado 3.2).

Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Caixa Econômica Federal

VIII. **Determinar** ao Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e 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 adote providências com vistas a:

a. instituir Grupo de Trabalho para revisar o Contrato de Prestação de Serviços n.17/2012, no intuito de melhor especificar os serviços que devem ser prestados pela Caixa, quando esta atuar na qualidade de Mandatária da União para as transferências intergovernamentais obrigatórias, esclarecendo necessariamente, dentre outros aspectos, os seguintes (achado 4.3):

a.1. procedimentos aplicáveis para fins de análise dos projetos apresentados e emissão de LAE/SPA, detalhando as verificações que devem ser realizadas;

a.2. procedimentos a serem adotados para a devida aferição dos serviços executados, em consonância com os aspectos destacados neste achado; e

a.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.

b. no âmbito do Grupo de Trabalho de que trata o item anterior, avaliem a conveniência e oportunidade de (achado 4.3):

b.1. criar níveis para estratificação dos instrumentos de repasse, por exemplo, em função do seu valor total, tal qual previsto no art. 3º da Portaria Interministerial 424/2016 e/ou em função da localidade do objeto - em cidades com indicadores mais desfavoráveis ou em municípios que historicamente possuem maior dificuldade na concretização das suas obras; e

b.2. instituir controles diferenciados para viabilizar o acompanhamento mais pormenorizado dos instrumentos enquadrados nos níveis considerados prioritários.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Casa Civil e Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional

IX. **Recomendar** ao Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Casa Civil e Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, 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 envidem esforços com vistas a:

a. fortalecer as políticas públicas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana para que sejam contínuas, permanentes e possuam fonte de recursos específica no orçamento geral da União, tornando-as, assim, menos dependentes de investimentos eventuais e concentrados, tal qual aqueles alocados no âmbito do PAC (achado 2); e

b. dotar o Ministério das Cidades de capacidade administrativa e financeira compatível com o volume de compromissos já assumidos pelo órgão, de modo a viabilizar o regular acompanhamento e gestão das políticas públicas e programas sob sua responsabilidade (achado 7).

Outras propostas

X. **Determinar ao Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e 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 90 (noventa) dias, **plano de ação** para implementação das determinações e recomendações oriundas deste trabalho, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para cada uma delas;

XI. **Determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana** deste Tribunal que monitore, em processo específico, a entrega do plano de ação de que trata o item anterior, avaliando, no mesmo processo, se as medidas e prazos ali descritos são pertinentes para induzir as melhorias necessárias;

XII. **Recomendar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana** deste Tribunal que avalie a conveniência e oportunidade de incluir no próximo Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras), as obras do sistema de esgotamento sanitário no Estado de Roraima, tendo em vista o risco detectado neste empreendimento (achado 3.2); e

XIII. **Arquivar os autos**.

Brasília, 08 de setembro de 2017.

À consideração superior.

Gustavo Ferreira Olkowski
Coordenador da auditoria
AUFC/Assessor – Matr. 8681-9
(assinado eletronicamente)

Igor Pereira Oliveira
Membro
AUFC – Matr. 10667-4
(assinado eletronicamente)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

ANEXO

METODOLOGIA EMPREGADA PARA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Metodologia adotada para avaliação de controles internos em nível de entidade

A avaliação dos controles internos em nível de entidade foi pautada nos critérios definidos pelo COSO – *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê das Organizações Patrocinadoras), os quais foram internalizados no Poder Executivo Federal mediante a publicação da Instrução Normativa 01/2016-MP/CGU. Nos parágrafos seguintes, será feita uma breve explanação dessa metodologia.

Criada originalmente em 1985, nos Estados Unidos, a *National Commission on Fraudulent Financial Reporting* (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros), também conhecida como *Treadway Commission*, foi uma iniciativa independente do setor privado com a finalidade de estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros e contábeis e desenvolver recomendações para empresas de capital aberto e seus auditores independentes e para as instituições educativas (COSO, 1992).

Essa Comissão foi patrocinada por cinco grandes associações de profissionais de classe ligadas à área financeira, sendo totalmente independentes de suas entidades patrocinadoras.

Posteriormente, a Comissão transformou-se em Comitê, passando a ser conhecida como COSO – *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê das Organizações Patrocinadoras).

