



Unidade Auditada: FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600728

UCI Executora: SFC/DI/CGURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201600728, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Fundo de Arrendamento Residencial – FAR vinculado ao Ministério das Cidades.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período 04/04/2016 até 03/06/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Dessa forma, o documento consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 19/11/2015, entre SFC/DI/CGURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades e a SeinfraUrbana/TCU, foram efetuadas as seguintes análises.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, buscou-se avaliar a conformidade das seguintes peças exigidas pelo Tribunal, considerando a natureza jurídica e o negócio do Fundo de Arrendamento Residencial:

- (i) Rol de responsáveis;
- (ii) Relatório de gestão; e
- (iii) Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade prestadora de contas, com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão, do rol de responsáveis diretamente no Sistema e-Contas do TCU e a verificação quanto à existência de informações sobre relatórios e pareceres complementares no Relatório de Gestão, no caso específico, relata-se que consta o registro das conclusões dos relatórios de auditoria interna e de auditoria independente.

Na avaliação da equipe de auditoria o FAR elaborou todas as peças a ele atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2015, incluindo o Rol de Responsáveis, bem como as peças contemplam os formatos e conteúdos em consonância com as orientações da Portaria TCU nº 321/2015 e dos tópicos de ajuda do Sistema e-Contas, à exceção de algumas inconsistências que foram registradas em pontos específicos deste Relatório.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, verificou-se a participação do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR na implementação do Programa Temático 2049 – Moradia Digna quanto ao Objetivo 0383 - Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de



mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Registramos que os resultados referentes ao Objetivo 0383 estão tratados no Relatório de Auditoria da SNH. Dessa forma, optamos por apresentar aqui apenas os resultados de execução comentados no Relatório de Gestão do FAR.

Assim, foi informado pelo Fundo a sua atuação em relação ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR e ao Programa Minha casa, Minha Vida- PMCMV. O PAR não faz novas contratações, apenas administra o estoque de imóveis existentes.

O Programa atua nas áreas necessariamente inseridas nas capitais estaduais, nos municípios integrantes das regiões metropolitanas e das regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE), e em municípios com população urbana superior a cem mil habitantes.

A Unidade apresentou que são diretrizes do PAR o fomento à oferta de unidades habitacionais, a melhoria das condições do estoque de imóveis existentes, a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, a intervenção em áreas objeto de Planos Diretores, a criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, o aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional e o atendimento aos idosos e portadores de deficiência física, atuando nas capitais estaduais, regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e municípios com população urbana superior a cem mil habitantes, sendo destinado às famílias com renda mensal bruta limitada a R\$ 3.100,00.

Quanto PMCMV de faixa 1, a finalidade é criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de imóveis habitacionais com a aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento que, depois de concluídos, são alienados às famílias que possuem renda familiar mensal até R\$ 1.600,00. O financiamento é subsidiado pelo Governo Federal, por meio de parcelamento sem juros, no prazo de 120 meses e o valor da prestação mensal mínimo de R\$ 25,00 e máximo de R\$ 80,00, limitado a 5% da renda bruta familiar.

A UPC também relatou que o FAR atende demandas habitacionais oriundas de situações de emergência ou estado de calamidade pública, empreendimentos vinculados a intervenções inseridas no PAC que demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de Unidades Habitacionais, sendo dispensada a participação dos Beneficiários Finais sob a forma de prestações mensais e limite da renda bruta mensal familiar até R\$ 3.275,00.

A Unidade relatou que as principais dificuldades apresentadas para o alcance dos objetivos do FAR em 2015 foram:

- A inclusão das contratações de operações de crédito, no âmbito do PMCMV, do Agente Financeiro do Banco do Brasil não foi concluída pela necessidade de ajustes no sistema, que estão sendo implementados pela TI da CAIXA com previsão para conclusão em 2016;
- Insuficiência de disponibilidades financeiras para que o fundo honrasse com suas obrigações, resultando em estabelecimento de cronograma para pagamento de obras de empreendimentos e definição de limite para despesas com registro de contratos de alienação de unidades aos beneficiários.



Entre as realizações, a UPC informou que a meta estabelecida de aquisição antecipada dos imóveis do PAR de 53.000 Unidades Habitacionais foi atingida até junho de 2015;

Foi relatado também que, em 2015, foram contratadas somente quatro operações junto à CAIXA, sendo duas na modalidade PAC Calamidades, e os recursos recebidos da União, na forma de integralizações de cotas ao FAR, foram direcionadas ao custeio com parcelas de obras de operações contratadas anteriormente e pagamento de outras despesas de responsabilidade do fundo.

Considerando que a Unidade informou também que até 2015 já houve um investimento de R\$ 72,9 bilhões, e que em 2015, o resultado do fundo foi negativo no valor de R\$ 2,657 bilhões, solicitamos que por meio da SA 20160728/02 apresentar análise sobre a previsão de conclusão dos empreendimentos contratados, bem como as possibilidades de aporte em novas contratações. Quanto a esse aspecto, a UPC informou que *o FAR possui um conjunto de receitas e despesas para fazer frente a sua função social*. E que no início foi elaborada a projeção desse fluxo para o exercício, com a necessidade de aportes da União no montante de R\$ 4,9 bilhões, estando previsto na LOA 2016 e o pagamento de parcelas de obras contratadas até 2015 contemplados na projeção da necessidade financeira do Fundo. A Unidade ainda encaminhou uma planilha com a previsão do fluxo financeiro para 2015 e 2016. Avaliamos que a informação declarada pela UCP é incompleta e insatisfatória. Não foi informada a previsão de conclusão dos empreendimentos, se extrapolam 2016 e nem apresentada a análise do FAR sobre o aporte em novas contratações.

Em relação às operações contratadas, verificamos que a UPC não apresentou o detalhamento da execução física dos empreendimentos, apesar de ter indicado o registro da informação no Relatório de Gestão, num quadro não identificado e com a ordenação incoerente com o texto. Em resposta ao questionamento feito na SA 20160728/02, a Unidade informou que *o item 5.3.2.4 do RG em que trata da execução física das unidades remete ao subitem 5.3.2.3 o qual contempla o quadro 35 listando por unidade da federação os quantitativos das operações contratadas até o final do exercício, assim, a indicação errônea do quadro 36 ao invés de 35, entendemos não comprometer a compreensão das informações apresentadas*. Entendemos que a resposta da Unidade não foi suficiente e, assim, reiteramos que a correção dos quadros seja feita no Relatório de Gestão. Destacamos, ainda, que as informações à sociedade devem ser claras e garantir a compreensão dos dados registrados no Relatório. Verificamos que o quadro 35, indicado pela UPC, apresenta a execução financeira e orçamentária e não trata das informações de execução física. Indicamos que a informação deve ser complementada.

Em 2014, a Unidade informou que adotou uma série de medidas normativas para a desmobilização patrimonial do FAR por meio da venda direta das unidades ociosas e da antecipação do exercício da opção de compra e da alienação dos imóveis sem prévio arrendamento. Assim, visando viabilizar a venda direta das unidades ociosas do PAR, o CFGL deliberou e aprovou as condições, as quais devem ser preferencialmente disponibilizadas em Concorrência Pública pelo valor de avaliação, podendo ainda ser vendidas diretamente a entes públicos ou ao público alvo do programa por meio de parcelamento. A UPC informou que em 2015 foram alienadas 232 unidades habitacionais, permanecendo um estoque total de 774 unidades.



Em questionamento pela SA 20160728/02, a UPC informou que estratégia de alienação das unidades ociosas consiste na alienação das unidades no estado em que se encontram, a preço de mercado, podendo ser concedido um desconto em função do estado de conservação, ocupação e tempo de permanência no estoque, métrica similar à adotada pela CAIXA e EMGEA (Empresa Gestora de Ativos) na alienação de unidades retomadas. A Unidade ainda havia relatado que 16 empreendimentos em processo de alienação, não haviam sido concluídos. Destes, verificamos que 9 estavam com problemas de invasão. Entendemos que essa questão é grave e a trataremos mais especificamente no Relatório de Auditoria da Secretaria Nacional de Habitação.

