

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Como visto, trata-se de auditoria de natureza operacional para avaliar os controles internos do (MCidades) como um todo (em nível de entidade) e, no nível de atividade, os controles internos atinentes à gestão das obras públicas custeadas pelo órgão com recursos do Orçamento Geral da União, por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias. O trabalho abrangeu o Ministério das Cidades e seu agente mandatário, a Caixa Econômica Federal.

2. A fim de facilitar o conhecimento da matéria, passo a sintetizar o conteúdo do relatório apresentado pela equipe de auditoria e endossado pelo corpo gerencial daquela unidade técnica. O relatório, conta, em certo grau, com a anuência dos gestores envolvidos, visto que, ouvidos acerca do relatório preliminar, trouxeram contribuições que ensejaram predominantemente ajustes de forma, mas pouco alteraram a essência das conclusões e não confrontam com as propostas de encaminhamento, da forma como foram ao final redigidas.

3. A auditoria em tela dá continuidade à orientação estratégica desta Corte, gradualmente implementada a partir de diversas ações mencionadas no relatório de auditoria, no sentido de realizar ações controle tomando-se por base objetivos institucionais, os riscos associados a eventos que possam comprometer o atingimento desses objetivos e os instrumentos e práticas existentes para mitigar tais riscos.

4. Neste trabalho, a equipe adota o conceito de controles internos inspirado nos referenciais da organização Coso (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), que correlaciona fortemente *controles internos* à noção de risco, entendido este último como o evento futuro com potencial impacto negativo nos objetivos da instituição ou da política pública, por exemplo. Controles internos são entendidos como conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que sejam alcançados os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas quanto à eficiência, eficácia e efetividade das operações, à integridade, confiabilidade e disponibilidade das informações, à conformidade com leis e regulamentos e a salvaguarda de ativos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

5. A escolha do tema desta auditoria deveu-se à percepção, reforçada por trabalhos anteriores, de que, apesar de a missão do Ministério das Cidades ser *“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 (...)”*, o fato que se verifica é que, em geral, as cidades no Brasil crescem desordenadamente, sem planejamento adequado. Também se levou em conta que os empreendimentos financiados pela União por meio desse ministério apresentam baixos índices de conclusão e muito atraso, além de uma vasta gama de irregularidades que vão de projetos deficientes ou inviáveis até fraudes licitatórias e superfaturamento.

6. Nas palavras da equipe de auditoria, tal situação “coloca em xeque a efetividade do aporte financeiro da União”, de modo que “o fortalecimento dos controles internos do Ministério das Cidades é um ponto chave para a mitigação de tais problemas”.

7. A equipe explica que esse ministério é uma resposta da União para a necessidade de exercício integrado de competências desenhadas nos arts. 182 e 183 da C.F. de 1988, no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) e outros dispositivos, que atribuem à União papel regulamentador e fomentador do êxito das políticas urbanas municipais.

8. Entre tais competências estão as de: legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e sobre a cooperação entre entes federados nas políticas urbanas; promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano, instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

9. Para tanto, os assuntos de competência do Ministério das Cidades são:

- “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;
- 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”.

10. A estrutura desse ministério, para atividades finalísticas, conta com duas empresas, CBTU e Trensurb, além das quatro secretarias:

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

11. A estrutura abriga ainda o Conselho das Cidades, que promove a cooperação entre os entes federados e propõe diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano e para a distribuição do orçamento ministerial, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Conselho Nacional de Trânsito (Contran).

12. São cinco os programas geridos pelo Ministério das Cidades (PPA 2016-2019): Moradia Digna; Mobilidade Urbana e Trânsito; Saneamento Básico; Gestão de Riscos e Desastres, e Planejamento Urbano, que têm prevista para o período do PPA a seguinte alocação:

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

13. A análise dos controles internos em nível de atividade foi direcionada para o processo de transferências intergovernamentais de recursos do OGU, realizadas mediante contratos de repasse para entes subnacionais, para custear obras a serem contratadas e executadas por tais entes.

14. A escolha se deveu ao fato de se tratar de processo de trabalho finalístico, materialmente relevante, e que abrange mais de uma das quatro secretarias mencionadas anteriormente, o que permitiria comparar as práticas e avaliar a uniformidade dos procedimentos.

15. Assim, o escopo do trabalho recaiu sobre transferências do PAC, por representarem mais de 90% do total, especificamente sobre aquelas objeto de contratos de repasse, por se submeterem à competência originária do TCU, enquanto que as transferências lastreadas em contrato de financiamento

têm sua aplicação prioritariamente verificada pelos órgãos de controle subnacionais, tal como decidido nos Acórdãos 499/2013 e 1.546/2010 do Plenário e 6.241/2010 da Segunda Câmara.

16. De 2007 até a data da auditoria, foram formalizados Termos de Compromisso no total aproximado de R\$ 77 bilhões, sendo R\$ 17 bilhões para urbanização de favelas, R\$ 36 bilhões para saneamento e R\$ 14 bilhões para mobilidade urbana.

17. No nível de entidade, os trabalhos se basearam na aplicação de Questionário de Avaliação de Controles Interno (QACI), orientados para os cinco componentes do referencial (*framework* integrado) do Coso para avaliação de controles internos (Coso - ICIF-2013). Esses componentes são oficialmente adotados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pela CGU para efeito desse tipo de avaliação no Poder Executivo federal (Instrução Normativa 01/2016-MP/CGU). São eles: *Ambiente de Controle; Avaliação de Riscos; Atividades de Controle; Informação e Comunicação; e Monitoramento.*

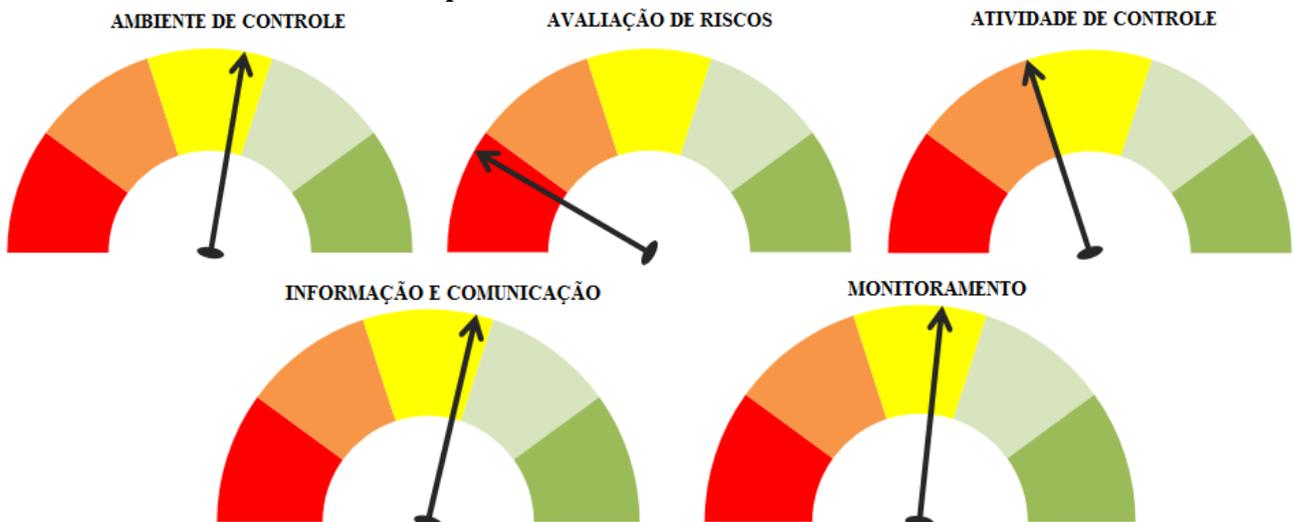
18. Como resultado, a equipe classificou o grau de maturidade dos controles internos do Ministério das Cidades, no nível de entidade, como *intermediário*, com ilustra a figura a seguir.

**Nível geral de maturidade dos controles internos do Ministério das Cidades**



19. Para obtenção dessa avaliação geral, foram pontuados de forma individual os cinco componentes, em relação à presença e funcionamento dos controles interno. Os resultados obtidos foram representados graficamente da seguinte forma.

**Nível de maturidade dos componentes do sistema controle interno do Ministério das Cidades**



20. Tal diagnóstico preliminar levou a equipe a direcionar suas análises mais enfaticamente para o componente identificado como mais crítico, qual seja, a *avaliação de riscos*. Para tanto, foram formuladas as seguintes 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?

21. Embora não tenham sido priorizados por ora, outros pontos críticos foram identificados e servem, como afirma a Seinfra Urbana, de relevante insumo para o planejamento de auditorias futuras. Esses

pontos, tratados como *vulnerabilidades*, foram elencados, por componente do Coso ICIF consoante a tabela adiante:

Componente	Principais vulnerabilidades
<b>Ambiente de Controle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistência de código de ética específico que considere as particularidades do Ministério das Cidades;</li> <li>• Insuficiência de mecanismos para garantir que os cargos de chefia sejam ocupados por pessoas idôneas;</li> <li>• Incerteza dos gestores quanto às suas responsabilidades em relação ao sistema de controle interno do Ministério;</li> <li>• Inexistência de unidade de ouvidoria formalmente instituída no âmbito do Ministério para recebimento de denúncias;</li> <li>• Ausência de plano de carreira e de cargos;</li> <li>• Insuficiência de mecanismos para incentivo à meritocracia;</li> <li>• Deficiência na segregação de funções relacionadas aos processos finalísticos de competência do Ministério;</li> <li>• Deficiência nos instrumentos formalizados com medidas para evitar a descontinuidade das ações planejadas;</li> </ul>
<b>Atividade de controle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As ações, medidas e controles existentes não são orientados a riscos;</li> <li>• Deficiências nas ações de supervisão contínua pelos dirigentes, com vistas a garantir a regularidade e conformidade das operações;</li> <li>• Inexistência de unidade específica de auditoria interna do Ministério;</li> </ul>
<b>Informação e Comunicação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de mecanismos formalizados para que a informação relevante seja devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente aos diversos atores envolvidos;</li> <li>• Deficiências na interação entre as áreas finalísticas do Ministério;</li> </ul>
<b>Monitoramento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de rotinas formalmente instituídas com vistas a verificar se as regras de controle interno estabelecidas são efetivamente obedecidas;</li> <li>• Insuficiência de definição de pontos de controle e momentos de avaliação específicos nos processos de trabalho do Ministério;</li> <li>• 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;</li> <li>• 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.</li> </ul>

22. A descrição da metodologia seguida pela equipe para avaliação de controles internos no nível de entidade compõe a primeira parte do anexo ao relatório de auditoria.

23. No nível de atividade, os exames se basearam em metodologia a seguir resumida, descrita em detalhes na segunda parte do mencionado anexo.

24. A equipe procurava verificar se os procedimentos de controle eram suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à atividade selecionada. Visto que o ministério não possuía implementada a prática de Gestão de Riscos, a equipe identificou quais eram os eventos que representavam os principais riscos existentes, o que resultou na identificação de doze eventos de risco, com priorização dos cinco com maior risco inerente, ou seja, o nível de risco apurado antes da aplicação dos controles existentes.

25. Testes de controle foram, então, realizados 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.

26. Uma vez estabelecido o nível de confiança, foi possível estimar o nível de risco residual (risco subsistente após aplicação dos controles) 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. Os riscos selecionados

foram referentes à **seleção equivocada de iniciativas** e à **inexecução ou atraso na consecução dos objetos**.

27. A fase de execução foi basicamente composta por testes substantivos para verificar se os controles previstos estavam sendo efetivamente obedecidos, aplicados em amostra aleatória de trinta processos administrativos do Ministério das Cidades, 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.

28. Ao final dos exames, a equipe acrescentou às vulnerabilidades já relatadas, sete **Achados** a seguir elencados, cada um deles merecedor de subcapítulo específico do relatório de auditoria, onde são apresentadas as conclusões e proposições da equipe, com o aval do titular da SeinfraUrbana, como dito. São eles:

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

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

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

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

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;

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

29. Passo a apresentar resumidamente, por **Achado**, as conclusões e propostas da equipe. A fim de possibilitar a síntese e de destacar as conclusões mais relevantes da unidade técnica, apresento-as com redação ajustada, porém fiel à sua essência.

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

30. A equipe constatou deficiências no acompanhamento e na gestão dos investimentos. Verificou que a gestão e o acompanhamento dos contratos são assistemáticos e pouco efetivos, o que exige melhoria procedimental e padronização.

31. Embora exista alguma orientação normativa, na prática a equipe constatou que os servidores têm a liberdade de definir quais os procedimentos que utilizam para gerir a carteira de contratos sob sua supervisão, o que produz diferentes graus de rigor, que podem conduzir desde a excesso de controles até superficialidade ou omissão.