Figura 14 – Logomarca do COSO

Em 1992, o COSO publicou o trabalho *Internal Control – Integrated Framework* (Controle Interno – Modelo Integrado) contendo critérios práticos, mundialmente reconhecidos, para o estabelecimento de controles internos e para avaliação de sua efetividade com foco na proteção contra riscos.

O documento do COSO define que controle interno é um processo constituído de cinco elementos básicos, atualmente denominados de "componentes", que se inter-relacionam. São eles: (1) ambiente de controle; (2) avaliação e gerenciamento de riscos; (3) atividades de controle; (4) informação e comunicação; e (5) monitoramento.

O modelo proposto tornou-se referência para orientar empresas e outras organizações na avaliação e aperfeiçoamento de seus sistemas de controle interno. No entanto, a intensificação da preocupação com riscos – fruto de uma série de escândalos e quebras de negócios de grande repercussão – fez com que o COSO encomendasse o desenvolvimento de uma estratégia de fácil utilização pelas organizações para avaliar e melhorar o próprio gerenciamento de riscos. O resultado foi a publicação, em 2004, do modelo *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada), também conhecido como COSO ERM.

No documento COSO ERM, em vez de cinco componentes, são especificados oito elementos básicos de um processo de controle interno pautado pela gestão de riscos, quais sejam: (1) Ambiente interno; (2) Fixação de objetivos; (3) Identificação de eventos; (4) Avaliação de riscos; (5) Resposta a risco; (6) Atividades de controle; (7) Informação e comunicação e (8) Monitoramento.

Tendo como base os critérios definidos pelo COSO, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), em conjunto com a Controladoria Geral da União (CGU), editou a Instrução Normativa Conjunta 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no Poder Executivo Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

Consoante art. 11 da mencionada instrução normativa, na implementação dos controles internos da gestão, a alta administração, bem como os servidores da organização, deverá observar os componentes da estrutura de controles internos, a seguir descritos:

(i) Ambiente de controle - é a base de todos os controles internos da gestão, sendo formado pelo conjunto de regras e estrutura que determinam a qualidade dos controles internos da gestão. O ambiente de controle deve influenciar a forma pela qual se estabelecem as estratégias e os objetivos e na maneira como os procedimentos de controle interno são estruturados. Alguns dos elementos do ambiente de controle são:

Figura 15 – Componentes da estrutura de Controles Internos

a) integridade pessoal e profissional e valores éticos assumidos pela direção e pelo quadro de servidores, incluindo inequívoca atitude de apoio à manutenção de adequados controles internos da gestão, durante todo o tempo e por toda a organização;

b) comprometimento para reunir, desenvolver e manter colaboradores competentes;

c) filosofia da direção e estilo gerencial, com clara assunção da responsabilidade de supervisionar os controles internos da gestão;

d) estrutura organizacional na qual estejam claramente atribuídas responsabilidades e delegação de autoridade, para que sejam alcançados os objetivos da organização ou das políticas públicas; e

e) políticas e práticas de recursos humanos, especialmente a avaliação do desempenho e prestação de contas dos colaboradores pelas suas responsabilidades pelos controles internos da gestão da organização ou política pública;

(ii) Avaliação de riscos - é o processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a resposta apropriada ao risco. Envolve identificação, avaliação e resposta aos riscos, devendo ser um processo permanente;

(iii) Atividades de controle interno - são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos:

a) procedimentos de autorização e aprovação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle);

c) controles de acesso a recursos e registros;

d) verificações;

e) conciliações;

f) avaliação de desempenho operacional;

g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e

h) supervisão;

(iv) Informações e comunicações - as informações produzidas pelo órgão ou entidade devem ser apropriadas, tempestivas, atuais, precisas e acessíveis, devendo ser identificadas, armazenadas e comunicadas de forma que, em determinado prazo, permitam que os funcionários e servidores cumpram suas responsabilidades, inclusive a de execução dos procedimentos de controle interno. A comunicação eficaz deve fluir para baixo, para cima e através da organização, por todos seus componentes e pela estrutura inteira. Todos os servidores/funcionários devem receber mensagem clara da alta administração sobre as responsabilidades de cada agente no que concerne aos controles internos da gestão. A organização deve comunicar as informações necessárias ao alcance dos seus objetivos para todas as partes interessadas, independentemente do nível hierárquico em que se encontram;

(v) Monitoramento - o gerenciamento de riscos corporativos deve ser monitorado, avaliando-se a presença e o funcionamento de seus componentes ao longo do tempo. Essa tarefa pode ser realizada mediante atividades contínuas de monitoramento, avaliações independentes ou uma combinação de ambas. O monitoramento contínuo ocorre no decurso normal das atividades de administração. As deficiências no gerenciamento de riscos corporativos devem ser relatadas aos superiores.