A Unidade declarou também que, desde a criação do PMCMV, foram transferidos ao FAR, pela União, R\$ 44,94 bilhões e que somente no exercício de 2014 o valor integralizado de cotas pela União somou R\$ 14,86 bilhões referentes aos aportes de recursos do OGU para atendimento do PMCMV – FAR. Os recursos foram direcionados para obras, aquisição de terreno e manutenção dos imóveis em operações contratadas junto à CAIXA e ao Banco do Brasil e pagamento da remuneração desses agentes financeiros.

Em 2015, foi integralizado ao FAR R\$ 8,58 bilhões, dos quais R\$ R\$ 4,44 bilhões originados da LOA 2015 e R\$ 4,14 bilhões de “Restos a Pagar”. A Unidade destacou que esse valor foi aquém do valor orçado para o período.

Foi informado ainda que o Fundo encerrou o exercício com o cumprimento da meta estabelecida para desembolso às operações contratadas, compreendendo recursos provenientes de cotas integralizadas pela União ao FAR, com repasse de R\$ 2,95 bilhões autorizados pelo FGTS ao FAR, que somados as receitas dos programas, na ordem de R\$ 0,83 bilhão, permitiu cerca de R\$ 11,55 bilhões de desembolso. E que o montante de recursos repassados aos Agentes Financeiros referentes à parcela de obras e serviços somou R\$ 11.042.476.703,37, sendo à CAIXA R\$ 8.948.479.541,09, e ao Banco do Brasil, R\$ 2.093.997.162,28, resultado 15% acima do orçado para o período de R\$ 9,57 bilhões.

A UPC também relatou que das operações contratadas junto à CAIXA houve ajuste no total de empreendimentos contratados até dezembro de 2014 para 3.180, tendo em vista a inclusão da modalidade PMCMV – Municípios, referente às operações contratadas em municípios com população até 50.000 habitantes. E que embora tenha havido contingenciamento de recursos pela União no exercício de 2015, quatro operações foram contratadas, destacando que duas foram na modalidade PMCMV PAC Acessibilidade.

Pelos dados apresentados pelo FAR no Relatório de Gestão de 2015, ressalta-se que a questão financeira e a diminuição do aporte de recursos foram uma dificuldade. A opção pelo uso do FGTS permitiu equilibrar o problema financeiro. Contudo, ressaltamos a necessidade de buscar alternativas visando a reversão do quadro de atrasos, cancelamentos e paralizações das obras, demonstrando um monitoramento efetivo da situação dos contratos. Enfatizamos também que, considerando as dificuldades financeiras, o FAR deve garantir o cumprimento dos contratos já existentes e primar pela sua adequada execução.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Dentre as avaliações passíveis de serem contempladas no Relatório de Auditoria previstas no Anexo II da Decisão Normativa TCU Nº 147, de 11 de novembro de 2015, a avaliação dos indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão restringiu-se ao item referente à capacidade de os indicadores representarem, com a maior proximidade possível, a situação que a Unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.

Tais características desejáveis para que os indicadores permitam aferir o desempenho da gestão constituem o parâmetro da completude, o qual foi avaliado por meio da análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão do FAR e da SNH, e na comparação com os achados do Relatório de Auditoria Anual de Contas do FAR referente à Gestão de 2014 (Relatório nº 201503543).

Nesse sentido, destaca-se que os indicadores estabelecidos para o FAR e descritos no Relatório de Gestão da Unidade para o exercício de 2015 são os mesmos avaliados no exercício de 2014 pela equipe da CGU cujos registros constam do Relatório nº 201503543. Os indicadores e as respectivas fórmulas de cálculo são apresentados no quadro a seguir:

QUADRO: INDICADORES FAR

NOME DO INDICADOR	DESCRIÇÃO	FÓRMULA DE CÁLCULO
Indicador de desempenho da antecipação da opção de compra dos imóveis do FAR (IDAI)	Acompanhamento da antecipação de compra dos imóveis do FAR	Resultado da divisão entre a quantidade de unidades alienadas pela quantidade de unidades com alienação prevista
Índice de Garantia de Capital de Terceiros (IGCT)	Indica em termos percentuais o volume de recursos próprios do FAR em relação a sua dívida total	Resultado da divisão do Patrimônio Líquido pela soma do Passivo Circulante com o Exigível a Longo Prazo
Índice de Grau de Endividamento (IGEN)	Indica em termos percentuais, a parcela de bens e direitos do FAR que estão financiados por capital de terceiros	Resultado da divisão da soma do Passivo Circulante com o Exigível a Longo Prazo pelo Ativo Total
Índice de Evolução da alienação dos imóveis do FAR (IEVA)	Acompanhamento da alienação dos imóveis do FAR	Resultado da divisão entre quantidade de unidades alienadas no exercício pela quantidade de unidades alienadas no exercício anterior
Índice de Evolução dos custos administrativo/operacionais do FAR (IEVC)	Acompanhamento da evolução dos custos administrativo-operacionais do fundo	Resultado da divisão entre os custos administrativo e operacionais no exercício - pelos mesmos custos no exercício anterior
Índice de Evolução das despesas de manutenção do Programa de Arrendamento Residencial – PAR (IEVD)	Acompanhamento de evolução da despesa de manutenção do PAR	Resultado da divisão entre despesa de manutenção do PAR no período pela despesa de manutenção no período anterior



Conforme consta do Relatório nº 201503543 os indicadores foram avaliados de forma satisfatória quando se destinam a apoiar as análises financeiras a cargo do gestor operacional do FAR (CAIXA) quanto aos aspectos da comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade. Por outro lado, não obstante os indicadores apresentados serem adequados em relação à atuação da Caixa, do ponto de vista da SNH, que é o gestor da aplicação dos recursos do Fundo, esses indicadores não atendem ao princípio da completude, ou seja, esses indicadores não conseguem abranger todos os aspectos necessários para se monitorar a situação do Fundo, como por exemplo, avaliar se o Fundo está cumprindo a sua missão de atender a necessidade de moradia da população de baixa renda.

O Relatório de Gestão da SNH, item 4.4, por sua vez, apresenta como indicador de desempenho os mesmos indicadores que compõem o Plano Plurianual 2012-2015. Tal situação também foi registrada no Relatório nº 201503543, ocasião em que se frisou que os indicadores do PPA não substituem os indicadores de desempenho da gestão previstos na Decisão Normativa do TCU, tanto no Anexo IV da DN 140/2014 como para o Anexo II da DN 147/2015.

Ainda com relação ao Relatório de Gestão da SNH, conforme item 4.2, a elaboração dos indicadores de desempenho de gestão depende do desdobramento do Planejamento Estratégico conduzido no MCidades pela Secretaria-Executiva, o qual está em desenvolvimento ao longo de 2016.

Diante do exposto, de modo análogo ao registro que consta do Relatório nº 201503543, verifica-se que não houve evolução com relação à adoção de indicadores de desempenho de gestão que cumpram o requisito da completude. Ressalta-se que tal falha é de responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação, unidade do Ministério das Cidades, gestor da aplicação dos recursos do FAR, e, nesse sentido, as providências a serem adotadas são objeto de monitoramento conforme recomendação oriunda do Relatório nº 201503541 – Auditoria Anual de Contas da SNH – Gestão 2014.

2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A avaliação da estrutura de controles internos administrativos do FAR buscou confirmar a existência, a suficiência e o adequado funcionamento do sistema de controle interno com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos. Para tanto, foram avaliados os seguintes componentes do sistema de controles internos do Fundo: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

A análise realizada pela equipe de auditoria considerou, no âmbito das áreas de avaliação definidas pelo TCU, a percepção do gestor a partir da avaliação feita no seu Relatório de Gestão e em informações coletadas junto à Unidade, além de informações levantadas a partir do acompanhamento realizado junto ao Fundo em 2015 (Relatório nº 201403543),



trabalhos anteriores da Controladoria e na execução dos demais procedimentos de auditoria anual de contas.