32. O acompanhamento das ações no Ministério das Cidades é registrado em sistema informatizado, com campos de texto para “observações” e para “Síntese das Dificuldades”. Em alguns contratos, esses campos registram pendências relacionadas à execução do objeto; em outros, as datas em que foram realizadas videoconferências, sem explicitar-se o assunto tratado; há situações de registros sobre data da apresentação do projeto à Mandatária (CEF) ou a data da emissão da autorização de início da obra ou data dos termos aditivos celebrados.

33. A gestão e monitoramento não contemplam pontos de controle, como por exemplo “apresentação do projeto”, “realização de licitação” e “início dos serviços”.

34. A atividade também não é orientada por critérios de racionalidade e priorização, tais como: “intervensões em cidades com indicadores mais desfavoráveis”; “entes com retrospecto negativo”, “contratos de maior materialidade”, “obras em atraso”,<sup>3</sup> etc.

35. Em geral os profissionais envolvidos da atividade auditada, demonstraram desconhecimento acerca do mapeamento de processos efetuado em 2013, sob consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV),

que inclui mapa do processo de trabalho aqui examinado, que poderia ser útil para a padronização vista como necessária.

36. Verificou-se a tendência de que cada secretaria adote seu padrão. Por enquanto, apenas a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental formalizou o processo de acompanhamento em manual de rotinas e procedimentos. Entretanto a equipe entende que o ideal seria a adoção de padrões mínimos para o órgão como um todo, ainda que com adaptações setoriais, visto tratar-se essencialmente de um mesmo processo de trabalho, disciplinado pelos mesmos normativos gerais. Tal iniciativa contribuiria para a racionalização, difusão das boas práticas e equalização entre áreas.

37. Com a padronização seria possível obter maior segurança no atendimento a critérios de qualidade e certos aspectos considerados relevantes, como as orientações normativas. A equipe exemplifica com a necessidade de consideração pelo Ministério das Cidades dos reiterados alertas do TCU quanto à inconveniência do aproveitamento de licitações realizadas anteriormente à análise dos projetos, prática considerada “extremamente” problemática para as obras, resultando em paralisações, medições indevidas e indícios de sobrepreço.

38. Ouvidos os gestores do MCidades quanto a isso, ressaltaram que não seria tão ampla a liberdade dos técnicos em relação aos procedimentos de monitoramento, já que existem manuais vigentes, e destacaram providências em andamento. Mas concordam com a necessidade de melhor padronização e aperfeiçoamentos nas rotinas.

39. Complementarmente, a equipe relata oportunidades de melhoria na disponibilização de informações para o acompanhamento cidadão da evolução dos empreendimentos, pela via do controle social, na época da auditoria as informações disponibilizadas não apresentavam descrição resumida do objeto, que possibilitasse a compreensão dos objetos (apenas o nome) nem trazia a data da celebração dos contratos, ou a data prevista para a conclusão dos objetos. Não informam o percentual já executado, entre outras informações essenciais ao exercício do controle social. Em certas situações as fotografias apresentadas no *site* não guardavam correlação com os objetos a que deveriam se referir.

40. A equipe registrou que o controle social é um direito cidadão cujo exercício provê a administração pública com informações sobre indícios de irregularidades, atrasos, má execução de serviços, que são identificados com maior facilidade pela própria população.

41. Os fundamentos jurídicos invocados foram o princípio constitucional *da publicidade*; o disposto na Lei 11.124/2007, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação, onde se fixam como princípios da política o *controle social* e a *transparência dos procedimentos decisório*, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, a qual tem como princípios a *gestão democrática* e o *controle social do planejamento e avaliação da política* (Lei 12.587/2012) e a Lei de Acesso à Informação, 12.527/2011, que em seu art. 7º, estabelece o direito de obter-se informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

42. Quanto aos problemas no acompanhamento e gestão pelo Ministério das Cidades, as propostas da unidade técnica são no sentido de determinar-se ao ministério que avalie a conveniência e oportunidade de: atualizar e divulgar os mapas e fluxos existentes; instituir rotinas e checklists para padronizar, racionalizar e aumentar a eficiência e confiabilidade do acompanhamento; exigir nas rotinas emissão de parecer conclusivo para recepção de licitação pretérita; priorizar o acompanhamento de empreendimentos por critérios de risco instituir marcos e pontos de controle nos cronogramas a fim de viabilizar a efetiva gestão da evolução dos projetos.

43. Quanto à viabilização do controle social, a proposta é de determinação para aprimoramento da qualidade das informações disponibilizadas na *internet* sobre os empreendimentos por ele custeados, passando a apresentar também a descrição resumida do objeto, as datas da celebração do instrumento de repasse e de término previsto, o percentual executado, as pendências existentes e junto com a indicação dos responsáveis por solucioná-las, entre outras que viabilizem o efetivo exercício do controle social.

44. Sugere-se, ademais, expedir-se determinação à CGU para que passe a incluir regularmente em seu plano de auditoria a verificação do cumprimento das normas internas e procedimentos operacionais do

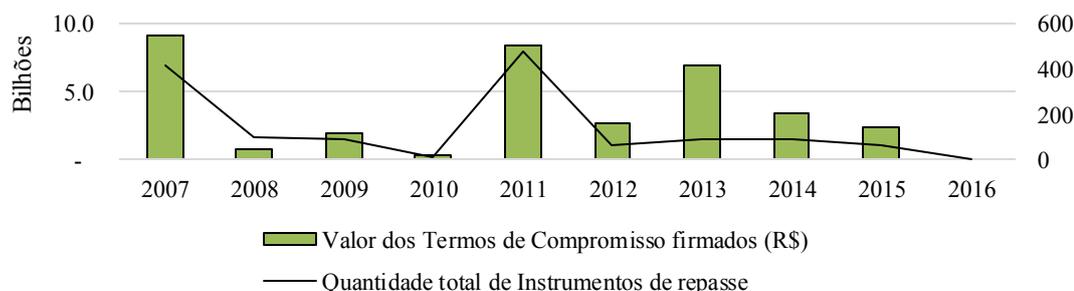
Ministério das Cidades relativos à gestão dos empreendimentos custeados mediante transferência intergovernamental obrigatória.

**Achado 2: Deficiências na implementação das políticas públicas para as áreas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana**

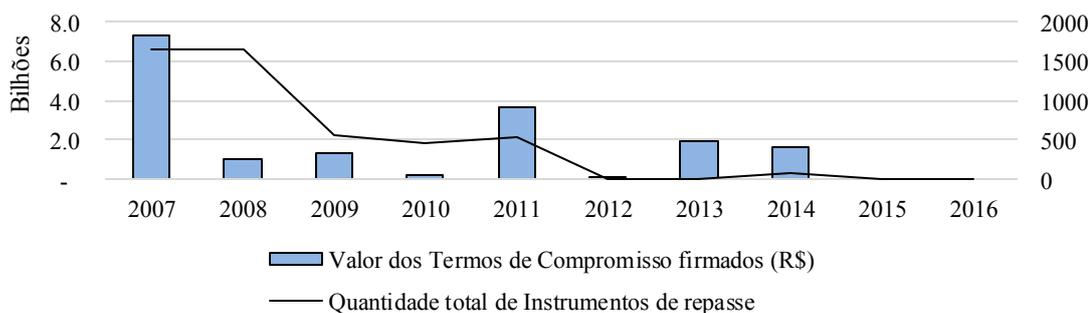
45. Verificou-se a excessiva dependência de recursos do PAC por parte de três das principais políticas acompanhadas pelo Ministério das Cidades (o Plano Nacional de Saneamento Básico, Lei 11.445/2007; a Política Nacional de Habitação, Lei 11.124/2007; e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei 12.587/2012.) Tal dependência tem como causa o fato de a maior parte dos municípios, em especial, justamente, os mais carentes de desenvolvimento urbano não terem condições financeiras para se habilitar como credores de financiamentos com recursos do FGTS, opção viável para uns poucos entes subnacionais.

46. Tais políticas preveem o fomento da execução das obras e melhorias, por meio da disponibilização de recursos a estados, municípios e DF. Porém a sistemática PAC se caracteriza pela abertura esporádica para inscrição de novos projetos, com alocação orçamentária concentrada no tempo, em momentos específicos, em “janelas”, como demonstram as figuras a seguir:

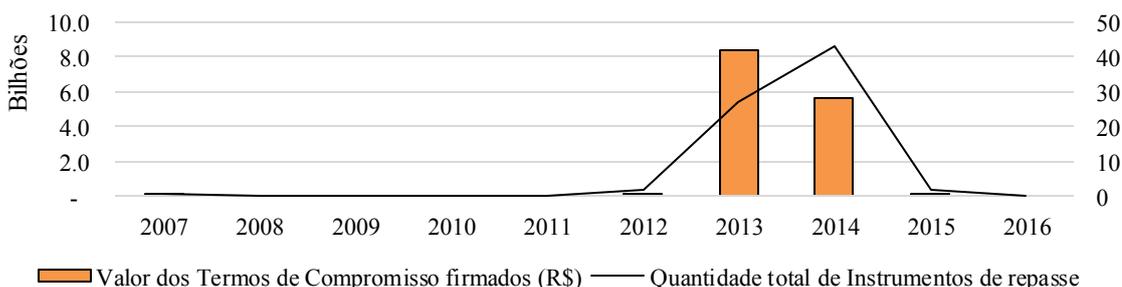
Gráfico 1 - Informações sobre os termos de compromisso celebrados para saneamento básico



Valor do termo de compromisso celebrado para urbanização de favelas



Valor dos termos de compromisso celebrados para mobilidade urbana (sem considerar pavimentação e qualificação de vias)



47. Como se vê, há períodos com muitas contratações e outros, sem nenhuma, o que leva a efeitos deletérios, como baixa qualidade dos projetos apresentados e das análises realizadas pela União. É que as equipes de planejamento do desenvolvimento urbano dos entes municipais não podem ser mantidas em sua plenitude nessas condições de imprevisibilidade. E são estimuladas a apresentar, às pressas, quando aberta uma “janela” por meio do chamamento para seleção de potenciais empreendimentos, propostas ainda em estágio incipiente de concepção, sem maturidade suficiente e baseada em estudos desatualizados e/ou deficientes.

48. Essa sistemática ocasiona sobrecarga operacional para o ministério e sua mandatária, dado o aumento de serviço concentrado em curto período, o que, se somado à limitação quantitativa do corpo técnico e à ausência de formalização de rotinas, dificulta por demais a realização de análises criteriosas das propostas apresentadas.

49. Segundo reconhece a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, entre os principais problemas detectados está a “Falta de projeto de engenharia de boa qualidade ou projetos desatualizados (...). Esse 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 a CAIXA e formou um gargalo operacional que impediu o bom andamento das obras (...) 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 (...) 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”.

50. A equipe lembra que o TCU, em duas oportunidades, já confirmou as consequências indesejáveis da eventualidade do PAC, quando da edição dos Acórdãos 593/2015, 593/2015, 3180/2016 e 3180/2016, todos do Plenário, tendo-se chegado, por meio deste último, a determinar ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento e ao Ministério das Cidades que as seleções de projetos de engenharia para as obras de esgotamento sanitário com recursos não onerosos fossem direcionadas para municípios com maior necessidade, prevendo-se apoio institucional federal para viabilização desses projetos.

51. A equipe entende necessário, neste momento, estender a determinação às demais temáticas sob responsabilidade do Ministério das Cidades, que possuem sistemática similar de contratação, além da instituição de mecanismos de monitoramento continuamente do volume de contratações nas cidades de maior carência, permitindo atuação mais incisiva da União nesses locais.

52. Ouvidas as unidades do Ministério das Cidades, houve concordância com o diagnóstico com a essência das ideias para aperfeiçoamento. Vieram notícias sobre avanços que já estão em implementação, em especial após a fase final da presente auditoria, os quais devem ensejar cautela, ante a anualidade orçamentária e fiscal e volatilidade dos limites orçamentários e financeiros.

53. Também ouvido, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) em linhas gerais discordou das conclusões da equipe de auditoria pois, na área de saneamento básico, houve processos de seleção nos anos de 2007 a 2013, e os atrasos ocorreriam em momentos posteriores, pela incapacidade dos entes de cumprir regramentos. Foi mencionado que a análise do apoio do Governo Federal ao setor de saneamento apenas com base nos dados do MCidades fica distorcida, uma vez que não se analisa a atuação da Funasa”, que teria promovido seleções de empreendimentos nos anos de 2007 a 2014. Em urbanização de favelas, o MP informa que houve 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. Já em Mobilidade Urbana, o órgão informou que 2013 chegaram a ser estabelecidos os critérios do Pacto para a Mobilidade Urbana, mas a redução

acentuada de arrecadação pública federal e do aumento de gastos do governo em despesas obrigatórias inviabilizaram a continuidade das iniciativas programadas.

54. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão considera que manter os chamamentos públicos permanentemente abertos pode não ser o melhor mecanismo de seleção, em razão dos riscos de não haver critérios equitativos para a alocação, privilegiando entes com maior capacidade técnica/administrativa que terão maior agilidade/capacidade em formular propostas viáveis. São também levantadas dúvidas sobre a capacidade que os chamamentos permanentemente abertos teriam de induzir a capacidade de formulação de projetos de qualidade, o que depende da estrutura e dos recursos de serviço do ente interessado.