Com base nesse arcabouço normativo, a equipe desenvolveu um modelo de Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) com questões que possibilitassem avaliar o grau de maturidade do sistema de controles internos do Ministério das Cidades em relação a cada componente anteriormente descrito.

O modelo de QACI utilizado (peça 85) foi estruturado com perguntas fechadas, cada qual com quatro possíveis respostas, que variavam do "Não Absoluto", passando pelo não que apresentava aspectos positivos, depois pelo sim que apresentava aspectos restritivos, até, por último, o "Sim Absoluto". Para cada questão, somente uma das respostas poderia ser adotada.

Em relação às perguntas propriamente ditas, partiu-se do modelo de questionário que subsidiou a avaliação dos controles internos das prefeituras do Estado de Roraima (TC 018.571/2013-1). Contudo, foram necessárias diversas alterações, inclusões e exclusões de questões para que ele melhor representasse a realidade de um Ministério.

O preenchimento do QACI foi feito, primeiramente, em conjunto com a equipe da Assessoria Especial de Controle Interno e dirigentes e servidores da Secretaria Executiva do MCidades, em reunião ocorrida em 10/4/2017 (Lista de presença da reunião à peça 97). Na ocasião, todas as questões foram debatidas com os presentes, o que possibilitou aos gestores compreender a avaliação que se estava realizando e identificar, desde logo, alguns aspectos que poderiam ser aprimorados no órgão.

Sempre que cabível, a equipe solicitava aos gestores que indicassem as evidências para suportar as respectivas respostas. Ainda assim, remanesceram dúvidas acerca da efetiva implementação de algumas práticas então mencionadas. Para dirimi-las, foram realizadas consultas a sistemas informatizados do Ministério das Cidades (intranet e sistema SACI) e entrevistas não estruturadas com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

dirigentes e servidores das Secretarias finalísticas do Ministério para obter a percepção deles em relação aos aspectos ainda incertos. Após isso, a equipe rediscutiu internamente os resultados de cada questão e entendeu pertinente proceder a ajustes em algumas das respostas para melhor retratar a visão construída.

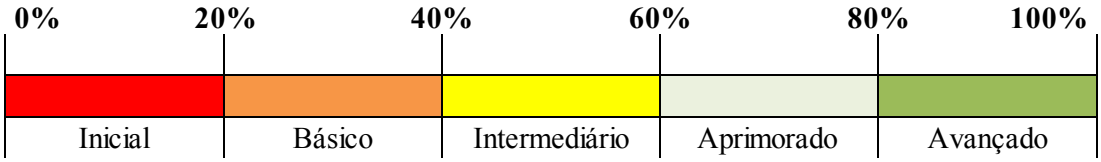
De posse do questionário devidamente preenchido, o passo seguinte foi mensurar o nível de maturidade do sistema de controles internos do Ministério das Cidades em relação a cada componente avaliado. Para tanto, adotou-se, nas respostas de cada questão, a correspondência apresentada na tabela a seguir.

Tabela 23 – Critério de correspondência para efeito de cálculo da maturidade dos componentes do controle interno

Tipo de resposta	Pontuação correspondente
Não absoluto	0
Não com aspectos positivos	1
Sim com restrições	2
Sim absoluto	3

O índice de maturidade em cada componente do controle interno foi construído tomando-se o conjunto de itens de cada subgrupo que o compõe e calculando-se a razão entre a pontuação obtida com as respostas e a pontuação máxima possível, expressando esse quociente com um número entre 0% e 100%. Se, por exemplo, um componente possui três subgrupos, obtém-se a razão de cada subgrupo e, depois, calcula-se a média aritmética das razões dos subgrupos daquele componente. O valor resultante dessa metodologia permite classificar o nível de maturidade em uma das cinco faixas mostradas na escala a seguir, as quais estão aderentes ao item 6.2.3 do Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos, aprovado pela Portaria-Segecex n. 9/2017.