Para cada item de verificação (elementos de controle), foi atribuída uma pontuação de 0 a 3, no que se refere ao cumprimento do item (“não absoluto”, “não com aspectos restritivos”, “sim com aspectos positivos” e “sim absoluto”). Totalizadas as notas atribuídas por componente de controle, a interpretação dos resultados observou os seguintes parâmetros definidos pela Controladoria-Geral da União:

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO		
Pontuação Média	Interpretação	Descrição
De 0 a 20,0%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40,0%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70,0%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90,0%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

A seguir apresentamos os resultados da avaliação realizada para cada um dos elementos de controle acima listados, de modo a permitir uma opinião quanto à existência e efetividade dos controles internos administrativos.

a) Avaliação do Ambiente de Controle

O ambiente de controle abrange a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham. Compreende, portanto, a estrutura organizacional incluindo a atuação da alta administração, a integridade, os valores éticos e a competência do pessoal da organização, e trata também sobre a forma pela qual a administração atribui responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal.

Para este elemento, a Unidade foi avaliada com a pontuação média de 98%, que significa um ambiente de controle em nível avançado em relação aos parâmetros avaliados. Conforme Relatório de Gestão do FAR, a Unidade utiliza o Código de Ética adotado pela CAIXA, o qual, por sua vez, tem base no Código de Conduta do Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Além disso, a gestão também adota procedimentos formais para as atividades desenvolvidas no âmbito do Fundo e as instruções operacionais executadas pelos funcionários são padronizadas por meio dos manuais normativos internos.

Ainda conforme o Relatório de Gestão, acrescenta-se que as delegações de autoridade estão previstas nos manuais internos, os quais definem as atribuições de funcionários e de ocupantes de funções comissionadas, incluindo a especificação de segregação de função, conforme manual específico. Com relação às pessoas, destaca-se que o gestor promove processos seletivos internos e exige qualificação mínima, conforme a função a



ser exercida no FAR, tendo ainda uma política de treinamento sobre o conhecimento pertinente às matérias técnicas do Fundo.

b) Avaliação de Riscos

O risco caracteriza a probabilidade de ocorrência de fatores (internos ou externos) à organização, que afetem ou comprometam o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos.

A avaliação de riscos requer ainda que a administração considere o impacto de possíveis mudanças no ambiente externo e dentro de seu próprio modelo de negócio que podem tornar o controle interno ineficaz.

Para este elemento, a Unidade foi avaliada com a pontuação média de 100%, que significa um ambiente de controle em nível avançado em relação à avaliação dos riscos. Conforme Relatório de Gestão do FAR, são desenvolvidas de forma sistemática atividades de mapeamento e classificação de riscos, as quais contemplam o levantamento de dados sobre os produtos, serviços e processos inerentes ao Fundo. Tal processo permite definir a necessidade de atenção a ser dada pela gestão de acordo com o tipo de risco identificado.

Ainda conforme o Relatório de Gestão, para controlar os riscos identificados nas atividades inerentes ao FAR, a CAIXA possui estrutura de gerenciamento de risco operacional utilizando-se de informações sistematizadas em banco de dados, da construção de cenários e do funcionamento do Sistema de Controles Internos compreendido como o conjunto permanente de políticas, normas, padrões de conduta e cultura adotados.

Acrescenta-se que no Relatório nº 201403543 verificou-se que, especificamente com relação à execução dos recursos alocados no PMCMV-FAR, a CAIXA orienta a realização das atividades técnicas de avaliação e aprovação dos empreendimentos por meio de normativos internos, sendo que dessa forma a Unidade considera os riscos operacionais por meio da avaliação dos projetos, planilhas de custos, reprogramações, eventuais impedimentos legais ou normativos de contratar, incluindo avaliação de que os pleitos e execuções contratuais atendam as regras de cada programa definidas pela SNH/Ministério das Cidades.

Importante destacar que o trabalho desenvolvido pela CGU referente ao Acompanhamento do PMCMV-FAR, também citado no aludido Relatório nº 201403543, não obstante o nível avançado de avaliação dos riscos, demonstrou-se que há oportunidade de melhorias na gestão dos riscos conduzida por parte da CAIXA. Conforme esse trabalho, em que pesem as análises técnicas efetuadas com base nos normativos internos da CAIXA, em campo, as equipes de fiscalização constataram elevado quantitativo de obras com problemas de execução (qualidade construtiva e cumprimento do cronograma), além de outros problemas pontuais como, por exemplo, falta de licenças e sobrepreço. Em ponto específico neste Relatório trata-se do acompanhamento da resolução de parte dessas falhas.

c) Atividades de Controle

Atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos. Essas atividades podem ter natureza



preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho.

Para este elemento, a Unidade foi avaliada com a pontuação média de 100%, que significa um ambiente de controle em nível avançado em relação aos parâmetros avaliados. Conforme o Relatório de Gestão do FAR, a partir da Política de Gerenciamento de Risco Operacional são avaliados de forma preventiva os riscos de fraudes, falhas em sistemas, cumprimento de prazos, dentre outras questões. São considerados, ainda, as informações oriundas dos relatórios de auditoria interna e independente, da área de tecnologia da informação e do Comitê de Risco.

Ainda conforme o Relatório de Gestão, os procedimentos que envolvem a liberação de recursos financeiros estabelecem rotinas e supervisão das atividades, estabelecem segregação de funções com a utilização de sistemas informatizados com diferentes perfis de acesso (consulta/alteração/homologação) mediante senhas. De maneira geral pondera-se que os custos referentes à adoção do mencionado sistema para gerenciamento dos riscos são apropriados e que as atividades de controle adotadas são abrangentes e razoáveis.

Acrescenta-se que no Relatório nº 201403543 relatou-se a existência dos mencionados normativos, manuais técnicos e operacionais que estabelecem os procedimentos a serem seguidos para as atividades de seleção, acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos apoiados com recursos alocados no PMCMV-FAR. Contudo, também foram mencionadas falhas na efetiva aplicação dos normativos pelos diferentes funcionários e Gerências Executivas de Habitação, mas não em frequência que prejudique a avaliação positiva a respeito das atividades de controle implementadas pela gestão.

d) Informação e Comunicação

A informação é necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno a fim de apoiar a realização de seus objetivos. Dessa forma, a administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno.

A comunicação é o processo contínuo e interativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. Divide-se em interna e externa.

Para este elemento, a Unidade foi avaliada com a pontuação média de 100%, que significa um ambiente de controle em nível avançado em relação a informação e comunicação. Conforme o Relatório de Gestão do FAR, o tratamento das informações relevantes para a Unidade ocorre por meio dos canais de informações da CAIXA, formalizados e com a identificação do ato e dos agentes envolvidos, na forma de normativo interno. Além disso, a tomada de decisão é instruída de posicionamento técnico tendo por base as normas que regem o Fundo.

Especificamente com relação à comunicação entre o Fundo e a SNH, destaca-se a disponibilização mensal de base de dados contendo informações sobre os contratos firmados e a respectiva evolução no âmbito do PMCMV-FAR (incluindo a consolidação dos agentes financeiros CAIXA e Banco do Brasil). Além disso, há comunicação com o gestor da aplicação por meio dos canais formais de e-mail, ofício, telefone, reuniões presenciais e videoconferências para tratar de assuntos afetos à execução dos recursos alocados no FAR.



e) **Monitoramento**

O Monitoramento se refere ao acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias. Uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente.

Nesse componente, os resultados são avaliados em relação a critérios estabelecidos pelas autoridades normativas, órgãos normatizadores reconhecidos ou pela administração e a estrutura de governança, sendo que as deficiências são comunicadas à estrutura de governança e administração, conforme aplicável.