55. Na visão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, apoiar os entes subnacionais na estruturação de serviços públicos exige formas alternativas de assistência técnica. Atuando nesse sentido, o governo federal editou a Medida Provisória 786, de 12 de julho de 2017, que autoriza 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, estados e município, por meio de apoio técnico e financeiro.

56. Em análise da manifestação do MP, a SeinfraUrbana entende que os elementos trazidos confirmam que tais investimentos não são contínuos, pois as seleções de nível nacional para saneamento básico só ocorreram até 2013, para urbanização de favelas, para mobilidade urbana só houve contratações em 2013 e 2014. Os gráficos confirmam que tanto o volume de investimento quanto o número de termos de compromissos firmados tiveram grande variação.

57. A unidade técnica entende que está configurada a necessidade de recomendação para o aperfeiçoamento da sistemática, e que, haverá necessidade de articulação dos órgãos envolvidos para deliberação sobre o melhor modo de atendê-la.

58. A equipe registra, também que a Medida Provisória 786/2017 prevê apoio técnico-financeiro a projetos de concessão e parcerias público-privadas (PPP), o que difere da auditoria. A equipe discute alternativas de ação permanentes da União para fomentar o planejamento urbano.

59. Como encaminhamento, a SeinfraUrbana sugere recomendação a diversos órgãos, inclusive à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que fortaleçam as políticas públicas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, dando-lhes caráter contínuo e fonte de recursos específicas, para menor dependência de ações eventuais como as do PAC.

60. Ao Ministério das Cidades, recomenda que adote medidas para melhoria do planejamento dos entes subnacionais e que dotem de maior previsibilidade os investimentos em saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana e que adote mecanismos para monitorar o volume de contratações nas cidades mais carentes desses serviços, para ação oportuna no sentido na indução dessas contratações, visando à melhoria dos indicadores nacionais de desenvolvimento humano.

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

61. A equipe verificou que os critérios para seleção de empreendimentos não oferecem garantia mínima quanto à sua viabilidade nem quanto à aderência aos planos diretores e setoriais regionais. Além disso, mesmo os critérios existentes, são aplicados de maneira deficiente com baixa transparência.

62. 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 análise mínima sobre seu objeto e sem a devida motivação.

63. Verificou-se que nos chamamentos públicos existem alguns critérios de enquadramento, que têm caráter, por assim dizer, eliminatório, por serem de atendimento mandatório. Entretanto, frequentemente tais critérios, quando existem, são frágeis, baseados tão somente em aspectos

socioeconômicos para escolha dos municípios a serem beneficiados. São critérios tais como “municípios acima de 70 mil habitantes, situados nas regiões norte e nordeste” ou “com população inferior a 50 mil habitantes” ou “municípios integrantes de região metropolitana” especificada.

64. Já foram contratados por chamamentos públicos quase 1.700 instrumentos de repasse, que correspondem a aproximadamente R\$ 31 bilhões, ou seja, média de R\$ 17 milhões por termo de compromisso.

65. Dentre os chamamentos ocorridos, verificou-se que o único que continha outros critérios de enquadramento, além de critérios socioeconômicos para eleição de município, foi a seleção das ações de mobilidade urbana, reguladas pela Portaria de Chamamento 65/2011, na qual se direcionavam investimentos para transporte público, exigiam-se conformidade com normativos, compatibilidade entre a solução e demanda, coerência com planos diretores.

66.

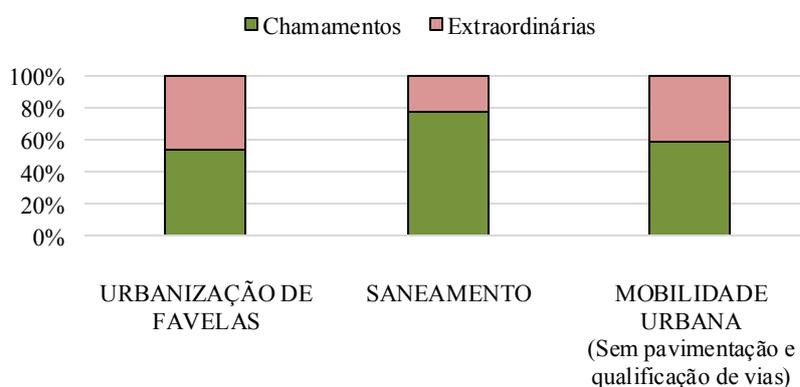
67. Existem também os critérios de priorização, mas estes apenas “hierarquizam” as propostas já aprovadas por estarem consentâneas com os critérios de enquadramento, ordenando-as conforme a prioridade. Como exemplos menciona-se a priorização de empreendimentos que complementam obras iniciadas, ou que amenizam riscos de enchentes, ou que mitiguem danos ambientais, ou ainda que tenham projeto de engenharia já acabado.

68. Assim, a equipe ressalta “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)”.

69. Outra situação em que não há critério para seleção de empreendimentos são as seleções em caráter extraordinário, previstas no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (MICE), nas quais inexistem critérios de enquadramento. E não há regulamento disciplinando as “situações especiais”, de modo que qualquer empreendimento pode ser selecionado extraordinariamente, sem atendimento a critérios mínimos.

70. Essas seleções têm recebido expressivo volume de recursos. Os 143 repasses havidos corresponderam a R\$ 14,6 bilhões (média de R\$ 102 milhões por termo de compromisso). Apenas o “Pacto pela Mobilidade” (2013) disponibilizou R\$ 50 bilhões para seleção extraordinária de obras. Nem todo esse montante foi contratado.

71. O percentual de investimentos previstos em seleções extraordinárias no PAC2 (2010-2016), por temática pode ser observado no gráfico a seguir.



72. A equipe lembra que, ainda em 2010, este Tribunal já alertava o Ministério das Cidades sobre os riscos oriundos de seleções sem critérios de enquadramento que contemplem minimamente a análise do objeto pretendido (Acórdão 1.373/2011-Plenário), quando foi recomendado aperfeiçoamento dos critérios para seleção de propostas, de modo a contemplar apresentação e análise de estudos sobre a adequação e viabilidade técnica e financeira do projeto e a compatibilidade da proposta com os planos de ordenamento

territorial e com os planos integrados de transporte, levando em consideração o planejamento integrado dos municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou de influência.

73. A situação encontrada, com seleção de empreendimentos inviáveis e descasados dos planos e políticas locais e federais, poderia ser atenuada se fossem adotados os critérios que o próprio TCU já sugeriu, a exemplo de “existência de estudo de concepção e de alternativas de projeto”, ou, ainda, se fossem adotados nas seleções de caráter extraordinários os critérios normativamente já previstos, no âmbito dos diversos programas, como o Moradia Digna (Urbanização de Favelas), Saneamento Básico (2012) e Mobilidade Urbana e Trânsito. Tais critérios envolvem a exigência de estudos sobre a adequação e viabilidade técnica e financeira social e ambiental do projeto, bem como compatibilização com o Plano Diretor Municipal ou com o Plano de Ação Estadual ou Regional, compatibilização com o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

74. A equipe informa que essa questão foi tratada em painel realizado no âmbito desta auditoria, com a presença das entidades auditadas, quando se discutiu a ideia de manter-se permanentemente aberta a possibilidade de os entes cadastrarem os projetos para quando houver disponibilidade financeira. Também foi avaliada a possibilidade de se criarem escalonamentos sucessivos de seleções públicas, com prioridade, em um primeiro momento, para os entes com piores indicadores habitacionais, de saneamento ou de mobilidade, com propostas a serem aperfeiçoadas ativamente pelo Ministério das Cidades, da fase de estudos preliminares e elaboração de projetos (a atuação ministerial se restringe ao custeio). Em outro momento, o órgão selecionaria os demais empreendimentos.

75. Ouvido o Ministério das Cidades, consignou-se que, na área de saneamento, o atendimento às premissas dos planos e a viabilidade econômica são critérios já utilizados. Também foram apresentadas cinco normas editadas após o painel de auditoria, válidas para empreendimentos a serem custeados com recursos do FGTS, que incorporaram os critérios mínimos de enquadramento previstos nas respectivas políticas públicas tratados anteriormente.

76. No que se refere a esse aspecto do Achado 3, a equipe propõe seja determinado ao Ministério das Cidades que estenda às demais seleções os critérios atualmente adotados para empreendimentos com recursos do FGTS. Sugere ainda que se recomende seja estudada a possibilidade de se adotarem 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.

77. O risco da seleção de empreendimentos sem viabilidade se materializou em alguns casos, como o do corredor de ônibus/BRT de Palmas/TO, resultante de seleção extraordinária, cuja inviabilidade foi detectada tanto pela CGU como pelo TCU. Outros casos relatados pela equipe, bem ilustram fragilidades dos processos de trabalho do MCidades auditados.

78. No processo que tratava do Corredor de ônibus no Distrito Federal, no valor de R\$ 148 milhões o empreendimento foi selecionado, mesmo tendo a análise técnica registrado que não atendia aos critérios de enquadramento relativos a “assegurar o acesso e a integração dos modos não motorizados e atendimento às normas de acessibilidade e do Código de Trânsito Brasileiro” e mesmo com alertas quanto à presença nos autos de informações que impossibilitariam a seleção desse empreendimento, que tratava de intervenções em trechos protegidos por legislação ambiental.

79. Certo projeto de sistema de esgotamento sanitário no Estado de Roraima foi aprovado, sem justificativa, apesar de a análise técnica concluir pela não recomendação para seleção afirmando: o 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 1,25 m. 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 m<sup>2</sup> 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.

80. Verificou-se também que a aprovação projeto (Corredor Radial Leste, em São Paulo/SP), no valor de R\$ 3,1 bilhões, um mês antes da apresentação da respectiva proposta.

81. O Ministério das Cidades não se manifestou sobre esse tópico do relatório, mas registrou que desconhece aprovações sem a devida análise.

82. A equipe propõe dar-se ciência dos casos encontrados ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do CGPAC, para prevenção de novos casos, além de recomendar-se a avaliação da conveniência de, no próximo plano Fiscombras, serem incluídas as obras do sistema de esgotamento sanitário mencionadas. Os demais casos já são tratados no TCU em outros processos.

83. Considerando as impropriedades encontradas, a equipe considera necessária a realização de inspeções, o que seria atribuição da unidade de auditoria interna (CGU), razão por que recomenda determinar-se à CGU que passe a incluir em seu plano de auditoria, regularmente, a verificação dos processos administrativos finalísticos do MCidades, com atenção para a motivação e o embasamento dos atos neles praticados, inclusive quanto à seleção dos empreendimentos,

84. A auditoria concluiu, ademais, pela deficiência na transparência relacionada à aplicação dos critérios de priorização, visto que não há divulgação das pontuações obtidas nem é definida a forma de aplicação de critérios, com as respectivas pontuações, de modo que os proponentes não têm conhecimento antecipado de quais são os critérios mais relevantes e, após o processo, não recebem retorno sobre quais foram as pendências encontradas. A equipe não logrou êxito encontrar as listas de classificação e resultado de análise. Nem mesmo foram localizadas as listas, com a ordem de classificação das propostas apresentadas e eventuais pendências porventura identificadas, tampouco sua divulgação de modo a viabilizar o controle social.

85. Pelo Acórdão 3.180/2016-Plenário, o TCU já constatou deficiências na transparência, comunicação e prestação de contas sobre a seleção de empreendimentos de esgotamento sanitário financiados com os recursos do PAC, não tem contemplado os padrões adequados, tendo determinado ao MCidades que informasse aos interessados as razões de rejeição de projetos. A equipe entende que, para viabilizar o exercício do controle social, deva ser amplamente divulgado relatório com o resultado do processo, o resumo das propostas e as eventuais pendências.

86. Sobre esse ponto, os gestores ouvidos não se manifestaram. A equipe alvitra a expedição de determinação ao Ministério das Cidades para estabelecer processo de hierarquização das propostas e divulgação, em sítio eletrônico, das informações referentes ao teor das propostas, resultados, motivos de rejeição e pendências.

#### **Achado 4: Deficiências nos controles internos da Mandatária (CEF) para operacionalização das transferências intergovernamentais**

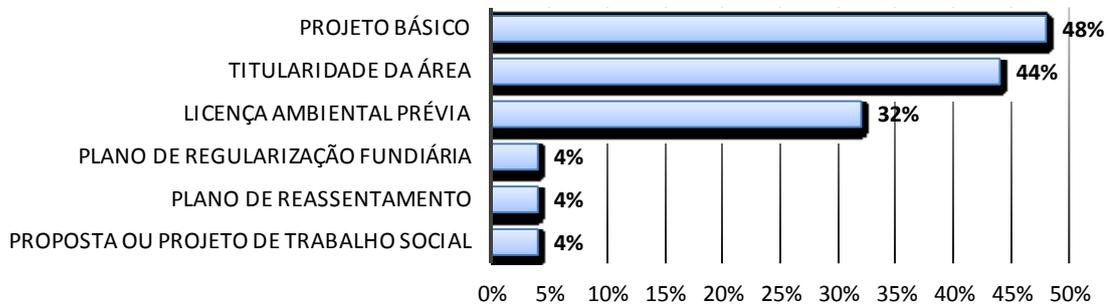
87. A equipe evidenciou deficiências nos controles que deveriam conduzir à eficácia dos processos de trabalho da CEF destinados a: realização de análises e aceitação da documentação técnica dos proponentes; acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado; e análise de projetos e gestão do cronograma dos instrumentos de repasse.