Figura 16 – Escala de níveis de maturidade segundo o índice apurado



Seguindo a mesma lógica, o nível de maturidade geral do sistema de controles internos da entidade foi calculado pela média aritmética das avaliações de cada um dos cinco componentes e classificado de acordo com a mesma escala anteriormente apresentada.

A aplicação da ferramenta e da metodologia ora descrita propiciou à equipe um elevado ganho de conhecimento acerca do sistema de controles internos do órgão ao mesmo tempo em que indicou os aspectos que mereciam ser aprofundados e priorizados na auditoria.

Metodologia adotada para avaliação de controles internos em nível de atividade

Após a avaliação dos controles internos do Ministério das Cidades em nível de entidade e, consequentemente, ao adquirir uma base mais sólida de conhecimento da organização e de seu ambiente, partiu-se para a avaliação em nível de atividade (*transaction-Level Assesment*), escolhendo-se, para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

tanto, o processo de trabalho relacionado às transferências intergovernamentais obrigatórias (vinculadas ao PAC), pelos motivos apresentados no item anterior deste relatório.

Essa forma de realizar o trabalho de avaliação é recomendada pela norma AS-5 (Auditing Standard N. 5, Jul/2007, disponível em https://pcaobus.org/Standards/Auditing/Pages/Auditing_Standard_5.aspx) do PCAOB, com vistas à redução de custos e à maximização de resultados (ISC/TCU, Curso sobre avaliação de controles internos, 2012, aula 3, p. 7).

Registre-se que o TCU, órgão de controle externo, está fora da estrutura organizacional do Ministério, mas desempenha um papel importante em sua estrutura geral de governança e controle, podendo ser considerado linha adicional de defesa (TCU, Roteiro de auditoria de gestão de riscos, p. 19).

Consoante a Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1, de 10 de maio de 2016, art. 3º, a definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas.

Assim, verificou-se, na fase de planejamento da auditoria, se os procedimentos de controle existentes para o devido cumprimento das competências do Ministério das Cidades eram suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à atividade selecionada.

Entretanto, uma vez que o Ministério das Cidades não possuía implementada a prática de gestão de riscos (assunto abordado no achado 6 deste relatório), coube à equipe de auditoria realizar alguns procedimentos para identificar quais eram os eventos que representavam os principais riscos existentes no processo de trabalho então analisado, de modo a viabilizar, posteriormente, a análise sobre a suficiência dos controles internos para mitigá-los. O passo-a-passo de tais procedimentos é apresentado brevemente nos parágrafos seguintes.

Primeiramente, elaborou-se o mapa do processo de trabalho analisado (execução de obras por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias), que forneceu uma representação gráfica das operações sob análise, evidenciando a sequência de atividades, os agentes envolvidos e o fluxo de documentos nas etapas de seleção de empreendimentos, formalização do instrumento de repasse e execução das obras (peça 87), o qual foi posteriormente homologado pelo Ministério das Cidades (peça 100).

Na sequência, foram definidos os objetivos-chave do processo para cada uma das três categorias previstas pelo COSO (1992):

- Objetivo operacional: Viabilizar empreendimentos que possuam qualidade e funcionalidade, bem como sejam factíveis de serem operados e mantidos pelo poder público local;
- Objetivo de conformidade: Assegurar que a consecução dos empreendimentos atenda ao interesse público, bem como aos requisitos legais de forma racional; e
- Objetivo de divulgação: Disponibilizar informações que viabilizem o acompanhamento, o gerenciamento e o controle social dos empreendimentos.

A partir daí e com o conhecimento adquirido após análise em nível de entidade, foi realizada a análise dos fatores de ambiente interno e externo por meio da técnica denominada SWOT (peça 98), com possíveis forças (***S**trengths*), fraquezas (***W**eaknesses*), oportunidades (***O**pportunities*) e ameaças (***T**hreats*).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