Para este elemento, a Unidade foi avaliada com a pontuação média de 100%, que significa um ambiente de controle em nível avançado em relação ao monitoramento. Conforme o Relatório de Gestão do FAR, o sistema de controle interno desenvolvido contempla a avaliação do relatório da avaliação dos riscos operacionais, a análise e a adoção de medidas saneadoras em face dos apontamentos da auditoria interna e independente, além da conferência de informações dos relatórios frente às informações contábeis.

Os componentes mencionados do sistema de controle interno permitem a avaliação do funcionamento considerando-se informações do ambiente interno e externo ao Fundo bem como se apoia na realização de testes por parte das auditorias internas e independentes, evidenciando o efetivo monitoramento das atividades de controle a cargo da Unidade.

Quanto ao efetivo monitoramento das atividades de controle, acrescenta-se que conforme registrado na seção referente ao componente avaliação dos riscos deste Relatório e também no Relatório nº 201403543, em que pese o funcionamento do sistema de controles internos, o que inclui o seu monitoramento, falhas pontuais no cumprimento dos normativos internos foram demonstradas pela CGU, ocasionando em obras do PMCMV-FAR apresentando problemas construtivos, dentre outros.

Sobre esse assunto, registra-se que além dessas falhas construtivas oriundas de falhas no cumprimento dos normativos, pondera-se que é importante o número de reclamações relacionadas a problemas construtivos (qualidade dos imóveis) que exigem solução mediada pela CAIXA e, não raro, custos adicionais ao FAR para a resolução. Essas reclamações são recebidas pelos canais formais mantidos pela CAIXA e o tratamento dispensado é assunto também discutido em ponto específico deste Relatório.

Ante o exposto, ressalta-se, portanto, que há espaço para aperfeiçoamentos a serem estudados e implementados pela gestão do FAR, no que diz respeito ao funcionamento do componente de controle monitoramento. Os aperfeiçoamentos devem ter por objetivo assegurar frequência ainda maior de cumprimento dos normativos internos como referência para o alcance de resultados melhores para o Programa, com, por exemplo, redução do nível de reclamações quanto à qualidade dos empreendimentos custeados com recursos do Fundo.



2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foi considerada a seguinte questão de auditoria:

(i) Caso existam determinações/recomendações do TCU à UPC, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas?

Foi realizado levantamento dos acórdãos do Tribunal que deram entrada na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) e pesquisa direta no sítio eletrônico do TCU com vistas a verificar se foram expedidos julgamentos, acórdãos e decisões para o gestor federal da UPC, no caso FAR, com determinações para o acompanhamento por parte da Controladoria-Geral da União.

Em ambos os levantamentos, não se localizou julgamento, acórdão ou decisão para o FAR, com determinação para o acompanhamento da implementação por parte da CGU, no exercício de 2015.

Quanto ao atendimento de outras deliberações do Tribunal contendo recomendações ou determinações para atuação do FAR, conforme o Relatório de Gestão 2015, registra-se que não consta determinação ou recomendação do TCU ao Fundo de Arrendamento Residencial no exercício de 2015.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria:

(i) A Unidade Prestadora de Contas (UPC) mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU?

(ii) Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?

Com relação à primeira questão, o FAR conta com a área de Auditoria Interna da CAIXA como unidade específica para supervisionar e controlar os atendimentos às determinações e recomendações tanto da CGU como do Tribunal de Contas da União.

Conforme consta do item 7.1 do Relatório de Gestão do FAR o cadastramento e o monitoramento das demandas dos órgãos de controle realizam-se por meio de sistema de informação específico, no qual se gera Plano de Providência para cada demanda, com a devida identificação do órgão de origem, do prazo de atendimento, do objeto, do tipo de auditoria e do correspondente número do processo para inclusão das ações adotadas pelo Fundo. As informações são revisadas pela Auditoria Interna para efeito de homologação e envio da resposta ao órgão demandante.

Com relação à segunda questão, registra-se que até a data limite para a elaboração do Relatório de Gestão, não constam recomendações emitidas pela CGU pendentes de atendimento pelo FAR. Tal informação também consta do Relatório de Gestão do FAR.

Por outro lado, conforme registrado no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 referente à Gestão do FAR (Relatório nº 201503543) constam situações pendentes de



atendimento detectadas no trabalho de auditoria e fiscalização no âmbito da execução da primeira fase do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), modalidade implantada com recursos alocados no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Registra-se que tais pendências serão registradas no Plano de Providências do FAR oportunamente, quando da conclusão do relatório final de avaliação do mencionado trabalho de auditoria e fiscalização.

Dentre as situações pendentes de atendimento por parte do FAR este Relatório trata em ponto específico do acompanhamento afeto às medidas adotadas pela gestão do Fundo com relação à resolução de problemas construtivos apontados pela fiscalização da CGU como estruturais em unidades habitacionais.

Finalmente, registra-se que embora seja significativa a quantidade de apontamentos cuja solução definitiva exige o monitoramento por parte da Controladoria (as falhas ainda não estão plenamente solucionadas em 13 dos 20 empreendimentos com apontamentos mais graves destacados pela CGU), para todos os empreendimentos foram relatadas providências adotadas, ao menos parciais. Ante o exposto, avalia-se que os apontamentos pendentes de esclarecimento ou solução final estão sob monitoramento, e não impactam a gestão da unidade.

2. 7 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.



3. Conclusão

As providências corretivas a serem adotadas em virtude dos achados de auditoria, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UPC e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

Nome:
Cargo:

Assinatura:

Nome:
Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Conformidade das peças.

Fato

Foram conferidas todas as peças enviadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial – FAR por meio do Sistema e-Contas ao Tribunal de Contas da União, referentes ao exercício de 2015. Ao longo do trabalho, solicitou-se esclarecimento com relação aos seguintes itens do Relatório de Gestão (RG):

Informação inconsistente	Esclarecimentos apresentados
No item 2.5 do RG consta o Quadro 24, no qual se apresenta quantitativo de empreendimentos e de unidades habitacionais contendo diferenças com relação aos números que constam da Tabela 7 do item 4.3.2.2 (Ação 00AF) do RG da SNH. Solicita-se esclarecer o motivo da divergência e, se necessário, providenciar os devidos ajustes ao RG.	Esclarecemos que os dados foram devidamente ajustados no RG da SNH, considerando a reratificação (SIC) por parte da CAIXA dos dados anteriormente encaminhados.
A Unidade informou que a previsão orçamentária para o FAR em 2015 era de R\$ 13,97 bilhões, com base na provisão de R\$ 12,5 bilhões e R\$ 4,14 bilhões registrados em “Restos a Pagar” para a unidade orçamentária MCidades, Programa 2049 – Moradia Digna, ação 00AF - Integralização de Cotas ao – FAR constante na LOA de 2015. Devido ao contingenciamento de recursos da União ao FAR em 2015, houve readequação orçamentária para R\$ 9,71 bilhões no transcorrer do exercício. Contudo, o montante de cotas integralizadas pela União ao FAR ficou aquém do orçado para o período, visto que foi na ordem de R\$ 8,58 bilhões. Em consulta ao SIOP para a Ação 00AF - Integralização de Cotas ao FAR verificou-se valores diferentes, razão pela qual solicitou-se que a Unidade esclareça as divergências identificadas	A CAIXA informa que em 2015 foi integralizado ao FAR R\$ 8,58 bilhões, dos quais R\$ 4,44 bilhões originados da LOA 2015 e R\$ 4,14 bilhões de “Restos a Pagar”.
A Unidade informou na página 56 do RG que o quadro 36, do subitem 5.3.2.3 apresenta ainda a execução física do programa até 2015, ressaltando a contratação de quatro operações junto ao AF CAIXA, no exercício, e nenhuma junto ao BB. Porém, não localizamos o referido quadro no relatório. Registramos que na página 57, o quadro indicado como 36 refere-se ao Demonstrativo da evolução do empréstimo do FGTS, informado no texto como quadro 38. Solicitamos o encaminhamento das informações do quadro 36 sobre a execução física e a correção do Relatório de Gestão.	O item 5.3.2.4 do RG em que trata da execução física das unidades remete ao subitem 5.3.2.3 o qual contempla o quadro 35 listando por unidade da federação os quantitativos das operações contratadas até o final do exercício, assim, a indicação equivocada do quadro 36 ao invés de 35. Todavia, a CAIXA entende que não compromete a compreensão das informações apresentadas.
O RG, na parte que trata das Áreas Especiais da Gestão, não apresenta seção correspondente aos temas de Gestão da tecnologia da informação e dos principais sistemas de informações, conforme consta da orientação do Sistema e-Contas do TCU. Ante o exposto, solicita-se modificar o Relatório de Gestão do FAR de modo a incluir a discussão sobre os temas citados, tendo por referência as orientações do Tribunal.	Em resposta à Solicitação de Auditoria, a Unidade apresentou a peça referente ao tema de Gestão da tecnologia da informação e informou que incluirá o documento no Sistema e-Contas do TCU.