88. No que se refere à análise e aceitação da documentação técnica dos proponentes, verificou-se que a prática (já aceita pelo TCU) de aprovação de empreendimentos com pendências, celebrando-se contratos com cláusulas suspensivas (de eficácia), que condicionam a liberação dos recursos ao saneamento das pendências, impacta sobremaneira nos prazos originalmente previstos, ante a morosidade dos entes interessados, causada por vezes pela elevada complexidade dos projetos, pela baixa capacidade de gestão do proponente ou outras ocorrências.

89. De notar que parcela representativa dos Termos de Compromisso com esse tipo de cláusula tem sido celebrado sem a apresentação de elementos essenciais como projeto, prova de titularidade da área de

intervenção ou de regularidade ambiental, como mostra o gráfico adiante, preparado pela equipe de auditoria a partir de amostra aleatória.

**Percentual de cada tipo de pendência para assinatura do Termo de Compromisso na amostra aleatória de processos administrativos do MCidades\***

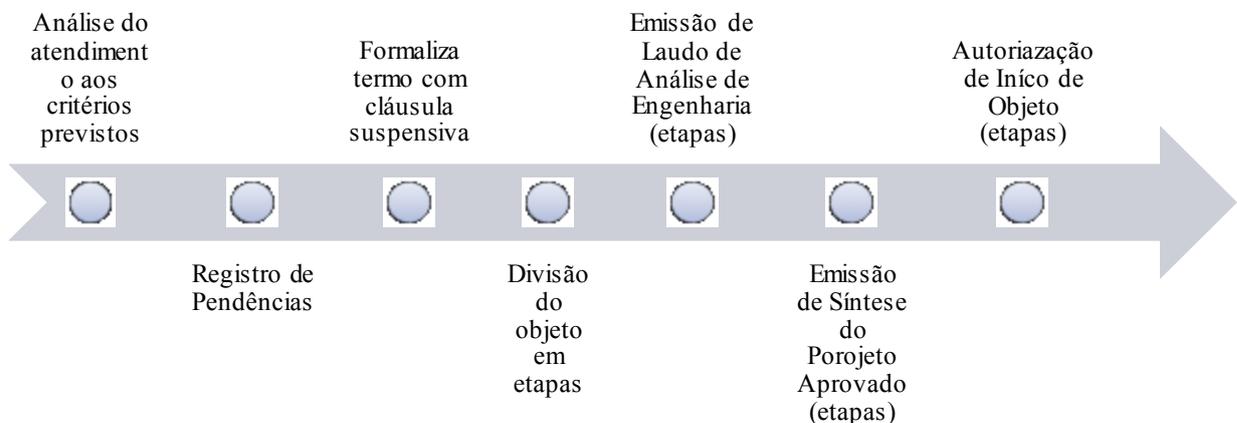


\*Mais de um requisito pode ser objeto da mesma cláusula suspensiva. Os percentuais não devem ser somados

90. Com esse contexto, em que os proponentes frequentemente não têm condições de satisfazer as exigências técnicas, legais e documentais, o Ministério das Cidades passou a admitir divisão de um empreendimento em etapas, desde que apresentem, após segmentação, funcionalidade, licença ambiental, titularidade da área e demais exigências para início de obra. Assim, determinadas etapas podem ser iniciadas antes da solução final das pendências.

91. A Sistemática da divisão do objeto em etapas quando há pendências é descrita pela equipe na figura abaixo, com adaptações.

**Sistemática da divisão do objeto em etapas quando há pendências**



92. A equipe verificou fragilidades no acompanhamento dessas pendências, que são registradas de modo genérico nos contratos de repasse. Já nos Laudos de Análise de Engenharia (LAE) as etapas e as pendências são registradas em seções separadas, sem associação entre si. Assim, com as informações existentes alguma etapa.

93. A análise da equipe acerca da adequação dos formulários e registros padronizados para Laudo de Análise de Engenharia (LAE), dos documentos Sínteses do Projeto Aprovado (SPA) e autorização para início de obras, encontrou diversas oportunidades de melhoria, resumidas na tabela a seguir, que, nas palavras da equipe, “podem comprometer a análise da documentação técnica das propostas selecionadas”:

**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
<b>Funcionalidade</b>	Consta no item 5 do modelo padrão os seguintes campos: 5.1 A funcionalidade da proposta depende 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 <b>não</b> 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 <i>per si</i> .
<b>Licenciamento ambiental</b>	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 <b>não</b> 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.
<b>Plano de reassentamento de famílias</b>	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] 4.8 A área de reassentamento situa-se em zona: [urbana/rural]	Os campos <b>não</b> 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 acesso ao trabalho e educação quando a remoção se der distante da atual moradia destas.
<b>Titularidade da área de intervenção</b>	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.

<p><b>Projeto</b></p>	<p>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?</p>	<p>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</p>	<p>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 8.666/1993, mantendo memória de cálculo da verificação realizada junto ao Laudo de Análise do Empreendimento.”</p>
-----------------------	---	--	---

94. A equipe identificou como requisitos essenciais para minimização dos riscos de comprometimento dos cronogramas das obras o seguinte:

#### Seleção de empreendimentos

- Viabilidade econômica, social ou ambiental do objeto
- Compatibilização do objeto com planos diretores e setoriais regionais
- No caso de mobilidade urbana, sustentabilidade operacional da gestão do sistema local/regional e das fontes de custeio de manutenção e operação

#### Formalização do Instrumento de Repasse

- Funcionalidade de etapas quando há divisão do objeto
- Licenciamento ambiental do empreendimento
- Titularidade da área de intervenção e indicação de providências
- Análise de projeto com o detalhamento mínimo necessário
- Plano de reassentamento quando há deslocamentos involuntários de famílias

94. A CEF, ouvida preliminarmente, admitiu a possibilidade de vir a aperfeiçoar os Laudos de Análise de Engenharia (LAE), como recomendado. Quanto às *Sínteses do Projeto Aprovado* (SPA), consignou que haverá necessidade de deliberação conjunta com o MCidades e alerta para a possibilidade de as alterações serem onerosas.

95. A mandatária argumenta que passar a exigir para análise Plano de Reassentamento de Famílias, requereria equipes multidisciplinares, em modelo de atuação a ser formatado conjuntamente com o MCidades, que deveria ser baseado em *check-list* de simples preenchimento, para não haver dúvidas quanto à sua completude. Também alega que “exigir que a licença esteja válida para cada desbloqueio pode entrar” obras em andamento, causando paralisação ou atrasos. Em réplica quanto a este último ponto, a SeinfraUrbana destaca que a prática já existe, mas é exigida nos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia. A proposta é antecipar a exigência para o momento de emissão Laudos de Análise de Engenharia, para evitar-se a autorização de início de obras sem o devido licenciamento.

96. A unidade técnica expressa ainda seu entendimento de que, como não se está sugerindo a criação de novas análises, suas sugestões não oneram o Ministério das Cidades em relação ao contrato de prestação de serviços da CEF.

97. A proposta de encaminhamento oferecida quanto à atividade de recebimento e análise inicial da documentação visa a mitigar o risco de início de obra com pendência de difícil superação, é de recomendar-se à mandatária o aprimoramento dos modelos padronizados e sistemas informatizados, de modo que passem a constar as informações mínimas necessárias verificação da funcionalidade de cada etapa, da situação do licenciamento ambiental e condicionantes, da titularidade das áreas, do plano de reassentamento de famílias, para mitigar o risco de o ministério autorizar o início das obras em locais com pendências nesse sentido e o registro e acompanhamento das cláusulas suspensivas.

98. Também foram encontradas deficiências de controles internos relativamente ao acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado, atividade também delegada à CEF que tem por objetivo principal verificar se o objeto em execução é mesmo o que se contratou e observar o andamento das obras em comparação com os boletins de medição.

99. Não há procedimentos que prevejam atuação tempestiva da CEF para identificar atrasos e exigir providências para o bom andamento do objeto.

100. Os normativos internos da CEF não preveem a gestão de cronograma. O formulário padrão do Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) limita-se a exigir que se verifique se o estágio de andamento das obras é compatível com o que atestam os boletins de medição.

101. O normativo que recomenda que seja avaliada a necessidade de reprogramação quando se identificar discrepância entre o cronograma previsto e o real andamento, e quando o prazo de execução inicialmente previsto estiver com atraso superior a 120 dias, não é observado na prática, pois o formulário de RAE nem sequer prevê um confronto do cronograma com o andamento real das obras.
102. Normas internas sobre aferição da execução do objeto inibem a atuação mais diligente dos agentes vistoriadores, pois proíbem o uso de instrumentos de medição, prevendo que “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”, o que, no entender da equipe, contraria o próprio conceito de *aferição*, já que muitos serviços não são passíveis de verificação visual.
103. A equipe, embora não se espere que a mandatária proceda à aferição de todos os serviços, o que é dever dos fiscais de obra, entende que se deva ao menos conferir as dimensões dos principais serviços como forma de resguardar o erário.
104. Outra constatação diz respeito ao risco de o corpo técnico da mandatária aprovar uma reprogramação substancial sem submetê-la ao crivo do ministério necessário em certas situações, uma vez que o *check-list* denominado *Parecer de Reprogramação* não contém campo específico para indicação dessas situações, que envolvem alteração de quantitativos acima de certos limites, alteração da concepção da solução técnica original, mudança de bairro ou bacia, ou em outros parâmetros críticos.
105. Em sua manifestação preliminar, a mandatária discorda da utilização de equipamentos de medição, pois, de outro modo, concorreria com o fiscal da obra, desmotivando-o. Alertou também para o elevado custo de se passar a operar com instrumentação de medida.
106. Compreendendo as peculiaridades da situação a equipe expressa entendimento de que, se inviável o uso pela CEF de instrumentos, os normativos podem ser aprimorados de modo que o corpo técnico da mandatária passe a solicitar que o fiscal da obra proceda à aferição, que será acompanhada pelo agente da mandatária, das dimensões dos serviços mais relevantes.
107. Como encaminhamento, a SeinfraUrbana alvitra expedição de recomendação à Caixa Econômica Federal, no sentido de que aprimore os modelos padronizados para acompanhamento de engenharia e reprogramação, de modo que passem a verificar a compatibilidade do andamento das obras com o cronograma vigente e viabilizem o processamento das alterações substanciais de objeto, com anuência do concedente. E que passem a permitir uso de instrumentos de medição pelos agentes da Caixa e/ou, que prevejam procedimentos para aferição de dimensões relevantes, prevejam que a Caixa possa obter as medições específicas mediante solicitação aos fiscais de obra.
108. Outras deficiências de controle foram identificadas nas atividades relacionadas à análise de projetos e de gestão de cronograma dos instrumentos de repasse.
109. Em relação à análise de projetos, há indefinição sobre o escopo da análise a ser empreendida pela mandatária. Prevê-se análise de engenharia quantitativa e qualitativa, que não se confunde com a revisão exaustiva do projeto, com o objetivo de aferir a viabilidade de execução do objeto e do cumprimento das metas, considerando como critérios de viabilidade: enquadramento, titularidade; adequação do local; funcionalidade; exequibilidade e adequabilidade técnica; adequação de custos; cronograma; licenças, outorgas e autorizações; e ART/RRT.
110. Entretanto, na visão da mandatária, não lhe compete analisar o projeto básico do proponente, do projeto de engenharia, entendimento oposto ao previsto em Manual do Ministério das Cidades, que prevê que a análise técnica inclui verificar se constam todos os elementos necessários para atendimento ao inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 (definição de projeto básico).
111. Já sobre a gestão de cronogramas dos instrumentos de repasses, viu-se que a CEF não possui procedimentos para identificar tempestivamente eventuais atrasos e exigir a adoção de providências para o regular andamento do objeto. São previstas vistorias exclusivamente se as mesmas forem pleiteadas pelos entes parceiros, que o fazem para fins de liberação de recursos. Viu-se que a descrição contratual dos serviços é por demais genérica (acompanhar e atestar a execução das obras), nela não se especificando a forma de prestação.

112. Essa indefinição, como outras, está em discussão no âmbito das tratativas em andamento, com participação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da própria SeinfraUrbana, para a redefinição dos serviços a serem prestados pela CEF para o MCidades e outros órgãos. Discutia-se, à época da auditoria, os termos de uma futura minuta de contrato padrão de prestação desses serviços aos diversos órgãos federais interessados.