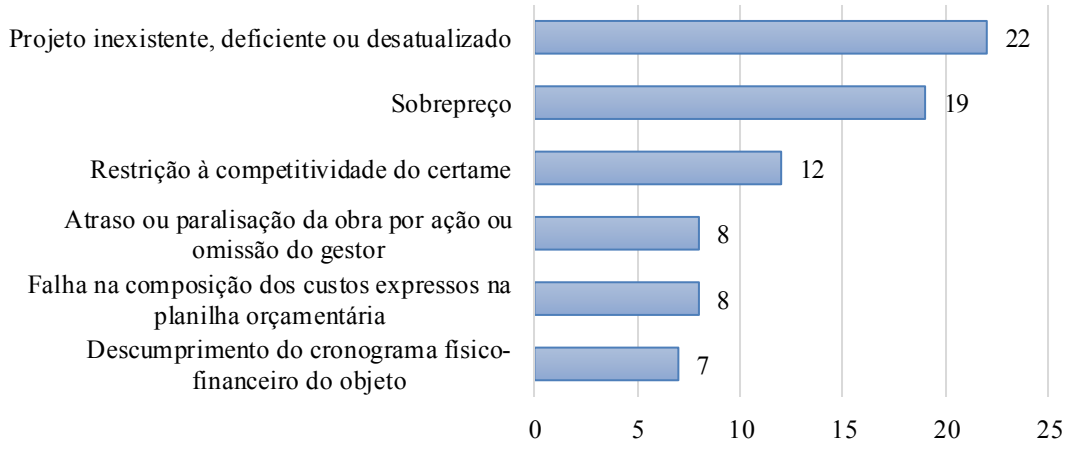
Figura 17 - Análise SWOT - Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças

Fonte: Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, do MPDG, 2017, p. 24, disponível em www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/manual-de-girc

Em seguida, foram identificados outros eventos negativos que têm o condão de comprometer o alcance dos objetivos do órgão. Para tanto, a equipe realizou levantamento dos achados de auditorias anteriormente realizadas pelo TCU, entrevistas não estruturadas com gestores e a técnica *brainstorming*.

Para fins de consideração dos achados das auditorias anteriores, adotou-se o período de 2013 a 2016. A partir de dados obtidos no sistema Fiscalis/TCU, foram identificadas 48 fiscalizações relativas a obras custeadas pelo MCidades, o que possibilitou o conhecimento das irregularidades mais recorrentes.

Gráfico 13 - Achados mais recorrentes das auditorias no MCidades, no período de 2013 a 2016.



Fonte: Dados do sistema Fiscalis Execução Obras do TCU

Constatou-se, por exemplo, que as deficiências de projeto, verificadas em 22 das 48 fiscalizações ocorridas no período analisado (2013-2016), compõem o achado de auditoria mais recorrente.

Depois de relacionados todos os possíveis eventos, foram excluídos aqueles cujos controles são de competência exclusiva dos demais entes que participam do processo (estados, municípios e Distrito Federal), sobre os quais o TCU (e até mesmo o MCidades) não possui competência direta.

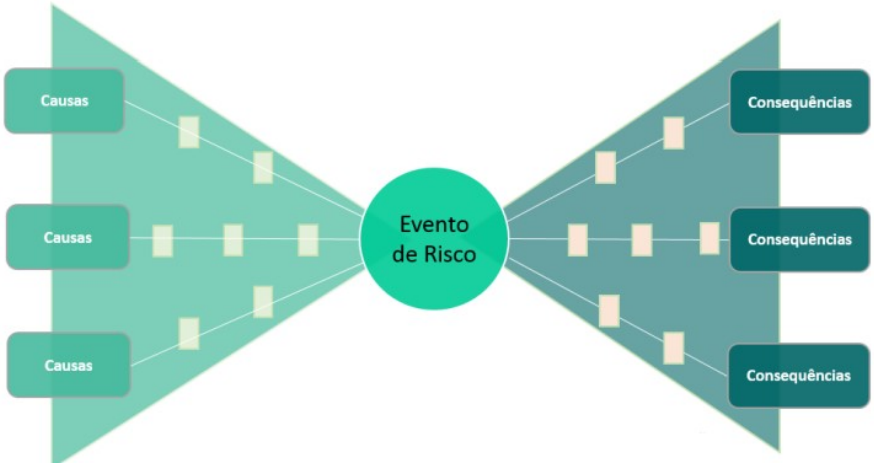
Continuando, foram definidas as fases do processo em que cada um dos eventos de risco pode ocorrer. Nesse sentido, considerando o mapa de processos elaborado, definiu-se que a matriz de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

eventos e riscos teria três macro fases: 1ª) seleção de empreendimentos; 2ª) formalização do instrumento de repasse até autorização para início das obras e 3ª) execução das obras.

Construiu-se, então, a matriz de eventos (peça 99) pelo método gravata borboleta (bow-tie), por meio do qual cada evento é relacionado a várias causas e várias consequências, conforme ilustrado na figura abaixo, adaptada do Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (MPDG, 2017, p. 29).