Conforme o quadro acima, a Unidade se manifestou para todos os itens questionados.

Com relação à divergência no quantitativo de empreendimentos (item 2.5 do RG) e os ajustes indicados para as páginas 56 e 57 do RG (Quadros 36 e 38), reiteramos, quando do envio do Relatório Preliminar de Auditoria a orientação para que a Unidade efetuasse as correções submetendo a peça no Sistema e-Contas para fins de publicação do Relatório de Gestão atualizado.

Especificamente com relação à inclusão do tema Gestão da tecnologia da informação, a Unidade informou que promoverá a inclusão da peça no Sistema e-Contas para fins de publicação do Relatório de Gestão atualizado.

Registra-se que a manifestação da UPC com relação ao Relatório Preliminar de Auditoria não tratou de mencionar as providências adotadas para efetuar os ajustes indicados como “informações inconsistentes” no quadro supracitado. Além disso, em consulta ao Sistema e-Contas em 15/07/2016 também não verificamos modificação do Relatório, no sentido de corrigir as falhas apontadas.

Foi conferido o Rol dos Responsáveis da Unidade e verificou-se que o mesmo está de acordo com o normativo vigente.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Monitoramento quanto à resolução das falhas construtivas em empreendimentos PMCMV fiscalizados pela CGU

Fato

Conforme consta do Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 do FAR (Relatório nº 201403543), a Controladoria-Geral da União desenvolveu trabalho de auditoria e fiscalização no âmbito da execução da primeira fase do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), modalidade implantada com recursos alocados no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

O trabalho consolida os resultados das fiscalizações em 178 empreendimentos, sendo que foram abordadas as seguintes questões: o processo de escolha das construtoras; o processo de aprovação do empreendimento pela CAIXA; a adequação e compatibilidade dos empreendimentos às diretrizes do PMCMV; o processo de seleção dos beneficiários; o trabalho técnico social e o nível de satisfação dos beneficiários.

Com relação à adequação e compatibilidade dos empreendimentos às diretrizes do Programa, nas fiscalizações verificou-se a ocorrência de problemas estruturais construtivos em 20 dos 178 empreendimentos fiscalizados. Nos 20 empreendimentos em comento, as fiscalizações permitiram constatar que tais problemas se caracterizam por apresentar uma situação de gravidade mais acentuada, em que as falhas apontadas podem trazer maior risco para o satisfatório desempenho de cada empreendimento.

No âmbito do monitoramento acerca da resolução dos mencionados problemas apontados pela CGU solicitou-se à SNH verificar junto ao gestor do FAR e informar a situação atualizada com relação às providências adotadas para solucionar as falhas construtivas de



maior gravidade verificadas em 20 dos 178 empreendimentos fiscalizados pela Controladoria.

Em resposta, por meio do Ofício nº 49/2016/SEI/AECI/GAB-MCIDADES, de 05/05/2016, o gestor federal da SNH informou o que se segue:

A partir de posicionamento encaminhado pela CAIXA disponibilizamos em anexo a correspondência encaminhada, acompanhada dos relatórios finais elaborados pelas Gerências Executivas de Habitação, responsáveis pelo levantamento das informações e tomada de providências junto aos responsáveis, ressaltando que os problemas identificados ainda como não finalizados prosseguem sob acompanhamento daquele Agente Financeiro, responsável pelas contratações.

Os relatórios finais elaborados pelas Gerências Executivas de Habitação da CAIXA referentes ao acompanhamento dos problemas construtivos foram analisados e verificou-se a necessidade de manter o monitoramento até a resolução das falhas para 13 dos 20 empreendimentos com apontamentos mais graves destacados pela CGU. Ressalta-se que para 11 dentre os 13 empreendimentos mencionados, houve manifestação técnica da CAIXA e foram informadas as providências parciais adotadas. Para outros 2 empreendimentos não houve manifestação da CAIXA (código do empreendimento nº 16517361 e 30528261).

Para os demais 7 empreendimentos as ações informadas pela CAIXA permitem encerrar o monitoramento por parte da CGU quanto à resolução das falhas apontadas nas fiscalizações.

Em síntese, em várias situações as falhas construtivas apontadas para as unidades habitacionais (trincas, cobertura, instalação elétrica) e para a infraestrutura dos empreendimentos (como drenagem superficial e pavimentação) foram solucionadas a partir da atuação da CAIXA junto à construtora responsável pela execução das obras. Em outras situações, seja de discordância de entendimento entre a construtora e a CAIXA, seja de falência da construtora responsável foi necessário contratar outra empresa para solucionar as falhas apontadas pela fiscalização da CGU. Esses casos exigem levantamento dos custos dos serviços a serem executados, bem como a realização da contratação de nova empresa para concluir os trabalhos, o que exige maior tempo. Acrescenta-se que a contratação de nova empresa pode afetar a rubrica de danos físicos do imóvel, questão cujo impacto financeiro sobre o FAR é tratado em ponto específico deste Relatório.

Além dessas informações a CAIXA também reafirmou junto ao Gestor da Aplicação (MCIDADES) a adoção de medidas estruturantes visando a minimizar a ocorrência de falhas como as detectadas pelas fiscalizações da Controladoria, tais como a modificação de manuais técnicos e procedimentos, a realização de fóruns de discussão para padronização das vistorias e referências de qualidade das construções, bem assim a realização de vistorias conjuntas com a participação de técnicos da CAIXA e das construtoras são medidas estruturantes que visam efetivamente a alcançar redução dos problemas construtivos observados, conforme Ofício nº 0377/2015/SUFUS/GEFUS, de 03/12/2015.

Ademais, a Controladoria acompanha até a resolução final dos problemas construtivos detectados nas fiscalizações as ações adotadas para os 13 empreendimentos anteriormente



indicados, para os quais restam pendências para as unidades habitacionais ou para a infraestrutura afeta aos empreendimentos.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação da gestão sobre a resolução de falhas construtivas em empreendimentos PMCMV fiscalizados pela CGU

Fato

O trabalho de auditoria e fiscalização desenvolvido pela CGU no âmbito da execução da primeira fase do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), modalidade implantada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, permitiu detectar falhas com relação à adequação e compatibilidade dos empreendimentos às diretrizes do PMCMV-FAR.

Dentre as falhas detectadas pela CGU em cerca de 20 empreendimentos os problemas foram considerados mais graves por apresentar riscos às edificações, sendo as providências adotadas pelo gestor federal tratadas em ponto específico deste Relatório. Em outros casos verificaram-se deficiências diversas relacionadas à qualidade das construções, bem como da infraestrutura dos empreendimentos as quais também foram encaminhadas para conhecimento do gestor federal e demandam providências para correções.

Nas unidades habitacionais, os quatro principais defeitos verificados pelas equipes da CGU são provenientes de fissuras, infiltração, vazamentos e problemas de cobertura. Para o caso da infraestrutura, destacam-se as deficiências de pavimentação, na rede de drenagem e de esgotamento sanitário, além de problemas relacionados aos equipamentos comunitários (escolas, postos de saúde) e calçamento inadequado.