113. Sobre isso, o Ministério das Cidades informou a acerca de Grupo de Trabalho constituído para revisão do contrato que regula a atuação da CEF nas transferências voluntárias e a pretensão de estender a nova sistemática de atuação da mandatária ao futuro contrato referente às transferências obrigatórias.

114. Já a mandatária, confirma que a análise de projeto básico não compõe os serviços que deve prestar. Sobre a gestão do cronograma, informa a existência de sistema informático para cálculo dos atrasos, mas reconhece a necessidade de inclusão no contrato de prestação de serviços de procedimentos adicionais de vistoria que visem identificar e tratar tempestivamente esses atrasos.

115. Em sua manifestação, o MP entende que os pontos levantados estão adequadamente tratados, ante a existência do grupo de trabalho para melhoria da gestão interna da CEF, aperfeiçoamento do Siconv e introdução de novas tecnologias para análise de projetos e acompanhamento de obras.

116. A proposta da SeinfraUrbana é por expedir determinação ao MP, ao MCidades e à Caixa para que instituem Grupo de Trabalho para revisar o contrato hoje existente para operacionalização das transferências intergovernamentais obrigatórias, esclarecendo procedimentos aplicáveis para análise dos projetos, emissão de LAE/SPA, aferição de serviços, gestão de cronograma, e forma de acompanhamento de ações prioritárias.

117. A unidade técnica recomenda, ademais, determinar-se ao MP que elabore plano de fiscalização padrão, com procedimentos a serem adotados pelos ministérios contratantes da Caixa (ênfase nas atividades de maior risco, testes a serem aplicados, critérios de amostragem, etc.), para fins de atendimento ao inciso III do art. 58 da Lei 8.666/1993.

118. A auditoria verificou também que, nas atividades da Caixa que foram auditadas, inexistia a figura oficial de revisor dos trabalhos. Nem mesmo o superior hierárquico revisa o trabalho dos técnicos que lhe são subordinados, ofendendo-se um dos princípios universais do controle que é o da *supervisão*. Não se exerce o controle primário dos atos objeto de delegação, com o que se ofende também ao Decreto-lei 200/1967, art. 13, segundo o qual “O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente (...) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado”;

119. Por certo, ressalva a equipe, o superior hierárquico não deve refazer todo o trabalho, nem assinar como autor sem o ter sido, mas deve “certificar a conformidade dos registros e a observância às normas internas/externas da organização”.

120. A não adoção da prática da supervisão, nem mesmo a de cunho hierárquico, contraria as boas práticas de gestão e os princípios básicos de Administração, bem como o próprio modelo das Três Linhas de Defesa na gestão de riscos e controles internos, abordagem em que, como discutirei posteriormente, os gestores, os gerentes, são responsáveis por definir e implementar de fatos os controles necessários.

121. A equipe recorda que já foram identificados em várias ocasiões erros como os aqui mencionados, de elevada relevância, que poderiam ser facilmente evitados pela simples revisão pela chefia. São erros em documentos importante, que tratam, por exemplo, da adequabilidade do projeto, do custo do empreendimento e da sua funcionalidade.

122. Para ilustrar como as inconsistências podem ser facilmente detectáveis (erros de cálculo, itens similares com preços unitários divergentes etc.), a equipe lembra que no TC-000.763/2016-0 (Acórdão 2.697/2016-TCU-Plenário) foram apontadas 1.433 possíveis inconsistências nessas análises, sintetizadas na tabela a seguir:

***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	
Sobrepçoço em itens orçamentários	174	246,01		
Evolução Irregular dos Desembolsos/Pagamentos	160			
<b>Totais</b>	<b>1.433</b>	<b>720,14</b>	<b>484</b>	<b>2.353,79</b>

123. Relatório da Auditoria Interna da Caixa também identificou inconformidades relacionadas às análises do corpo técnico, o que deu origem a recomendações de melhorias na primeira e segunda linhas de defesa da Mandatária. Foram relatadas impropriedades como ausência de cotações de preços de itens significativos, de Memória de Cálculo, de Planilha de Custos e de Anotações de Responsabilidade Técnica (ART). Houve acatamento de custos unitários acima do Sinapi e de projetos com problemas na definição da titularidade da área. As propostas da Auditoria da CEF foram no sentido de: definir atividades de maior risco; adotar critérios de primeira e segunda linhas de defesa; implementar critérios de avaliação; monitorar o desempenho e a qualificação na operacionalização dos produtos; e adotar medidas corretivas.

124. Quanto a esses elementos trazidos pela equipe de auditoria do TCU, o Ministério das Cidades, em comentário de gestor, propõe “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 à CGU e ao Conselho Fiscal da CEF”, conforme art. 8º da Instrução Normativa CGU nº 24/2015.

125. Em sua manifestação preliminar, a Caixa 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.” Informa que os manuais normativos já foram alterados para contemplar a obrigatoriedade de o superior hierárquico assinar o documento SPA. E destaca que melhorias a serem implementadas em função dos achados desta auditoria podem acarretar impactos financeiros que tendem a ser repassados ao ministério. Quanto ao último item, a SeinfraUrbana responde não se tratar de novas análises, que não gerariam mais encargos para o ministério.

126. A equipe sugere que se recomende à Caixa a implantação de rotinas com obrigatoriedade de revisão e manifestação do superior hierárquico acerca das atividades e análises realizadas por seus

subordinados, em especial as relacionadas aos documentos mais relevantes, com vistas a fortalecer sua primeira linha de defesa, e 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**

127. No seu conjunto, as metas adotadas nas secretarias finalística do MCidades não retratam a efetividade esperada das ações ministeriais. Não explicitam o impacto esperado, pois pouco se relacionam com indicadores previstos no PPA. Algumas delas não são específicas ou mensuráveis, especialmente as relacionadas à Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana e à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, com prejuízos à transparência da atuação do Estado ao controle social, já que não possibilitam à população comparar os compromissos firmados originalmente com os que foram efetivamente executados, nem mensurar o alcance da missão institucional.

128. A equipe examinou as metas, por secretaria finalística, com base na chamada técnica SMART, acrônimo do inglês para Específica (Specific), Mensurável (Mesurable), Apropriada (Appropriate), Realista (Realistic) e Prazo determinado (Time-bound). Em síntese, essa técnica tem como base a ideia de que os indicadores devem: expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades; expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback; estar alinhada com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos; 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; ser vistas como factíveis e não como meros ideais, exercendo influência prática no comportamento das pessoas.

129. A equipe ressalta que as metas da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob) definidas no PPA 2016-2019 são estratégicas, quando deveriam ser operacionais. Não expressam o que deve ser feito nem como será feito, pois são baseadas no verbo “apoiar” (apoiar a implantação de trilhos, a requalificação de sistemas, a elaboração de planos) o que é impreciso, pois pode ser realizado de diversas formas, tais como consultoria, assistência técnica, financiamento.

130. O TCU, lembra a equipe, já expediu recomendação à Semob, ainda não devidamente atendida, para que adote metas e indicadores de desempenho que permitam aferir em que medida os resultados almejados estão sendo alcançados.

131. As metas da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) também adotam termos genéricos tais como “apoiar” e “fortalecer”, que prejudicam a identificação das ações que serão efetivamente realizadas. Também neste caso não é possível visualizar qual o reflexo que o atingimento das metas propiciaria nos respectivos indicadores, ou seja, sua efetividade esperada.

132. Diferentemente, na opinião da equipe, as metas definidas no PPA 2016-2019 para os programas geridos pela SNSA e SNH são específicas e mensuráveis, a exemplo de “Ampliar de 4,5 para 4,8 bilhões de m<sup>3</sup> o volume anual de esgoto tratado”. Porém, por meio delas também a equipe entende não ser possível visualizar o impacto esperado das ações previstas nos indicadores nacionais. Conforme se verifica nas tabelas a seguir, de autoria da equipe:

**Principais indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Saneamento Básico**

Indicadores	Metas correlacionadas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna</li> <li>• Percentual de domicílios urbanos servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>

Indicadores	Metas correlacionadas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de tratamento de esgoto coletado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Ampliar de 4,5 para 4,8 bilhões de m<sup>3</sup> o volume anual de esgoto tratado.</li> </ul>

**Principais indicadores e metas constantes no PPA 2016-2019 para o Programa Moradia Digna**

Indicadores	Metas correlacionadas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficit habitacional absoluto [unid]</li> <li>• Déficit habitacional absoluto em áreas rurais [unid]</li> <li>• Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas [unid]</li> <li>• Déficit habitacional qualitativo - adensamento excessivo [unid]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcançar a execução de 64% da carteira contratada de 834 intervenções em assentamentos precários.</li> <li>• Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.</li> <li>• Contratar R\$ 320 bilhões em operações de financiamento do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>

133. Em sua manifestação, o Ministério do Planejamento mostra-se aberto a melhorias futuras no PPA, mas observa que por ser um plano federal, o mesmo explicita com expressões como “apoio” os arranjos em que, na prática, o Governo Federal repassa recursos para execução por entes subnacionais, estes sim responsáveis diretos por agir.

134. Sobre o fato de as metas não se vincularem diretamente aos indicadores no PPA, o MP explica que indicadores medem o progresso e os efeitos de cada Programa e as metas expressam o grau de atingimento dos objetivos. A vinculação direta entre indicadores e metas é inadequada, pois a existência de relação de causalidade entre metas e indicadores não foi pressuposto metodológico do desenho dos programas.

135. A equipe entende que deveria haver vinculação mais direta entre objetivos e metas, uma vez que os objetivos são desenhados para melhorar os a realidade que, é regularmente medida pelos indicadores. Considerando, porém, que essa correlação não foi pressuposto adotado quando da concepção do PPA vigente, entende que não seria apropriado expedir determinação para mudanças no decorrer de sua vigência.

136. Reconhecendo que a definição das metas do PPA depende da articulação com órgãos como a Casa Civil e o MP, que podem modificar as propostas que recebem, a equipe sugere recomendar-se ao MCidades que adéque as metas do PPA para seus programas, notadamente da Semob e SNDU, para torná-las mais específicas e mensuráveis, e que adote medidas com vistas a estabelecer metas que explicitem os reflexos esperados dos objetivos assumidos em seus respectivos indicadores.

137. Propõe ainda recomendar-se ao MP 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**

138. Embora já obrigatória a instituição de processo de gestão de risco (Instrução Normativa 01/2016-MP/CGU), até o momento da auditoria a implantação encontrava-se em estágio incipiente, com prejuízos para o sistema de controles e ao processo de tomada de decisão para enfrentamento dos riscos.

139. Na época da auditoria, a Gestão de Riscos ainda se resumia a uma minuta de política de gestão de integridade, riscos e Controles Internos, embora estudos anteriores, com plano estratégico e modelagem de cadeia de valor e de macroprocessos e processos de trabalho, podem ser aproveitados nessa implantação.

140. A SeinfraUrbana propõe que seja determinada ao MCidades a adoção de práticas de Gestão de Riscos, conforme previsto nos art. 13 da IN 01/2016-MP/CGU, para que se identifiquem e avaliem os riscos mais relevantes dos principais processos, e promova adequações nos controles existentes para melhor mitigá-los.

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

141. Neste achado, a equipe aglutina as questões da carência de pessoal do Ministério das Cidades e da insuficiência do orçamento frente ao volume já contratado.

142. Na primeira vertente, apresenta diversos indícios de que o quadro de pessoal do MCidades é insuficiente. Tais elementos, como bem alertado, devem ser avaliados em conjunto com vários outros. Daí serem tratados como indícios.

143. O MCidades é o ministério com o maior orçamento de investimento autorizado em 2017 (R\$ 6 bilhões). Já seu orçamento de pessoal e encargos é o terceiro menor. Suas atividades têm crescido, sem expansão do quadro, e existe elevado grau de evasão de pessoal. A CGU, em suas auditorias de gestão, tem corroborado o diagnóstico de carência de servidores.

144. O número de operações que cada servidor necessita acompanhar vem crescendo (e.g. de 64 para 80 empreendimentos PAC por servidor, entre julho/2015 e março/2017), em razão da redução de pessoal. Tais empreendimentos são de elevada materialidade e complexidade e exigem acompanhamento seguro e completo.

145. A equipe não encontrou indícios de má alocação interna de pessoas.

146. Apesar das medidas terem sido adotadas, como a criação da carreira de Analista de Infraestrutura e Especialista em Infraestrutura Sênior, a demanda de pessoal parece não ter sido suprida.

147. Os efeitos desse quadro poderiam ser mitigados pela implantação de procedimentos operacionais padronizados (Achado 1) e pela orientação dos controles em razão dos riscos (Achado 6).

148. A equipe de auditoria apurou que o total já contratado, que deveria ser custeado pela União, é de R\$ 84,5 bilhões, de modo que restam empenhar mais de 64%, que representam cerca de R\$ 54,3 bilhões, mas foram autorizados R\$ 6 bilhões, na LOA 2017.