Figura 18 - Método para identificar e avaliar os possíveis caminhos de um evento de risco.



Fonte: Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, do MPDG, 2017, p. 29, disponível em www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/manual-de-girc

Ressalta-se, a título informativo, que grande parte de possíveis eventos se mostravam, na verdade, causas ou consequências de outros. Após a aplicação do método, foram identificados doze eventos que representam potenciais riscos à atividade em exame (peça 99).

Eventos e suas respectivas causas e consequências são os componentes do risco inerente, que é o nível de risco antes da consideração de qualquer ação de mitigação; incluindo, dentre elas, os controles internos da organização.

Nesse contexto, os eventos de riscos identificados foram avaliados e classificados sob a perspectiva de probabilidade (chance de algo acontecer) e impacto no alcance dos objetivos, levando-se em conta os seus componentes de causas e de consequências. Para tanto, realizou-se painel interno com servidores experientes da Secretaria e, depois, reunião com o supervisor e o Secretário da Unidade.

As notas das avaliações acompanharam as escalas constantes no Roteiro de auditoria de gestão de riscos (TCU, p. 30-32), consolidadas na tabela a seguir:

Figura 19 - Matriz de riscos, escalas de probabilidade e impacto e nível de risco inerente

ESCALAS DE RISCO INERENTE (Probabilidade x Impacto) Baixo (0 - 9,99); médio (10 - 39,99); alto (40 - 79,99); extremo (80 - 100)			**PROBABILIDADE**				
			Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 5	Alta 8	Muito Alta 10
			Improvável	Rara	Possível	Provável	Praticamente certa
IMPACTO	Muito alto 10	Catastrófico	Médio 10	Médio 20	Alto 50	Extremo 80	Extremo 100

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

	Alto 8	Significativo	Baixo 8	Médio 16	Alto 40	Alto 64	Extremo 80
	Médio 5	Moderado	Baixo 5	Médio 10	Médio 25	Alto 40	Alto 50
	Baixo 2	Pequeno	Baixo 2	Baixo 4	Médio 10	Médio 16	Médio 20
	Muito Baixo 1	Mínimo	Baixo 1	Baixo 2	Baixo 5	Baixo 8	Médio 10

Fonte: Confecção própria, baseada nas tabelas do Roteiro de auditoria de gestão de riscos do TCU, p. 30 a 32

A partir das classificações definidas, calculou-se, matematicamente, o nível de risco, que, de acordo com a tabela acima, é proporcional à sua probabilidade de ocorrência e seu impacto, ou seja, a função 'Risco' é essencialmente um produto dessas variáveis (Risco = Probabilidade x Impacto).

Por essa fórmula, as escalas de risco inerente variam de 0 a 100, sendo que o risco inerente baixo vai de 0 a 9,99; o médio de 10 a 39,99; o alto de 40 a 79,9; e o extremo de 80 a 100 (Roteiro de auditoria de gestão de riscos, TCU, p. 30).

Visando otimizar as análises, bem como compatibilizar o escopo com os recursos disponíveis para a realização da auditoria, a equipe restringiu o universo de análise aos controles internos dos eventos classificados com risco inerente acima de 64, o que resultou nos cinco eventos descritos abaixo, sem prejuízo, ressalte-se, de avaliação dos demais eventos da matriz em auditorias futuras:

Figura 20 - Eventos priorizados pela equipe de auditoria após avaliação de risco inerente

FASE DE SELEÇÃO DO EMPREENDIMENTO

- **EVENTO 1** - Publicação descontínua e imprevisível dos chamamentos públicos para seleção de empreendimentos; e
- **EVENTO 2** - Emissão indevida de parecer favorável à seleção de empreendimentos.

FASE DE FORMALIZAÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO

- **EVENTO 4** - Formalização do termo de compromisso sem atendimento a requisitos essenciais

FASE DE EXECUÇÃO DO OBJETO

- **EVENTO 7** - Acompanhamento insuficiente e/ou intempestivo da execução do objeto; e
- **EVENTO 9** - Descumprimento substancial dos prazos originalmente previstos para conclusão do objeto

Fonte: Confecção própria, utilizando dados da matriz de eventos (peça 99)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.