Em vista do volume de falhas construtivas, buscou-se avaliar a gestão da qualidade construtiva dos empreendimentos custeados com recursos alocados no FAR sendo solicitado (SA nº 201600728/01) ao gestor da aplicação informar (i) se os custos decorrentes das correções necessárias são suportados por meio de recursos destinados a cobrir danos físicos nos imóveis. Além disso, solicitou-se, ainda, (ii) esclarecer se os imóveis objetos de indenização de danos físicos não estariam em vigência de garantia por parte da construtora responsável. Por fim, pediu-se (iii) informar como se monitora a resolução de problemas construtivos do imóvel descobertos pós-entrega ao beneficiário, esclarecendo em quais casos o FAR ou a construtora assumem os custos de correção de defeitos. Para além dos casos de problemas construtivos cuja solução tenha sido custeada com recursos da conta de danos físicos, questionou-se, de forma mais ampla, sobre (iv) a quantidade total de acionamentos, o tempo médio para a resolução dos problemas construtivos nos empreendimentos do Programa e avaliação acerca da resolução das ocorrências.

Em resposta, Ofício nº 49/2016/SEI/AECI/GAB-MCIDADES, de 05/05/2016, foi informado que consta previsão normativa para que recursos do FAR sejam destinados a cobrir danos físicos nos imóveis do PMCMV. Esclareceu, ainda, que os recursos utilizados em 2015 (item 5.3.2 do RG do FAR) para cobrir despesas de danos físicos em imóveis do Programa tiveram por origem do problema uma causa externa, a exemplo de incêndio e explosão, portanto, não relacionada a vício construtivo de responsabilidade da construtora. Em que pese tal informação, o entendimento do FAR a partir dos julgados,



da utilização do Código de Defesa do consumidor e do procedimento operacional apresentado é de que Fundo deve custear as correções das falhas construtivas referentes a danos físicos, sempre que a construtora responsável não assume de forma direta a responsabilidade, conforme apresentado mais adiante.

Com relação à questão de que os imóveis objetos de indenização de danos físicos estariam em vigência de garantia e, portanto, os custos de correção das falhas deveriam se dar a expensas da construtora responsável, o FAR manifestou-se no sentido de destacar que após vários julgados obrigando o Fundo a assumir as despesas e solucionar diretamente os problemas construtivos em favor dos beneficiários do Programa, entende que há responsabilidade objetiva do FAR por vícios de construção, em solidariedade com a construtora, decorrente da sua posição contratual de *dono da obra e vendedor do imóvel*, uma vez que a relação contratual que se estabelece entre o beneficiário e o FAR é de alienação fiduciária, sendo o imóvel a garantia do pagamento do contrato. Além dos julgados, aduz fundamento no Código de Defesa do Consumidor para tal posição.

Com relação à forma como se monitora a resolução de problemas construtivos, o Fundo apresenta os procedimentos operacionais vigentes para o processo referente à solução de problemas de danos físicos por vício construtivo, conforme o seguinte rito:

- A construtora é notificada por meio de envio de comunicado para apresentar, em até 5 dias úteis, proposta de solução e cronograma de execução das obras para recuperação dos danos reclamados/identificados.
- Caso a construtora não apresente resposta no prazo solicitado, caberá o envio de ofício – contendo notificação formal à empresa, sócios, controladores, dirigentes e responsável(s) técnico(s) para atendimento da demanda no prazo máximo de 5 dias úteis, sob pena de inclusão de seus nomes no Cadastro Informativo de Pessoas Físicas e Jurídicas com Relacionamento com a CAIXA – CONRES.
- Decorrido o prazo da notificação e não ocorrendo o atendimento da demanda por parte da construtora ou a mesma apresente recurso não reconhecido pela CAIXA, os responsáveis serão inseridos no CONRES pelo motivo “Vícios Pendentes”, cabendo a contratação pela CAIXA de outra empresa para execução dos reparos e ajuizamento de ação contra a construtora responsável.
- No prazo máximo de 30 dias contados do início da realização das obras de reparos pela empresa contratada pela CAIXA para recuperação de vícios construtivos não atendidos, ajuizamento de ação contra a construtora, obedecendo os prazos do Código Civil.

Com relação ao último questionamento, referente à quantidade total de acionamentos e o tempo médio para a resolução dos problemas construtivos nos empreendimentos do Programa, o FAR, primeiro esclarece que as demandas recebidas pelos canais SAC, 0800 e Programa de Olho na Qualidade estão consolidadas e assim são apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade e que, além disso:

Os acionamentos que demandam efetivamente solução com acompanhamento do Programa de Olho na Qualidade são os relativos às categorias “Dano Físico – Faixa I” caracterizados por ocorrências de vícios construtivos, de responsabilidade da construtora, e “Sinistro – Faixa I”, ou



seja, danos ao imóvel motivados por incêndio e explosão (causas externas), ou desmoronamento, destelhamento, inundação ou alagamento (causas internas), sendo que o custos para reparação dessas ocorrências são de responsabilidade do FAR.

O total de acionamentos em 2015 relacionados a problemas construtivos (qualidade das unidades e/ou empreendimento do PMCMV) para a categoria “Dano Físico – Faixa I” corresponde a 25117 enquanto para a categoria “Sinistro – Faixa I” foram 329 registros, perfazendo o total de 25.446. Somados os acionamentos de ambas as categorias, esses registros perfazem cerca de 89% do total de acionamentos. O tempo médio de resolução dos problemas alegados nos acionamentos considerados procedentes pela CAIXA é de cerca de 60 dias, consideradas as duas categorias em comento. Por sua vez, o tempo médio para concluir o procedimento cujo acionamento foi avaliado como improcedente é de cerca de 42 dias.

A resposta à última questão que trata da qualidade dos imóveis produzidos no Programa (SA nº 201600728/01) inclui a avaliação acerca da resolução das ocorrências mencionadas, sendo que para tanto o FAR apresentou o seguinte quadro em que constam os valores absolutos e percentuais, e os respectivos responsáveis pela resolução das falhas construtivas, dados que subsidiam as análises conclusivas sobre o assunto.

Quadro elaborado com base na resposta ao item 7 da SA nº 201600728/01.

Categoria	Penalizada		Concluída após a penalização		Concluída		Em atendimento		Improcedente		Total
	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	
Dano físico – Faixa I	524	2,09	342	1,36	17.496	69,66	1.912	7,61	4.843	19,28	25.117
Sinistro – Faixa I	-	-	-	-	192	58,36	46	13,98	91	27,66	329
Total	524	-	342	-	17.688	-	1.958	-	4.934	-	25.446

Legenda:

Vol.: Volume ou número absoluto de registros.

PENALIZADA: Construtora não efetuou reparo. FAR deve ser acionado para contratação de empresa para reparação do imóvel.

CONCLUÍDA APÓS PENALIZAÇÃO: Construtora efetuou reparo após atuação da Caixa com o bloqueio de contratações imobiliárias pela empresa omissa.

CONCLUÍDA: Reclamações atendidas pela Construtora após registro do cliente;

EM ATENDIMENTO: Ainda consta em negociação – Construtora foi notificada a manifestar-se, e no caso de omissão, é incluída no Cadastro Restritivo e o FAR acionado.

IMPROCEDENTE: Reclamação improcedente, geralmente trata-se de falta de manutenção do imóvel pelo próprio beneficiário (mau uso).

Com base no mencionado quadro o FAR apresentou análises, sendo destacadas as principais conclusões alcançadas:

- Dos registros acerca de “Dano Físico”, isto é, de responsabilidade da construtora por tratar-se de vício construtivo, houve atendimento pela mesma em 71,02% dos casos após acionamento do cliente no Programa de Olho na Qualidade.



- Em 1,36% dos casos, o atendimento somente foi efetuado em razão de medidas mais drástica (bloqueio da construtora para contratação habitacional na Caixa).

- Em 19,28% dos casos, a reclamação é improcedente, isto é, o cliente não tem razão.