149. Em ocasiões anteriores (TC-008.337/2015-2 e TC-014.456/2016-8), o TCU já havia abordado tal questão, que se vêm agravando. 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.

150. Ainda em 2016 o Ministério das Cidades já informara que “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”. Em razão dessa tendência de queda na alocação, o MCidades anunciava ao TCU medidas como: o aumento das exigências para início de licitações, a redução das autorizações para início de objetos, etc.

151. Ouvidas sobre o relatório preliminar, as secretarias do MCidades, concordando com a equipe, defendem que “É público e notório” que o MCidades tem carência de pessoal, principalmente com os órgãos de controle passando a exigir gerenciamento de projetos sofisticado.

152. Em seus comentários, o MP atualiza os dados do MCidades, por estar havendo redução da carteira, com foco na finalização de objetos já iniciados. Estão ocorrendo cancelamentos de instrumentos devido a desistências, não desembolsos, paralisações acima de 12 meses, vencimento de vigência. Restariam a empenhar R\$ 29 bilhões em contratos de repasse.

153. Com isso, e considerando que o MCidades tem em Restos a Pagar R\$ 6,5 bilhões, verifica-se que a disponibilidade orçamentária do Ministério das Cidades não está compatível com o ritmo de execução das carteiras.

154. Em tréplica, a SeinfraUrbana entende que o fato de estar em curso no Ministério da Cidades de ações conjunto de ações destinadas à significativa redução da carteira de projetos corrobora a conclusão da que houve a celebração de compromissos superiores à capacidade financeira do MCidades.

155. O encaminhamento proposto é recomendar-se à Casa Civil, ao MP e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional que envidem esforços com vistas a dotar o MCidades de capacidade administrativa e financeira compatível com o volume de compromissos do órgão.

156. Ante o exposto, as proposições da SeinfraUrbana, *ipsis litteres*, são:

“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 avaliar 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 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, adotar 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-MP/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

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).

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 MP, 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).

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 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.

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).

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 nº 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.

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).

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 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.”.

157. Essas foram, em resumo, as constatações e proposições da auditoria.

158. Estavam os autos no gabinete deste relator quando sobreveio despacho complementar da SeinfraUrbana, por meio do qual noticia “fatos relevantes ocorridos após a finalização da auditoria” para que se avalie a pertinência de levar em consideração quando da propositura da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas.

159. Relata que o Ministério das Cidades apresentou informações complementares, que se relacionam ao Achado 7. “Assunção de compromissos superior à capacidade financeira e administrativa do Ministério das Cidades”, no sentido de corroborá-lo.

160. Apresentou estudo intitulado “A Estrutura Regimental do Ministério das Cidades” (set/2017), já encaminhado ao MP, o qual conclui, dentre outras coisas, que a estrutura do MCidades é disfuncional. É a terceira menor estrutura entre 21 ministérios e gerencia o quarto maior orçamento. Segundo o estudo, no MCidades, “1 DAS unitário responde” por orçamento 8 vezes maior que no Ministério dos Transportes e 87 vezes maior que no do Ministério do Turismo. Nos últimos 15 meses, houve evasão de 20% dos Especialistas em Infraestrutura Sênior e de 11,5% dos Analistas de Infraestrutura, ritmo no qual, logo o ministério restará inviável. Na última reestruturação, teve a sexta maior redução (superando em 27,58 DAS unitários a redução exigida pelo Decreto 8.785/2016), com o que perdeu aproximadamente 20% da estrutura. Há quase uma **década**, os órgãos de controle têm questionado a qualidade das prioridades e do gasto, devido ao descompasso entre estrutura e *responsabilidade*. Assim, conclui-se pela necessidade de aprovação das providências que elenca.

161. O segundo ponto abordado na comunicação do ministério diz respeito às dificuldades antevistas para o cumprimento do recente Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, notadamente de seu art. 19, que prescreve a instituição de programas de integridade, destinados à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

162. Na comunicação do Ministério das Cidades, é tratada como imperiosa e urgente a necessidade de se instituírem no órgão unidades internas de Ouvidoria e de Corregedoria, bem como de fortalecer a Comissão de Ética. Contudo, reafirma as dificuldades oriundas da carência de recursos humanos e as dificuldades orçamentárias.

163. A SeinfraUrbana informa que durante a auditoria haviam sido levantadas informações relativas à temática trazida agora pelo ministério. Fora visto que o Ministério das Cidades não possui um órgão de ouvidoria institucionalizado, deficiência compensada, em parte, pela utilização do sistema e-OUV da CGU. Os quatro servidores alocados ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) são responsáveis também pelo atendimento às demandas do e-OUV, que não são poucas (1052, em 21 meses).

164. O Ministério das Cidades também não dispõe de Corregedoria, embora tenha sido instituída Comissão Permanente Disciplinar (CPD) compostas de seis servidores, com dedicação exclusiva a essa atividade, e cadastro de reserva de dez servidores.

165. A SeinfraUrbana apresentou ainda considerações acerca da Assessoria Especial de Controle Interno, a quem, no MCidades, compete:

I. assessorar diretamente o Ministro de Estado nas áreas de controle, risco, transparência e

integridade da gestão;

II. assistir o Ministro de Estado no pronunciamento estabelecido no art. 52 da Lei 8.443/92;

III. prestar orientação técnica ao Secretário-Executivo, aos gestores do Ministério e aos representantes indicados pelo Ministro de Estado em conselhos e comitês, nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;

IV. prestar orientação técnica e acompanhar os trabalhos das unidades do Ministério com vistas a subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e do relatório de gestão;

V. prestar orientação técnica na elaboração e na revisão de normas internas e de manuais;

VI. apoiar a supervisão ministerial das entidades vinculadas, em articulação com as respectivas unidades de auditoria interna, inclusive quanto ao planejamento e aos resultados dos trabalhos;

VII. auxiliar na interlocução entre as unidades responsáveis por assuntos relacionados a ética, ouvidoria e correição no Ministério e os órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;

VIII. acompanhar processos de interesse do Ministério junto aos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;

IX. acompanhar a implementação das recomendações do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU e das deliberações do Tribunal de Contas da União, relacionadas ao Ministério das Cidades, e atender outras demandas provenientes dos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;

X. apoiar as ações de capacitação nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão.

166. Como se pode observar, a AECI não realiza nenhuma atividade de auditoria interna, restringindo-se à assistência e orientação ao Ministro de Estado acerca das matérias relacionadas a controles e riscos. Sua equipe é composta por um servidor técnico de nível superior, um agente administrativo e quatro colaboradores terceirizados, além do próprio Assessor Especial de Controle Interno. A Assessoria ocupa uma única sala.

167. Não foi oferecida nova proposta de encaminhamento pela SeinfraUrbana.

168. Apresentado o histórico da matéria, passo a seu exame propriamente dito.

169. As informações trazidas pela unidade técnica demonstraram um quadro preocupante nos controles do Ministério das Cidades, que gerencia orçamento multibilionário (o PPA atual consigna R\$ 100 bilhões, para quatro anos), mas que não tem condições de garantir, com alguma segurança, que sua ação seja, de fato, exitosa.

170. A eficácia e a eficiência das ações são comprometidas pela carência e rotatividade de pessoal, e pelo fato de os controles, tanto na Caixa como no MCidades, não serem aplicados como base em critérios de risco.

171. Uma explanação do histórico dessa situação, seguramente, apontará para fatores causais já há muito conhecidos: aumento de competências sem expansão do quadro de pessoal, rotatividade de equipes técnicas e gerenciais, carência de capacitação, baixa informatização, descoordenação entre agentes, programas, políticas e órgãos, baixa maturidade de processos de trabalho, mudanças abruptas no planejamento, urgência demais ou de menos, etc.

172. Destaco que esses fenômenos indesejáveis não deslustram o mérito das valorosas equipes do MCidades e da Caixa, cujo empenho e comprometimento por certo têm “evitado o pior”.

173. E estou informado de que, desde o início da auditoria, vários aperfeiçoamentos estão sendo estudados e implementados. Por exemplo, a revisão do contrato de prestação de serviços da Caixa em relação aos contratos de repasse para transferências voluntárias evoluiu para a edição da IN MP nº 2/2018, que “estabelece regras e diretrizes para a execução de contrato de prestação de serviço a ser celebrado entre a União e instituições financeiras oficiais federais, para atuação como Mandatárias da União, na gestão operacional de contratos de repasse, nos termos do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007”. Também é digno de registro o Pannel de Obras do MP, sem dúvida um grande avanço a ser reconhecido e comemorado na dimensão da transparência das obras financiadas com recursos federais.

174. Quanto à situação detectada pela auditoria, no nível geral, do chamado nível de entidade, observando-se o órgão como um todo, vê-se que o Ministério das Cidades apresentou relevantes fragilidades no que tange aos controles. Não se identificaram critérios meritocráticos para a indicação para cargos de chefia. Não há clara definição de responsabilidade dos gestores quanto à manutenção de controles internos efetivos. A estrutura não conta com unidades de auditoria interna, de ouvidoria e de corregedoria. Há espaço para avanços na adequada segregação de funções e na supervisão a cargo dos gestores sobre os trabalhos e servidores que dirigem. Não se identificaram as práticas de revisão sistemática dos controles existentes. A Assessoria Especial de Controle Interno é pouco equipada e não é desenhada para enfrentar os problemas da pasta. Faltam pontos de controle, rotinas e reuniões internas, para verificar se as regras são efetivamente obedecidas.

175. Já no nível das atividades auditadas, as referentes a transferências obrigatórias (PAC), foram identificadas, em maior ou menor grau, já que não há homogeneidade de atuação, outras vulnerabilidades.

176. Os programas perseguem metas não associadas à realidade dos serviços relacionados à missão do ministério, que não são formuladas com base nos indicadores sociais que devem ser impactados pela ação da Pasta, que é fortemente baseada em transferências de recursos para entes executores muitas vezes despreparados. Os empreendimentos, de elevado vulto, são contratados sem garantia de continuidade orçamentária, atrasam quase sempre, e muitas vezes não são concluídos, pois são amparados em projetos deficientes, frequentemente inviáveis, que são aprovados apesar das *pendências*.

177. Tais empreendimentos são selecionados por meio de processos que, na prática, são eventuais, assistemáticos, com baixa transparência, e que não conduzem necessariamente ao enfrentamento das questões mais relevantes ou prementes nem ao atendimento dos municípios mais necessitados. Em regra, são lastreados critérios ignorados com alguma frequência, seja pela prática de *seleções extraordinárias*, seja pelo seu afastamento inexplicado. Destaco que, nas seleções abertas, o critério “aderência ao planejamento” (urbano ou de outra natureza) do estado ou município proponente não costuma ser tido como “eliminatório”.

178. O monitoramento do avanço dos empreendimentos, com exceções, é precário. Seus registros de ocorrências não são padronizados e são lançados em campos do tipo *texto*, de livre preenchimento, por servidor dotado de liberdade para deliberar acerca do próprio método de monitoramento e sem supervisão dos superiores, como visto.

179. Faltam manuais, *checklists*, rotinas-padrão. Os mapas de processo produzidos ficaram desatualizados e são desconhecidos dos atores “da ponta”, de modo que a experiência não é sistematicamente convertida em aprendizagem e os erros são repetidos. Retrabalhos são comuns ante a falta de procedimento padrão. Tudo agravado pelo fato de que acompanhamento cidadão, o controle social, é inviabilizado, ante a escassa informação disponibilizada.

180. Os programas dependem completamente da atuação da Caixa Econômica Federal, a qual também apresenta fragilidades que contribuem para o baixo nível de conclusão dos empreendimentos. Quanto a isso, destaco dois pontos: (i) não se tomam providências quando o monitoramento verifica atrasos, mesmo acima do limite estabelecido e (ii) os engenheiros da CEF, ao visitarem as obras para monitorá-las, são proibidos de realizar qualquer medição. Podem apenas observar.

181. Viu-se também que falta clareza quanto ao que se espera da Caixa, cuja atuação é definida em contrato de prestação serviços, a ser em breve revisado.

182. Com todo o respeito aos dedicados profissionais envolvidos nas atividades auditadas, observa-se que a situação descrita exige interveniência dedicada das diversas instâncias superiores do Poder Executivo e redobrada atenção do controle externo, no TCU e nas Casas e Comissões do Legislativo Federal.

183. Observo que a natureza das conclusões da auditoria remetem a questões de fundo, estruturais, a causas primárias relacionadas às culturas da busca do sucesso, da orientação ao resultado, da supervisão dos agentes, da valorização do planejamento, da gestão profissionalizada de projetos e processos de trabalho. Os achados denunciam baixas maturidade e transparência do processo decisório e da capacidade de orientação e gestão estratégica. A situação demanda desenvolvimento de lideranças e equipes de alto desempenho, com percepção de que o *controle* é parte integrante da *gestão* e obrigação primária do técnico,

do executivo, do governante.