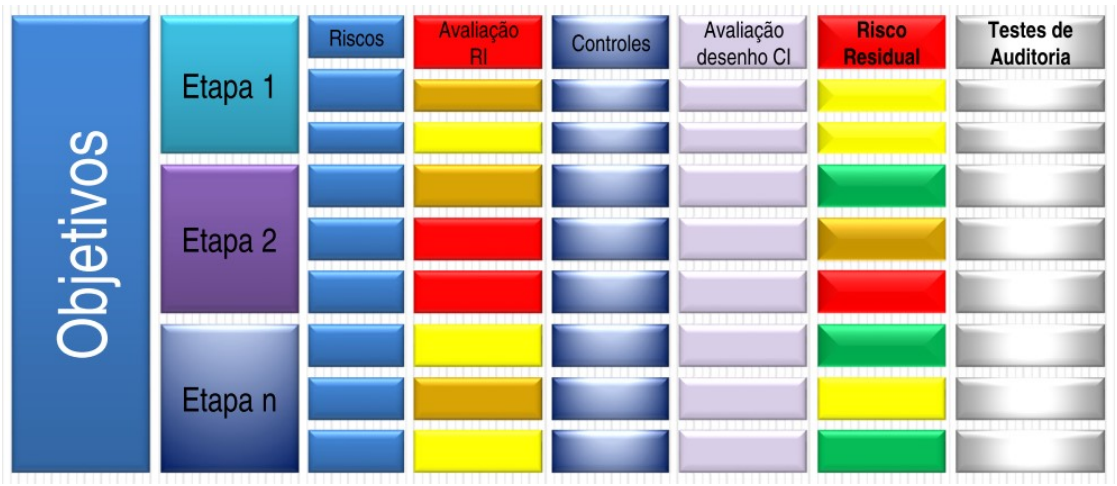
Para cada evento acima, foram levantados os controles existentes em nível normativo, de sistemas e de processo, tanto em relação ao MCidades como nas atividades delegadas à Mandatária (peça 101).

Com base nesse levantamento, foram realizados testes de controle para avaliar: (i) se o conjunto de regras e procedimentos aplicáveis se mostrava suficiente; (ii) se os modelos padronizados (*checklists*) para análise continham todos os aspectos regulados; (iii) se os sistemas informatizados previam pontos de controle específicos; e (iv) se havia instâncias supervisoras para verificar a obediência aos controles previstos.

Depois de avaliados esses aspectos, determinou-se um nível de confiança mediante análise de atributos do desenho e da implementação desses controles - inexistente, fraco, mediano, satisfatório ou forte, em sintonia com o Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos (TCU, p. 33).

Uma vez estabelecido o nível de confiança, foi possível estimar o nível de risco residual para os cinco eventos escolhidos, o que, por sua vez, possibilitou a indicação da abordagem e dos procedimentos de auditoria para a fase de execução, basicamente composto por testes substantivos, os quais permitiriam verificar a aplicação prática bem como a efetividade dos controles previstos. Todo esse processo está resumido na figura abaixo (modelagem teórica):

Figura 21 - Resumo da análise realizada



Fonte: Documento disponibilizado pela tutoria da SEMEC.

Para fins de aplicação dos testes substantivos, com vistas a verificar se os controles previstos estavam sendo efetivamente obedecidos, a equipe definiu uma amostra aleatória de trinta processos administrativos do MCidades, estratificados por temática (dez para saneamento, dez para mobilidade urbana e dez para urbanização de favelas). Além desses, foram analisados também processos referentes a empreendimentos já fiscalizados pelo TCU no período 2013-2016.

Ressalte-se que embora a norma ISO Standard 2300 – Performing the Engagement (IIA, , 2017, p. 3, disponível em http://www.aiiaweb.it/sites/default/files /imce/pdf/ig2300-2016-12.pdf) tenha registrado que, em regra, não são necessários testes substantivos quando os controles internos são deficientes, a equipe de auditoria decidiu por realizar tais testes em amostra aleatória, o que possibilitou avaliar em que medida os controles estavam sendo cumpridos.

Nesse contexto, foi possível coletar evidências de controles internos deficientes, em termos de desenho, bem como de casos concretos que ilustram deficiências na sua aplicação, tanto pelo Ministério das Cidades quanto pela Caixa, o que, por sua vez, forneceu subsídios para a confecção da matriz de achados de auditoria e para as propostas de encaminhamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56805374.