- Em 2,09% dos casos, a Construtora não realizou atendimento, sendo necessário contratação de empresa com recursos do FAR.

(...)

De acordo com a CAIXA, os casos que serão inicialmente assumidos com recursos do FAR correspondem às demandas “penalizadas”, isto é, 524 demandas que a construtora não assumiu sua responsabilidade no reparo. É importante frisar que o FAR não necessariamente arcará com os reparos, uma vez que, no andamento do processo de contratação de empresa para executar o reparo, a construtora responsável pode reconsiderar e efetuar o serviço. Releva destacar que os atendimentos aos cidadãos registrados através do Programa de Olho na Qualidade, nos casos de controle dos problemas de qualidade dos imóveis, não demonstram o resultado final de solução dessas ocorrências, visto que, as GIHAB regionais também efetuam abertura de registros de ocorrências em controle próprios daquelas gerências. A CAIXA está atuando na integração desses registros, via otimização do sistema, no intuito de demonstrar a solução final dos acionamentos.

Registra-se que ao citar na resposta o número 71,02% o FAR provavelmente cometeu equívoco sem prejuízo de entendimento, uma vez que pelo teor das informações apresentadas o número correto seria 69,66%, conforme quadro acima.

Além disso, registra-se como oportunidade de melhoria a mencionada integração dos registros afetos à resolução de problemas construtivos, quando registrados por meio do Programa de Olho na Qualidade e quando registrados de forma separada por cada Gerência Executiva de Habitação, de modo a permitir a obtenção de dados finais consolidados com relação à resolução das falhas construtivas, independente da origem do acionamento, se pela GIHAB ou se pelo cidadão via os canais disponibilizados pela CAIXA.

Destaca-se que o número absoluto de reclamações relacionadas a danos físicos e sinistros nos empreendimentos FAR (25.446) deve ser avaliado considerando-se o total de unidades habitacionais entregues (759.298), e, ainda, que o volume de situações em que a construtora responsável é penalizada (524) é reduzido ante o total de casos avaliados no quadro acima. Nesses casos de penalização a resolução das falhas construtivas levará maior tempo e mais custos para o FAR, ao menos num primeiro momento, porém registra-se que há uma rotina de tratamento dessas situações o que contribui para a melhoria da qualidade dos empreendimentos do Programa.

Ante o exposto, ressalta-se que embora as informações solicitadas pela equipe de auditoria não estejam disponíveis no Relatório de Gestão do FAR, avalia-se que a UPC mantém informações sistematizadas e atualizadas a respeito da execução do Programa no que respeita ao acompanhamento das demandas relacionadas à solução das falhas



construtivas dos empreendimentos e, desta forma, respondeu de forma objetiva a todos os questionamentos formulados.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação das providências adotadas em face do incremento na inadimplência na Faixa I do PMCMV

Fato

O Fundo de Arrendamento Residencial é uma das fontes de recursos para apoiar as ações do Programa Minha Casa Minha Vida. Dentre as regras de utilização desses recursos é previsto que os beneficiários do PMCMV efetuem os pagamentos das prestações mensais, de modo que esses recursos são recolhidos junto ao FAR como subsídio às atividades, além dos recursos aportados por meio do Orçamento Geral da União por meio da integralização de cotas.

Sobre esse assunto, verificou-se que o item 8.1.3.3 do Relatório de Gestão do FAR apresenta resultados apurados para o índice de inadimplência de cerca de 28% dos contratos firmados com pessoas físicas beneficiários do PMCMV Faixa I (0 a 3 Salários Mínimos) em situação de atraso superior a 90 dias quanto ao pagamento da prestação mensal. Ressalta-se que houve aumento da inadimplência se comparada ao registro do Relatório de Gestão do FAR no exercício de 2015, a qual foi de 19%.

Considerando-se que o Relatório de Gestão do FAR deve contemplar informações tanto da CAIXA como do Banco do Brasil, ambos agentes financeiros que atuam com recursos do Fundo, e, ainda, que o índice de inadimplência sofreu aumento de 2014 para 2015, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600728/01 pediu-se informar (i) se os dados de inadimplência contemplam informações do Agente Financeiro Banco do Brasil; (ii) apresentar informações acerca das medidas adotadas para reduzir a quantidade de contratos em atraso e (iii) discorrer sobre a forma como a Secretaria Nacional de Habitação exerce a supervisão de tal assunto.

Em resposta, Ofício nº 49/2016/SEI/AECI/GAB-MCIDADES, de 05/05/2016, foi informado que os dados do Relatório de Gestão do FAR sobre inadimplência não contemplam as informações do Agente Financeiro Banco do Brasil. Em complementação foram apresentadas tais informações e no caso do Banco do Brasil a quantidade de contratos em atraso de pagamento das prestações mensais superior a 90 dias representa cerca de 5,6% dos ajustes firmados com pessoas físicas beneficiárias da Faixa I do PMCMV.

Com relação às medidas adotadas para reduzir a quantidade de contratos em atraso, a CAIXA informa que os procedimentos de cobrança administrativa executados pelo Agente Financeiro CAIXA contemplam, segundo documentação anexa ao Ofício nº 49/2016:

- Tele cobrança;
- Envio de SMS;
- Envio de comunicado eletrônico ao e-mail pessoal do mutuário;



- Inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, após 10º de atraso.

Em relação ao registro de cobranças judiciais, o Gestor do FAR em conjunto com o Jurídico Consultivo da CAIXA percebeu que a litigiosidade, com o pretexto de recuperar recursos e reduzir prejuízos, acaba por onerar ainda mais o autor da ação. Deste modo, ponderando-se o custo médio de um processo, a majoração de um eventual prejuízo ao FAR e os princípios da eficiência e economicidade, adota-se o parâmetro de valor mínimo para ajuizamento de ação de cobrança de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), baseando-se na Lei 9469/97.

Cabe salientar que o custo médio da prestação de financiamento no PMCMV – Faixa 1 Recursos FAR é de aproximadamente R\$ 38,35 (trinta e oito reais e trinta e cinco centavos).

Destaca-se que as ações listadas (...) têm apresentado efetividade na retração da propagação da inadimplência para a faixa de atraso superior, contudo, ações mais enérgicas como notificações extrajudiciais e até a execução dos contratos estão em vias de serem realizadas.

Com relação à forma como o gestor da aplicação exerce a supervisão sobre o tema da inadimplência, registra-se que a SNH limitou-se a informar que não atua diretamente sobre tal questão, visto que a legislação atribui essa competência ao FAR. Por outro lado, registra-se que o gestor da aplicação pode desempenhar importante papel normativo, podendo, inclusive, buscar reduzir a inadimplência por meio de medidas preventivas como o aperfeiçoamento normativo ainda na etapa de Trabalho Social via sensibilização dos beneficiários quanto a essa temática, como também avaliando a possibilidade de adotar junto ao gestor do FAR procedimentos mais eficazes na verificação das informações financeiras declaradas pelos candidatos à beneficiários do Programa.

Ao comparar as informações apresentadas em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600728/01 com aquelas que constam do Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 do FAR (Relatório nº 201403543), se verifica que embora tenham sido adotados novos procedimentos de cobrança (telecobrança, SMS e e-mail) a inadimplência aumentou de forma importante (de 19 para 28% dos contratos somente no Agente Financeiro CAIXA). Acrescenta-se que na resposta à SA nº 201600728/01 não há menção ao procedimento informado em 2015 que tratava da inclusão do beneficiário em situação de inadimplência em cadastros restritivos ao crédito como o SERASA. Sobre essa mudança de procedimento se faz oportuno que o gestor da aplicação, juntamente com o agente gestor do FAR, apresente avaliação sobre a eficácia dos procedimentos.

Além disso, se faz oportuno que o FAR evidencie no Relatório de Gestão as informações de forma conjunta, contemplando os dados oriundos do Agente Financeiro Banco do Brasil e CAIXA.

Ante as informações levantadas e o incremento da taxa de inadimplência na Faixa I do PMCMV, duas questões se colocam para avaliação conjunta do FAR e da SNH:

A inadimplência pode ser reduzida por meio do aperfeiçoamento do procedimento de validação das informações financeiras declaradas pelo beneficiário?



A inadimplência pode ser reduzida por meio do aperfeiçoamento normativo do PMCMV reforçando no Trabalho Social a importância do cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários?

A resposta às questões supracitadas pode apontar para o aperfeiçoamento normativo do Programa de modo a contribuir para a redução da taxa de inadimplência na Faixa I do PMCMV e aumentar a arrecadação do Fundo, o que por fim pode viabilizar o custeio de novos empreendimentos habitacionais.

Não obstante, a UPC não apresentou manifestação específica às questões supracitadas, as quais constaram do Relatório Preliminar de Auditoria do FAR.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201600728

Unidade auditada: Fundo de Arrendamento Residencial

Ministério supervisor: Ministério das Cidades

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registrados os seguintes achados relevantes relacionados ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) para os quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Monitoramento quanto à resolução das falhas construtivas em empreendimentos PMCMV fiscalizados pela CGU (item 1.1.1.2)

- Avaliação da gestão sobre a resolução de falhas construtivas em empreendimentos PMCMV fiscalizados pela CGU (item 1.1.1.3)

- Avaliação das providências adotadas em face do incremento na inadimplência na Faixa I do PMCMV (item 2.1.1.1)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 25 de julho de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA DE CIDADES

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201600728

Unidade Auditada: Fundo de Arrendamento Residencial

Ministério Supervisor: Ministério das Cidades

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisor: Bruno Araújo

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), vinculado ao Ministério das Cidades, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Avalia-se como boa prática na gestão do FAR, a adoção de medidas normativas para a desmobilização patrimonial por meio da venda direta das unidades ociosas e da antecipação do exercício da opção de compra e da alienação dos imóveis sem prévio arrendamento. A Unidade informou que, visando viabilizar a venda direta das unidades ociosas do antigo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o Conselho de Fundos de Governo e Loterias da CAIXA (CFGL), gestora do FAR, deliberou e aprovou as condições, em modalidade preferencial de Concorrência Pública pelo valor de avaliação, podendo ainda ser vendidas diretamente a entes públicos ou ao público alvo do programa por meio de parcelamento. Nesse aspecto também vale destacar o atingimento da meta estabelecida de aquisição antecipada dos imóveis do PAR de 53.000 Unidades Habitacionais em junho de 2015.

O principal achado de auditoria se refere ao acompanhamento das constatações oriundas do trabalho realizado pela CGU no âmbito da execução da primeira fase do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), modalidade implantada com recursos alocados no FAR, consolidando os resultados das fiscalizações em 178 empreendimentos que demonstrou falhas construtivas apontadas para as unidades habitacionais. Em manifestação, a CAIXA apresentou a adoção de medidas estruturantes visando a minimizar a ocorrência de falhas como as detectadas pelas fiscalizações da Controladoria. Ressalta-se que, embora as informações solicitadas pela equipe de auditoria não estejam disponíveis no Relatório de Gestão do FAR, a Unidade Prestadora de Contas (UPC) mantém informações sistematizadas e atualizadas a respeito da execução

do Programa no que tange ao acompanhamento das demandas relacionadas à solução das falhas construtivas dos empreendimentos e respondeu todos os questionamentos feitos por esta Unidade de Controle Interno (UCI). Porém, pela gravidade do achado, esta Controladoria mantém o acompanhamento e enfatiza como um problema emergencial a ser sanado. Cabe destacar ainda a existência de que 16 empreendimentos não concluídos, em processo de alienação. Destes, 9 estavam com problemas de invasão, demandando substancial atenção da Unidade quanto à questão fundiária, devendo ser um assunto observado por todo o MCIDADES com maior rigor. Além disso, verificamos que, embora o FAR conte com indicadores de apoio às análises financeiras pela CAIXA, esses não atendem ao princípio da completude, abrangendo todos os aspectos necessários para se monitorar o desempenho e atingimento dos objetivos da política pública realizada com os recursos do Fundo. Nesse aspecto, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) não apresentou indicadores de desempenho da gestão previstos na Decisão Normativa do TCU, tanto no Anexo IV da DN 140/2014 como para o Anexo II da DN 147/2015. Como essa responsabilidade quanto aos indicadores de desempenho é da Secretaria Nacional de Habitação, gestor da aplicação dos recursos do FAR, se mantém o monitoramento conforme recomendação oriunda do Relatório nº 201503541 – Auditoria Anual de Contas da SNH – Gestão 2014.

Sobre as recomendações do Plano de Providências Permanente não atendidas no exercício de 2015, ressalta-se que não constam recomendações emitidas pela CGU pendentes de atendimento pelo FAR. Por outro lado, conforme já abordado acima, constam situações pendentes de atendimento detectadas no trabalho de auditoria e fiscalização no âmbito da execução da primeira fase do PMCMV. Tais pendências serão registradas no Plano de Providências do FAR oportunamente, quando da conclusão do relatório final de avaliação do mencionado trabalho de auditoria e fiscalização. Assim, avalia-se que, embora 13 dos 20 empreendimentos com apontamentos mais graves destacados pela CGU ainda não estejam sanados, foram relatadas providências adotadas, ainda que parciais, para todos os empreendimentos, os quais seguem sob o acompanhamento pelo Controle Interno.

Com relação aos controles internos administrativos, avalia-se que estes são razoáveis e contribuem para o aprimoramento da gestão, em que pesem a existência de algumas falhas que geram oportunidades para aperfeiçoamentos a serem estudados e implementados pela gestão do FAR. Destacando o trabalho desenvolvido pela CGU referente ao acompanhamento do PMCMV-FAR, já citado acima, acrescenta-se que foram mencionadas falhas na efetiva aplicação de normativos, manuais técnicos e operacionais que estabelecem os procedimentos a serem seguidos para as atividades de seleção, acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos apoiados com recursos alocados no PMCMV-FAR pelos diferentes funcionários e Gerências Executivas de Habitação. Observa-se que problemas construtivos provenientes de falhas no cumprimento dos normativos tem gerado expressivo volume de reclamações relacionadas à qualidade dos imóveis, exigindo solução mediada pela CAIXA e, não raro, custos adicionais ao FAR para a resolução. Neste aspecto, ressalta-se que o aperfeiçoamento dos controles internos deve focar o adequado cumprimento dos normativos infralegais para atingir melhores resultados para o Programa.

A unidade demonstrou dificuldades financeiras que impactaram a gestão do PMCMV. Quanto a isso, o FAR explicou que possui um conjunto de receitas e despesas para fazer frente a sua função social, informando que foi elaborada a projeção desse fluxo para o exercício, com a necessidade de aportes da União no montante de R\$ 4,9 bilhões, estando previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2016, o pagamento de parcelas de obras contratadas até 2015 contemplados na projeção da necessidade financeira do Fundo. A Unidade ainda encaminhou uma planilha com a previsão do fluxo financeiro para 2015 e 2016. Ponderamos que os dados apresentados não incluíram a previsão de conclusão dos empreendimentos e nem contemplaram a análise do FAR sobre o aporte em novas contratações. Portanto, avaliamos que os esclarecimentos foram incompletos e insuficientes para demonstrar adequadamente a relação entre os riscos corridos pelo FAR, devido às dificuldades quanto aos recursos e as estratégias para lidar com os desafios postos, bem como o impacto efetivo em seus resultados. Destaca-se ainda algumas fragilidades apuradas no cumprimento das peças do relatório de gestão, não tendo sido verificadas correções nos apontamentos feitos por esta UCI quanto aos quadros e informações confusas registradas pelo FAR. Diante disso, alertamos que as informações à sociedade devem ser claras e garantir a compreensão dos dados registrados no Relatório, por isso é essencial que a unidade busque aperfeiçoar seus procedimentos visando garantir maior transparência.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 25 de julho de 2016.

Diretor de Auditoria da Área Infraestrutura