184. São, portanto, questões de governança. Tanto no sentido dado ao termo pelo Banco Mundial, que refere estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam a garantir que os programas sejam executados de maneira a atingir seus objetivos e resultados de forma transparente, como nos sentidos adotados pelo TCU em dois de seus referenciais (o de governança aplicada a organizações e a governança para avaliação de políticas públicas). No nível de um órgão ou entidade (organização), o TCU descreve a governança como a atuação de líderes íntegros, capazes, competentes, responsáveis e motivados (Mecanismo da Liderança), estabelecendo objetivos de curto, médio e longo prazos a partir das demandas, necessidades e expectativas, e da avaliação do ambiente e dos riscos (Mecanismo da Estratégia), tudo submetido a controles internos, avaliação, transparência e accountability (Mecanismo Controle).

185. Já a boa governança de uma política pública, ainda com base em referencial oficial do TCU, depende de oito componentes: Institucionalização, Planos e Objetivos, Participação, Capacidade Organizacional e Recursos, Coordenação e Coerência, Monitoramento e Avaliação, Gestão de Riscos e Controle Interno, Accountability.

186. Observo que as competências do MCidades se embaralharam e se confundem com funções estaduais e municipais, de modo que apresentam desafios excepcionais de governança multinível, característica das políticas públicas em que, nas palavras do Referencial do TCU para Avaliação da Governança de Políticas Públicas, estão ausentes “claros limites e fronteiras entre diferentes níveis jurisdicionais de entidades governamentais”, que se “desdobram em contextos de federalismo de Estado, em que há difusão de autoridade distribuída em arranjos policêntricos, constituídos em multiníveis ou múltiplas camadas”.

187. Interessante ressaltar que princípios e práticas de governança passaram explicitamente a ser obrigatórios no Governo Federal, inicialmente por meio de Instrução Normativa (CGU e Ministério do Planejamento, em conjunto) e, já depois da conclusão da auditoria aqui tratada, por meio do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Em seu art. 4º, o decreto presidencial define como diretrizes da governança pública:

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados

da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.”

188. Como se vê, a situação descrita pela equipe bem indica a necessidade de modificação de fatores que ultrapassam as fronteiras da Caixa e do Ministério das Cidades, e demandará transformação institucional e programática intensa e de longa duração, com o concurso de múltiplos atores públicos dos três níveis federativos. Mas, tais mudanças são tecnicamente inevitáveis e juridicamente obrigatórias.

189. Permito-me destacar alguns aspectos de especial relevância envolvidos na reflexão acerca das providências que considero devam ser encaminhadas a partir das informações que ora trago a este Plenário.

190. A primeira delas se refere à necessidade que acredito existir de melhor delineamento, no Poder Executivo Federal, das chamadas Linhas ou Camadas de Defesa.

191. Por meio da Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 01, de 2016, oficializou-se a adoção pelo Governo Federal do modelo das Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles [Internos], mundialmente difundido pela renomada associação, de ampla abrangência internacional denominada The Institute of Internal Auditors (IIA), no Brasil conhecida como Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA Brasil).

192. Basicamente, o modelo prescreve que os primeiros e principais agentes controladores numa organização são os responsáveis pela gestão dos processos de trabalho, ou seja, os gerentes das diversas atividades. Assim, são aqueles que tomam decisão no dia a dia dos trabalhos que têm o dever de implantar e manter operantes os controles internos, ou seja, os procedimentos, conferências, regras de alçada, planos, princípios, elementos culturais, sistemas de incentivo e punição, requisitos de soluções de TI etc. Tais controles devem buscar assegurar, com razoável certeza, o êxito no alcance dos objetivos. Essas atividades de controle (e as de gestão de risco delas indissociáveis) sob a responsabilidade das gerências operativas foi denominada Primeira Linha de Defesa. Essa linha se reporta, em última instância, à autoridade máxima da organização.

193. A Segunda Linha é composta por equipes que compõem o campo da gestão, mas são especializadas em atividade de controle e de Gestão de Riscos. Elas têm por finalidade última assegurar o melhor funcionamento possível da Primeira Linha. São as atividades dos comitês de gestão de risco, das áreas de conformidade, compliance, inspeção, gestão de qualidade, controle financeiro, segurança. Essa linha reporta suas conclusões à alta administração (executivo máximo).

194. No modelo do IIA, que aqui descrevo, a auditoria interna, é responsável por avaliar permanentemente, com objetividade e independência, a eficácia da governança, da gestão de riscos e dos controles internos. Compõe a Terceira Linha. Essa linha se reporta em dois canais: para a alta administração superior e para as instâncias de governança, o que quer dizer, no caso das grandes empresas privadas onde surgiu o modelo, que se reportam à alta administração, mas também ao Conselho Fiscal, que tem atribuições de controle sobre a alta administração.

195. Destaco que o modelo das Três Linhas tem sido estimulado por esta Corte, por exemplo, por meio de sua utilização como critério de auditoria e por sua inclusão no Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos (Portaria 09/2017-Segecex).

196. Em meu sentir, é significativa a relevância estratégica da decisão de adoção das Três Linhas pelo Governo Federal. Tal decisão recomenda reflexão por parte deste Tribunal, pois poderá demandar modificações técnicas, culturais, funcionais e estruturais no sistema de controle interno previsto na CF/1988 e nos chamados controles internos de gestão.

197. Pelo que me foi possível avaliar até o momento acerca da compatibilidade desse modelo advindo da gestão privada com a complexa estrutura e funcionalidade do Poder Executivo Federal, em especial da administração direta, concluí que o modelo é útil e aplicável, mas de forma flexível, com foco em sua lógica geral. Isso porque o exato recorte entre as “linhas”, no setor público federal, mostra-se inviável, como demonstrarei a seguir. As instâncias de supervisão e controle não são estanques nem justapostas. São variadas e se entrecruzam. O controle é exercido por múltiplos atores e instâncias: têm-se a supervisão ministerial ordinária, os órgãos centrais, setoriais e seccionais do sistema constitucional de controle interno, a Polícia Federal, os órgãos centrais e setoriais dos demais sistemas administrativos (contábil, patrimônio, finanças). Mencione-se ainda órgãos de controle temático especializado, como o de

controle das estatais, o Denasus, o CADE, o Banco Central, a CVM. Afora as repartições e comissões dedicadas a sindicâncias, processos administrativos disciplinares, inventários, tomadas de contas especial.

198. Também há que se ressaltar a duplicidade de perspectivas da atuação da CGU em um ministério como o das Cidades, por exemplo, aqui tratado, que não conta com estrutura específica de auditoria interna. Ora a atuação da CGU poderá ser vista como a de uma unidade **interna**, se tomado o Poder Executivo Federal como “entidade”, ora como atividade **externa** de controle, se adotada a perspectiva do Ministério como “entidade”.

199. Aliás, é comum essa dificuldade em se definir “entidade” na Administração Pública. Veja-se que a atuação pública é fortemente baseada em parcerias, quando não em verdadeiras redes. Tomem-se como exemplos o SUS, o Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), a atuação integrada da Força Aérea Brasileira e a Anac, a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade - Inmetro (RBMLQ-I), liderada pelo Inmetro com parceiros estaduais, e o sistema de justiça criminal brasileiro.

200. Além disso, deve-se levar em conta que o setor público tem deveres adicionais de transparência e de submissão ao controle social, o que também enfatiza a dificuldade de aplicação direta e rígida do Modelo das Três Linhas ou Camadas de Defesa.

201. Um outro ponto que, a meu ver, merece atenção e reflexão neste momento em que se opera no âmbito do Poder Executivo federal a implantação do modelo aqui tratado é o conceito de *auditoria* utilizado no setor público atualmente. Como já mencionei, o modelo das Linhas de Defesa, no setor privado, reserva uma das linhas, a Terceira, especificamente para a unidade de auditoria interna da organização. Mas, entende-se ali como *unidade de auditoria interna* o departamento que realiza atividades de avaliação e de consultoria para aumentar as chances de que as demais linhas funcionem adequadamente, gerenciando riscos e aplicando controles, de modo que os objetivos da empresa possam ser atingidos. A auditoria existe precipuamente para assegurar que o sistema de gestão de riscos e controles funcione bem. A auditoria não busca ou apura irregularidades e desvios.

202. As unidades de auditoria interna referidas pelo IIA no modelo da Três Linhas de Defesa não executam boa parte das ações realizadas classicamente pelas unidades tidas como *sendo de auditoria* no setor público brasileiro, as quais envolvem, em larga medida, a ideia de verificação da legalidade e da regularidade das ações do poder público. No modelo do *The Institute of Internal Auditors* as atividades que tradicionalmente temos associado à ideia de *auditoria*, como investigações, checagens, apurações de irregularidades, verificações sistemáticas ou pontuais de legalidade, são atribuídas à Segunda Linha, sob as expressões *conformidade* e *inspeção* (*compliance* e *inspection*). Ilustro a indefinição aqui tratada com trecho do relatório que embasou o Acórdão 1246/2017-Plenário (TC-024.043/2016-8), referente a auditoria operacional realizada no Denasus:

“77. Em diversos documentos, de planejamento, relatórios de atividades e orientações internas, há muitas referências ao termo auditoria. Entretanto, a conceituação atribuída às atividades, a despeito do uso do termo ‘auditoria’, alinha-se com o conceito de controles internos, uma vez que o foco da quase totalidade das atividades realizadas têm a característica de avaliar a conformidade na aplicação de recursos em confronto com normas instituídas e não de avaliar a eficácia dessas regras e sua efetiva contribuição para o atingimento dos objetivos das ações de saúde. A compreensão de que atividades de verificação de conformidade são de fato atividades de auditoria perpassa a cultura institucional de todo o SNA, validada, inclusive, pelas normas regentes, como o Decreto 1.651/95, avaliado acima.”.

203. Por todos esses motivos, não considero nada fácil a introdução sem adaptações do modelo do IIA no sistema de controle, em sentido amplo, do setor público brasileiro.

204. Ao contrário, parece-me que a utilidade desse modelo para o setor público nacional reside nas premissas que lhe servem de base, quais sejam: (i) os dirigentes, que são gestores dos processos de trabalho, são os grandes responsáveis pela existência e funcionamento dos controles e da gestão de riscos, (ii) deve haver equipes próximas ao gestor, que conheçam o contexto das operações, especializadas em governança, riscos, controles, inspeções, qualidade, conformidade, integridade, contabilidade, etc., com o dever de

apoiar o gestor e demais agentes, para induzir-lhes o sucesso, e (iii) deve haver um grupo próximo, tido como interno, mas dotado de certa independência, não participe do processo decisório, que se dedique à missão de avaliar, com objetividade, se a governança, os controles e a gestão de riscos a cargo dos gestores estão em ordem, encarregado de reportar suas conclusões mais relevantes para além da autoridade máxima interna.

205. Com isso em mente, descrevo o que ocorre atualmente no Governo Federal. Na IN CGU/SFC nº 03, de 9 de junho de 2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, a CGU estabeleceu que a primeira linha de defesa contempla os controles primários, responsáveis por identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização.

206. As instâncias de Segunda linha, segundo essa mesma IN, objetivam assegurar que sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada as atividades da primeira linha, apoiando-as. Essa linha, definiu a CGU, será integrada pelos Comitês de Governança, Riscos e Controles e pelos Assessores e Assessorias Especiais de Controle Interno “e podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas, definidas pelas próprias organizações”.

207. Já as funções de auditoria interna e, portanto, da Terceira Linha de Defesa, são atribuídas pela IN CGU/SFC nº 03, de 9 de junho de 2017, à própria CGU/SFC e à Secretarias de Controle Interno, “de forma concorrente” com as unidades de auditoria interna singulares, onde houver.

208. Como se observa, a Primeira é bem definida. Porém o recorte entre a Segunda e a Terceira Linhas parece-me insuficiente. Em especial em relação aos órgãos que não dispõem de auditoria interna singular nem de Secretaria de Controle Interno, que não são poucos.

209. A comparação entre o que se espera da Segunda Linha no modelo do IIA explicitamente adotado (gestão da qualidade, da segurança, controle financeiro, inspeções, conformidade) e a previsão do referencial da CGU, demonstra que não está adequadamente definido quem serão os responsáveis pelas verificações objetivas de qualidade, a investigação sistemática da conformidade, a realização de inspeções e apurações internas.

210. Ressalto, complementarmente, ainda a reforçar a tese que sustento de que não é simples a aplicação da ideia das Três Linhas à nossa administração pública, que os titulares de unidades como as AECI, que compõem, segundo o recente regulamento, a Segunda Linha, estão sujeitos em certa medida a obrigações de reportar o TCU, obrigação de reporte externo típica da Terceira Linha, em razão do art. 74, § 1º, da Constituição Federal, que dispõe: “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

211. Dessa forma, adiciono ao rol de propostas de encaminhamento apresentado pela Seinfra Urbana, sugestão de expedir recomendação à CGU e ao Ministério do Planejamento no sentido de avaliarem a pertinência de induzir que sejam asseguradas as condições mínimas de atuação da Segunda Linha de Defesa, em especial a das Assessorias Especiais de Controle Interno.

212. Relativamente à constatação de que boa parte dos objetivos estabelecidos pelo MCidades não remetem diretamente à sua missão, levanto junto a esse Plenário, mais uma vez, minha inconformidade com o que se pode chamar de *cultura de planejamento imatura* no setor público brasileiro. Os sistemas de planejamento e orçamento, de modo geral, não apresentam explicitação clara de objetivos e metas de resultados, que expressem o impacto que se deseja obter com uma política ou programa, as transformações a serem geradas por uma entidade, tudo alinhado com a razão de ser da específica atividade estatal considerada. Também não tem sido comum que as ações sejam compatíveis com o que se planeja. Realizam-se ações desnecessárias. Ou, com frequência as ações definidas são necessárias, mas insuficientes para a realização da finalidade pública perseguida. No planejamento e na execução de planos, políticas públicas, programas projetos, tenho deparado com o imprevisto, descontinuidade, contradições, competição interna, duplicidades e lacunas. Como consequências, o erro, a fraude, o desperdício, a ineficácia, o fracasso.

213. Com toda razão, o TCU tem procurado enfrentar esse tipo de questão nas diversas auditorias

que tem realizado e, também, com iniciativas como a edição do Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, resultante de projeto de parceria do TCU com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

214. Nesse manual procura-se lançar luzes sobre a necessidade de que os governos disponham, em seu nível central de poder, de capacidade de visão de longo prazo, com agendas econômica, social, geopolítica e de desenvolvimento. Defende-se a formulação estratégica de médio prazo condizente com a visão de longo prazo; e um sistema de planos operacionais de curto prazo, para a realização efetiva das estratégias pelos órgãos estatais. Defende-se a necessidade de que o “centro de governo” detenha capacidade de formulação e execução coordenada de políticas públicas, de gerenciamento estratégico, de monitoramento e avaliação da ação governamental, além de transparência e prestação de contas efetivas. Outra prática ali defendida é a adoção de visão orçamentária de médio prazo, a fim de superar a limitação que a anualidade orçamentária impõe ao planejamento e à gestão. Entendo que esse tipo de debate é urgentemente necessário, indispensável que é para a superação das causas dos achados trazidos pela equipe de auditoria, seguramente, bem se pode afirmar, repetem-se em muitos outros órgãos e entidades.

215. Por fim, verifico que minha atuação como relator deste processo não ficaria completa se não destacasse a necessidade imperiosa de o Ministério das Cidades e a Caixa, enquanto mandatária da União, adotarem processo de gestão de riscos inspirado no Gerenciamento de Riscos Corporativos (ERM, na sigla em inglês), descrito nos documentos da organização Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso), ou algum outro de processo de gestão orientado pelos riscos, ou seja pelos eventos em potencial, e, portanto, futuros e incertos, que, se ocorrem, poderão vir a impactar a consecução dos objetivos dos órgãos, entidades, programas, projetos, planos e políticas estabelecidos.

216. Práticas de gestão de riscos vêm sendo sistematicamente estimuladas por esta Corte, por outros Tribunais de Contas, pela Intosai (associação internacional que congrega entidades superiores de fiscalização do setor público em quase 200 países), pelo Conselho Nacional de Justiça, por entidades representativas de auditores, contadores, consultores públicos e privados mundo afora. São práticas obrigatórias pelas regras de governança corporativa aplicáveis às maiores empresas do mundo por força de leis societárias de influência internacional. São ações prescritas por manuais de boas práticas de gestão de processos e de projetos, tidas por imprescindíveis pelos mais renomados referenciais de governança pública e privada do mundo.

217. A importância que o TCU tem atribuído ao tema é tamanha que, em seu Plano Estratégico, define para si dois objetivos estratégicos relacionados aos riscos: “Induzir o aperfeiçoamento da Gestão de Riscos e controles internos da Administração Pública” e “Intensificar a atuação com base em análise de risco”. Como já mencionei, a CGU e o MP, por Instrução Normativa, seguidos da Presidência da República, por meio do Decreto 9.303/2017, impuseram a obrigatoriedade dessas práticas no Governo Federal.

218. Poucos temas têm recebido tanta atenção de administradores públicos e privados. E não é sem razão essa quase unanimidade. As práticas de gestão de riscos são fortes indutoras do sucesso, seja econômico, pessoal, social, seja profissional. Impulsionam os sistemas produtivos no sentido do êxito. Forçam as ações para realização dos objetivos propostos. A gestão de riscos é baseada na antevisão. Na antecipação do que pode ocorrer, com apoio em técnicas que documentam e avaliam a experiência já obtida e as percepções acerca do futuro; especulam sobre eventos futuros em potencial e as vantagens e desvantagens que podem acarretar. Sua lógica possibilita decisões mais acertadas e menor ocorrência de desvios e problemas. É aplicável desde as mais graves decisões estratégicas dos altos executivos empresariais, ou do parlamento, ou do Presidente da República; até os pequenos passos nas tarefas executadas nas rotinas operacionais de uma máquina fabril ou no setor de protocolo de um ministério, por exemplo.

219. A Gestão de Riscos concentra em umas poucas diretrizes, orientações, princípios, e em um vocabulário relativamente simples, lições da administração empresarial moderna e tem o condão de trazer para o seio da Administração Pública brasileira relevantes elementos de cultura organizacional característico da gestão empresarial mais exitosa.

220. Induz à orientação ao resultado, é baseada em objetivos, que exige sejam externados, deve ser adaptada ao contexto específico onde se aplica, induz a explicitação do conhecimento, a aprendizagem

organizacional, a melhorias nos controles. Condena antieconomicidades e excessos burocráticos. Estimula a experimentação criativa e responsável, bem como a inovação, a integridade, a ética, a eficiência. E ainda valoriza a adoção ou o aperfeiçoamento de outras práticas gerenciais como a Gestão de Processos de trabalho, a Gestão de Projetos, Programas e Portfólios, a Gestão da Estratégia e dos Resultados.

221. Provoca também o aperfeiçoamento geral nas estruturas e mecanismos de governança. Força a solução ou minimização dos problemas, antes que se agravem. Enriquece o processo de tomada de decisão. Induz à proatividade gerencial e operacional e às revisões periódicas de estratégia de atuação, que deverá ser compatível com a missão.

222. Com efeito, nota-se que a expressão *Gestão de Riscos* enfeixa todo um conjunto de práticas gerenciais, princípios e atitudes de todo recomendáveis.

223. Em complemento a esse alerta que faço quanto à necessidade imperiosa da ampliação da atuação orientada pelos riscos e controles, e para enriquecimento do debate quanto à superação das imperfeições detectadas no monitoramento dos empreendimentos contratados pelo MCidades, gostaria de trazer à baila experiência que reputo relevante, desenvolvida no âmbito do TCU, sob a coordenação da Secex Paraíba.

224. Trata-se da Fiscalização de Orientação Centralizada destinada a acompanhar as obras de esgotamento sanitário ligadas ao Programa de Integração do Rio São Francisco, da relatoria do Ministro Benjamim Zymler (TC-010.945/2014-8), trabalho em que foi concebida interessante metodologia de monitoramento de empreendimentos, em grande parte do próprio MCidades, a fim de assegurar, o quanto possível, que chegassem a bom termo.

225. A ideia foi a utilização de informações disponíveis em bases de dados preexistentes, que permitissem deduzir a situação dos empreendimentos em face de diversos riscos previamente identificados. Assim, os empreendimentos foram acompanhados em lote, de forma centralizada e automatizada, com significativos ganhos de escala.

226. Não se trata de metodologia pronta, completa ou infalível, mas de uma tentativa experimental, até certo ponto bem sucedida, que a um só tempo oferece subsídio, inspiração e *insights* para novas abordagens e ilustra a viabilidade do desenvolvimento de soluções criativas para superação da carência de recursos humanos e materiais. A ideia foi permitir que o TCU tivesse uma visão da ocorrência ou não de fatores de risco para a execução dos empreendimentos de saneamento básico necessários às municipalidades que devem receber as águas da transposição do Rio São Francisco. Em suma, o que se concebeu foi um sistema de inteligência voltado ao monitoramento e ao controle orientados fortemente à indução da conclusão do empreendimento. Ou seja, procedeu-se à identificação dos riscos para induzir medidas para sua mitigação.

227. Tal qual foi aqui recomendado pela SeinfraUrbana, um rol de pontos de controle foi providenciado pela Secex/PB e seus parceiros a partir da visão dos riscos para a conclusão das obras. No caso, foram selecionados elementos verificáveis de forma automatizada. Para ilustrar, cabe mencionar que, a partir de informações da Relação Anual de Informações Sociais, se pôde identificar empresas construtoras nas quais o baixo percentual de despesas com pessoal em relação ao faturamento total caracterizava indício de que um empreendimento havia sido entregue a empresa sem adequada capacidade operacional. Outros exemplos de controles que revelavam indícios de futuro insucesso na conclusão das obras foram a inexistência de registro de ART no Crea, a ocorrência de movimentação atípica nas contas bancárias específicas, o início de obras sem licenciamento ambiental e a contratação de empresas declaradas inidôneas. Como já afirmei, o trabalho foi experimental, mas é sem dúvida inspirador e exemplifica a lógica de gestão e controle voltados para enfrentamento dos riscos a partir de monitoramento com real capacidade de antevisão e de tratamento preventivo dos riscos. De monitoramento com efetiva capacidade de fornecimento tempestivo de feedback útil e realmente utilizado para a correção contingencial dos problemas supervenientes.

228. Isto posto, verifico que, em essência, as providências propostas pela SeinfraUrbana são adequadas e necessárias. Portanto, contam com meu endosso, embora com os ajustes, como a já mencionada inclusão de recomendação para que se avalie a pertinência de induzir que sejam asseguradas as condições mínimas de atuação da segunda linha de defesa. Assim, a minuta de acórdão que submeto a este Colegiado,

inova em relação à proposta da unidade técnica, em pontos como a conversão de parte das sugestões de expedição de determinação em recomendação, para evitar o risco de intromissão na seara privativa do gestor e a aglutinação de propostas semelhantes, para efeito de síntese. Ademais, em alguns casos, busquei alargar o alcance das proposições da unidade técnica para se aplicarem de modo mais abrangente aos processos do MCidades e da Caixa. Fiz também atualizações que se mostraram necessárias diante de evoluções normativas e informacionais posteriores à finalização da auditoria, de que é exemplo o lançamento do Painel de Obras do Ministério do Planejamento.

229. A respeito do Achado 5, referente a imperfeições nas metas e indicadores do PPA, embora concorde no mérito com a posição da equipe, entendo mais adequado não expedir determinação ou recomendação neste momento, tendo em vista que o Tribunal tem abordado essa temática em trabalhos de mais ampla abrangência, como o que resultou no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, com repercussão até mesmo nas Contas do Governo da República e, também, no Relatório de Políticas Públicas e Programas de Governo do TCU emitido por força do art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2018 (Acórdão 2.127/2017-Plenário).

230. Entendi por bem, ainda, que o monitoramento da evolução da situação dos controles internos e da gestão de riscos no MCidades deva ser acompanhada em bases regulares pela SeinfraUrbana e pela CGU pelos próximos quatro anos, período que considero razoável e realista para que se realizem as transformações institucionais necessárias.

231. Os resultados obtidos com a presente auditoria são fruto do gradual amadurecimento metodológico do TCU em relação à sua capacidade de avaliar controles interno e induzir as práticas de Gestão de Risco. Acredito ser uma salutar tendência dos órgãos de controle orientação de suas atividades a partir da ótica dos riscos e controles, por meio da qual o foco aponta para os resultados da ação pública em benefício da sociedade nas questões mais relevantes. Assim, proponho finalmente determinar-se à Secretaria do TCU a divulgação interna e externa deste trabalho e de outros, igualmente baseados em riscos e controles, ante a adequação da metodologia ao tratamento por gestores e auditores, internos e externos, de questões estruturais do setor público, tendo em mente todas vantagens do raciocínio que orienta a gestão de riscos mencionadas anteriormente.

232. Por fim, gostaria de destacar a elevada qualidade das pormenorizadas verificações levadas a cabo pela dedicada equipe da SeinfraUrbana, composta por Gustavo Ferreira Olkowski e Igor Pereira Oliveira, sob a liderança do Secretário Bruno Martinello. Ademais, registro que os resultados obtidos devem ser também creditados ao apoio metodológico prestado pela Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo-Semec, nas pessoas do Secretário Dagomar Henriques Lima e de Antônio Alves de Carvalho Neto e de Arnaldo Ribeiro Gomes. Por dever de justiça, devo também creditar a excelência e os bons resultados deste trabalho de auditoria ao auditor Edison Franklin Almeida, da minha assessoria à época, em razão do seu esforço na coordenação do mesmo e de sua expertise na matéria.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator