

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA - MINIST.DAS CIDADES

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600725

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 n.º 201600725, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA EXECUTIVA – MINISTÉRIO DAS CIDADES.

1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/04/2016 a 30/06/2016, 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. Consistindo, assim, 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 do tribunal de Contas da União, foi definido o seguinte escopo para a Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades relativa ao exercício de 2015:

Os conteúdos previstos no Anexo II da Decisão Normativa (DN) - TCU 147, de 11 de novembro de 2015, particularmente os itens 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 11 deverão ter os seguintes focos nas análises:

- Item 2: foco na avaliação acerca da implementação do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades;
- Item 3: foco na avaliação do desenvolvimento e da implementação dos indicadores de gestão a serem utilizados pelas secretarias finalísticas do Ministério das Cidades no âmbito do Planejamento Estratégico;
- Item 4: avaliação com redução de escopo restringindo-se ao item “4. a)” da DN TCU 147/2015 para avaliar a adequabilidade da força de trabalho da Secretaria Executiva e das secretarias finalísticas frente às suas respectivas atribuições;
- Item 5: centralizar na Secretaria Executiva a avaliação da gestão de todas as transferências realizadas pelo Ministério das Cidades no âmbito das ações PAC e Não-PAC, com ênfase na análise da situação das prestações de contas (item “5. a) iii” da DN TCU 147/2015); incluir avaliação da situação da revisão do contrato para a prestação de serviços com a CAIXA (PAC e Não-PAC); incluir avaliação da atualização das informações nos sistemas corporativos para monitoramento de obras (atualização das informações do SACI);
- Item 8: Avaliação adstrita as ações afetas ao desenvolvimento e à implementação de Sistemas Informatizados (item 8 da DN TCU 147/2015) para (i) seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); (ii) acompanhamento dos empreendimentos do PMCMV; (iii) monitoramento das transferências (evolução de plataforma para o SACI); e (iv) avaliar a fidedignidade e a completude das informações do SICONV);
- Item 11: ênfase na avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos afetos à gestão das transferências;
- Por não serem assuntos conduzidos no âmbito da Unidade, ficam suprimidos das contas os itens 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14 e 15.

A partir das premissas acima descritas, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

Conforme abordado na introdução deste Relatório de Auditoria, no processo de definição do escopo da Auditoria Anual de Contas a equipe da Controladoria-Geral da União acordou com o Tribunal de Contas da União que a Auditoria da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades centralizaria a avaliação da gestão de todas as transferências realizadas pelo Ministério das Cidades no âmbito das ações PAC e Não-PAC.



Essa medida foi adotada por sugestão da equipe da CGU ao verificar que, nos exercícios anteriores, várias recomendações acerca do assunto (gestão das transferências) realizadas para as Secretarias Finalísticas foram migradas para a Secretaria Executiva a pedido das próprias Unidades.

As justificativas apresentadas para a realização destas mudanças no destinatário das recomendações para a Secretaria Executiva relatavam que a gestão dos contratos de prestação de serviços com a CAIXA, a competência para a alteração de manuais e que os atos de gestão junto à Secretaria do Tesouro Nacional, além de outras ações de cunho gerencial, competem privativamente à Secretaria Executiva do MCidades, de modo que as recomendações não surtiam os efeitos buscados ao serem destinadas às Secretarias Finalísticas.

Portanto, durante os trabalhos de auditoria, a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades foi questionada acerca de variados pontos relacionados à gestão das transferências, e, mesmo que a resposta apresentada tenha sido produzida por Unidade Finalística da Pasta, as mesmas foram reproduzidas e analisadas neste Relatório de Auditoria de gestão da Secretaria Executiva.

A avaliação se baseou nas informações divulgadas no item 2.3.6 do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva (Execução Descentralizada com Transferência de Recursos). Além das informações gerais, o referido item do Relatório de Gestão está dividido nos seguintes tópicos relacionados à gestão das transferências:

- Situação das obras realizadas em parceria com a Caixa Econômica Federal – CEF;
- Acompanhamento das ações da Caixa Econômica Federal previstas nos contratos de obras;
- Informações sobre a estrutura de pessoal para análise das prestações de contas;

A análise realizada pela equipe de auditoria também foi complementada pelas informações apresentadas no Anexo II do Relatório, que tratou da “Situação das obras realizadas em parceria com a Caixa Econômica Federal – CEF”, e de trabalhos prévios desta Controladoria relacionados ao tema, como o Relatório de Avaliação dos Resultados da gestão nº 201505716, que avaliou a regularidade das prestações de contas dos instrumentos de transferência celebrados pelo Ministério das Cidades com Estados e Municípios.

Em relação ao item 2.3.6.1 do Relatório de Gestão (Situação das obras realizadas em parceria com a Caixa Econômica Federal – CEF), questionou-se a Unidade o motivo do referido item do Relatório de Gestão ter tratado apenas do desempenho da Ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, deixando de abordar outras Ações de Governo sob a responsabilidade da Secretaria Executiva que também realizam transferências para a realização de obras em Estados e Municípios.

As conclusões de maior relevância da equipe de auditoria estão apresentadas a seguir, com detalhamento na segunda parte deste Relatório.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (NÃO-PAC)



A Ação de Governo 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrante do Programa 2054 – Planejamento urbano, é a única Ação sob a responsabilidade da Secretaria Executiva em que ocorreram transferências voluntárias, na modalidade contratos de repasse (Não PAC). As contratações realizadas no âmbito desta Ação de Governo são oriundas recursos originários de Emendas Parlamentares consignadas no OGU, e totalizavam aproximadamente 9.754 contratos de repasse, com valor de investimento da ordem de R\$ 6,43 bilhões, representado Aproximadamente 76,5% dos recursos investidos na forma de contratos de repasse (Não-PAC) pelo Ministério das Cidades (Total de 11.468 contratos de repasse com valor de investimento de R\$ 8,31 bilhões nas situações: TCE, Normal, PCF, Sob Liminar, Suspensiva - base de dados CAIXA de 08/07/2016).

A equipe de auditoria verificou as seguintes necessidades de aprimoramentos para a melhoria da gestão dos recursos dessa Ação de Governo:

- Necessidade de atualização do Manual para a Apresentação de Propostas e diretrizes específicas (datado de 2012), especialmente em relação às mudanças normativas ocorridas no período, como o advento do orçamento impositivo;
- Em caso de atualização do citado Manual, informar a sobre possibilidade de o mesmo preceitue que contratos de repasse destinados exclusivamente para a pavimentação de ruas ou avenidas que não estejam atrelados à realização de serviços de saneamento básico (água, esgoto e drenagem) sejam analisados pela SNSA acerca da adequabilidade de se realizar apenas a obra de pavimentação, sendo à gestão da SNTMU quando não tiverem qualquer relação com a área de saneamento, por ser tema mais afeto à área de mobilidade urbana.

Sobre o monitoramento e as providências para as obras paralisadas no âmbito da Ação 1D73, verificou-se que, apesar do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva também ter apresentado informações sobre contratos de repasse em situação adversa oriundos da Ação 1D73 geridos por todas as Secretarias Finalísticas da Pasta, apenas a SNSA apresentou informações sobre providências adotadas para a solução das pendências e desdobramentos, cabendo, a esse respeito, uma gestão mais ativa da Secretaria Executiva Junto às demais Unidades Finalísticas para a adoção das medidas necessárias para a solução dos entraves para a retomada das obras.

A respeito da situação dos contratos integrantes da carteira da Ação 1D73, observa-se que, ao final do exercício 2015, cerca de 26% dos contratos de repasse (2.204) estavam com obras paralisadas, com valor de investimento de aproximadamente R\$ 1,7 bilhão.

A apuração realizada pela auditoria constatou que a principal causa da paralisação dos contratos é a falta de liberação de recursos por parte do Governo Federal, que resultou em 50% das obras paralisadas da carteira da Ação. A redução drástica da liberação de recursos ocorreu a partir do exercício 2013, quando se passou de um patamar de R\$ 2,2 bilhões (2012) para R\$ 700 milhões, e foi acentuada em 2014, com liberações da ordem de R\$ 455 milhões. Em 2015, com o advento do orçamento impositivo, as liberações aumentaram para R\$ 1,16 bilhão, ainda bastante inferior aos registrados nos exercícios anteriores a 2013.

Outra informação apurada que também deve ser ressaltada é o fato de que, das 2.204 obras paralisadas da carteira da Ação 1D73, 1.856 (84%) se referem a obras com valor de investimento inferior a R\$ 750 mil. Portanto, observa-se um cenário negativo em relação à execução das transferências voluntárias sob a responsabilidade do Ministério das



Cidades, em que milhares de obras de pequeno porte espalhadas por todo o país foram contratadas sem que houvesse recursos para a sua conclusão, resultando no cenário acima descrito.

TRANSFERÊNCIAS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC

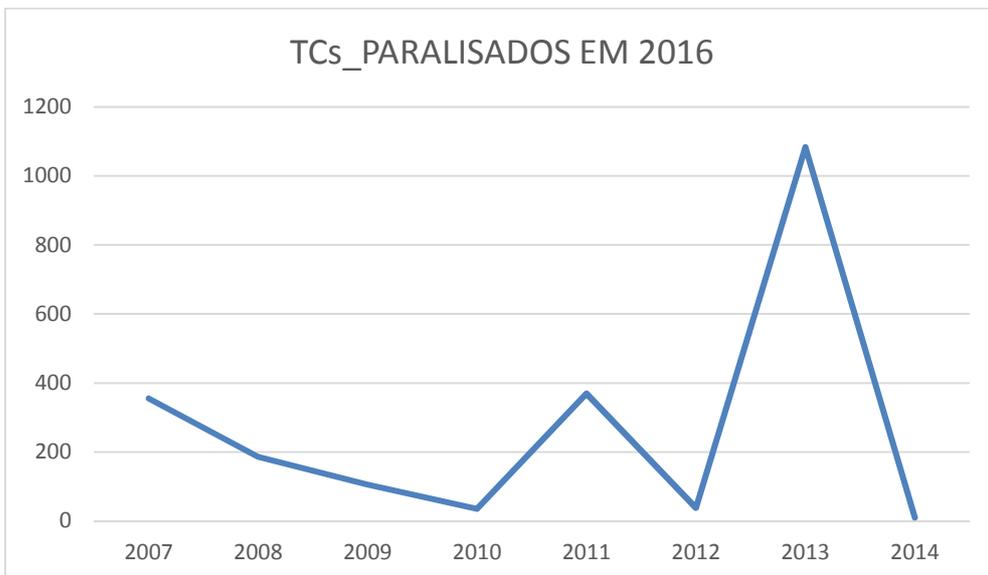
Na análise das transferências integrantes do PAC, a equipe de auditoria priorizou a avaliação da situação dos investimentos custeados com recursos do Orçamento Geral da União (PAC-OGU), que compõe carteira de 4.239 Termos de Compromisso (TC) no valor de R\$ 88.945.120.062,01 (base de dados CAIXA de julho/2016), levando em consideração TCs com nas seguintes situações: Em estudo, Normal, Prestação de Contas Final (PCF), Sob Liminar, Suspensiva e Tomada de Contas Especial (TCE)).

Utilizando como parâmetro de avaliação da situação da carteira os termos de compromisso em situação de obras paralisadas, verificou-se a seguinte situação:

Ano Assinatura	QTD TCs Assinados no ano	TCs_PARALISADOS em 2016	%
2007	601	356	16,26
2008	329	187	8,54
2009	175	106	4,84
2010	59	36	1,64
2011	785	370	16,90
2012	100	39	1,78
2013	1749	1.084	49,52
2014	215	11	0,50
TOTAL	4013	2.189	100

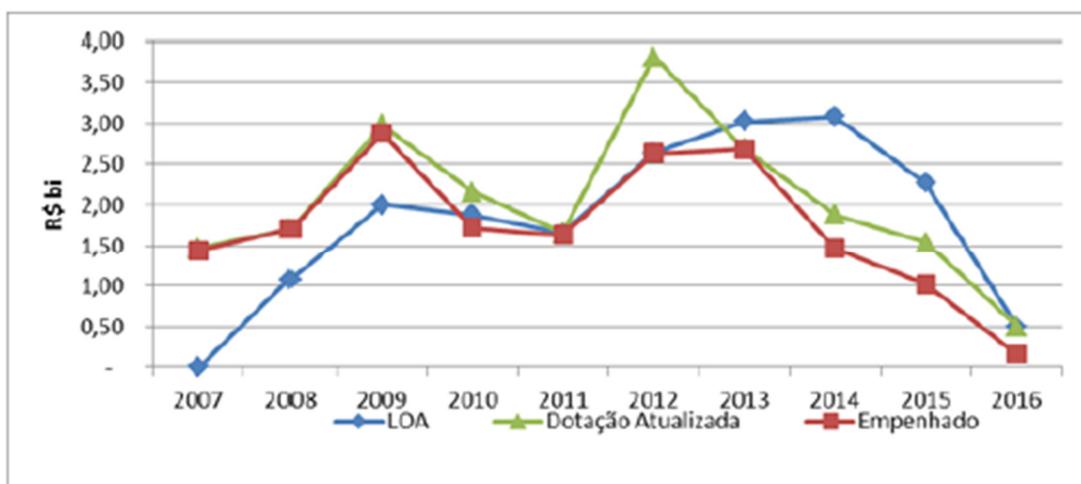
Portanto, observa-se que mais de 50% (2.189 TCs) da carteira de Termos de Compromisso em situação normal encontra-se paralisada. Outra informação relevante é a constatação de que aproximadamente 50% dos TCs firmados em 2013 encontra-se paralisada. O gráfico a seguir representa a situação acima descrita:





De acordo com as informações prestadas pela SNSA, não houve novas seleções de empreendimentos na Unidade deste outubro de 2013, sendo que, a partir desse exercício, houve drástica redução no valor do orçamento e também dos limites financeiros disponibilizados

O gráfico abaixo, elaborado pela SNSA, demonstra o comportamento do orçamento das Ações do PAC da Unidade nos últimos exercícios, gerando o aumento expressivo da quantidade de obras paralisadas, além de revelar também que a tendência de redução orçamentária se agravou em 2016.



De acordo com as informações prestadas pela Unidade, a execução financeira inferior às constatadas nos exercícios anteriores, deveu-se à crise econômica, de modo que o orçamento para as rubricas do PAC foi severamente reduzido durante o processo de elaboração do orçamento anual de 2015 e sobre o valor aprovado foi aplicado ainda um inédito contingenciamento orçamentário nas rubricas do Programa de Aceleração do Crescimento.



Enquanto o orçamento aprovado para o exercício de 2014 para as rubricas do PAC_Saneamento foi de R\$ 3,1 bilhões, a dotação aprovada para o exercício de 2015 foi de apenas R\$ 1,5 bilhão, a programação da execução financeira da União, determinando uma redução dos limites financeiros disponibilizados para o PAC_Saneamento de R\$ 1,631 bilhão para R\$ 1,074 bilhão entre 2014 e 2015 (redução de 34,15%).

A redução orçamentária e financeira impactou negativamente a gestão da carteira de investimentos do Ministério das Cidades, reduzindo o ritmo de execução das obras e ampliando a quantidade de empreendimentos paralisados, e resultaram na necessidade de adoção de medidas internas no exercício 2015 que alteraram a sistemática de execução dos empreendimentos e impactou negativamente o ritmo de execução das obras em andamento e postergando o início de novas obras.

Entre as medidas administrativas adotadas para reduzir a demanda orçamentária e financeira por recursos da União, a equipe de auditoria destaca as seguintes:

- Suspensão de novas seleções de empreendimentos desde outubro/2013;
- Retardamento da contratação de operações já selecionadas;
- Exigência da homologação da Síntese dos Projetos Aprovados (SPA) de termos de compromisso contratados para iniciar a licitação das obras;
- Suspensão da homologação da Síntese dos Projetos Aprovados (SPA) de termos de compromisso contratados, desde junho/15, retardando a licitação das obras;
- Suspensão do Início de Objeto de novos contratos de obras e de novas etapas de obras de contratos em andamento, desde junho/2015;
- Retardamento do reforço dos empenhos dos contratos em andamento;
- Eliminação do aporte antecipado de recursos financeiros nas contas bancárias dos termos de compromisso, reduzindo ou até mesmo eliminando a existência de recursos financeiros depositados, sob bloqueio, para estimular a execução dos objetos dos contratos.

AVALIAÇÃO DA CONFIABILIDADE DAS INFORMAÇÕES DA BASE DE DADOS DA CAIXA

Ainda sobre a avaliação da gestão das transferências realizadas pelo Ministério das Cidades por intermédio da CAIXA, na função de Mandatária, um dos pontos abordados pela equipe de auditoria foi a utilização da base de dados da CAIXA pelo Ministério para a gestão das transferências. As informações contidas na referida base de dados, que concentra os dados (muitos exclusivos dessa base) de mais de 98 mil instrumentos de transferências sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e que representam investimentos da ordem de aproximadamente R\$ 143 bilhões (base de dados de 08/07/2015 - instrumentos de transferência ativos e inativos em todas as situações), são descritas pelo gestor, nas manifestações colhidas durante os trabalhos de auditoria, *como “carentes de exatidão e confiabilidade”, “inconsistentes”, “frágeis”*.

Essa falta de confiabilidade e também de completude foi convalidada pela equipe de auditoria, que em trabalho de pesquisa junto à base de dados, verificou a ausência preenchimento de milhares de campos de informações, além da divergência entre as informações contidas na base de dados com as presentes no SICONV para o mesmo instrumento de transferência.



As informações prestadas acerca das providências em curso ou planejadas para melhorar a falta de confiabilidade na base de dados da CAIXA tratam da renovação do contrato de prestação de serviços junto à Mandatária com a implementação de cláusulas prevendo sanções em caso de não atingimento de níveis de serviço, e foram apresentadas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que demonstrou estar capitaneando as ações junto à CAIXA acerca do tema.

Nesse aspecto, a equipe de auditoria considera que essas medidas deveriam estar a cargo da Secretaria Executiva da Pasta, e que as medidas para a melhoria da confiabilidade das informações da base de dados da CAIXA ou a adoção de outro sistema/fonte de informações não deve aguardar a renovação do contrato, pois todo o monitoramento da carteira de repasse OGU do Ministério das Cidades depende da referida base de dados, de modo que a regularização da fonte de informações para o monitoramento das transferências e tomada de decisões deve ser tratado como prioridade pela gestão do Ministério das Cidades.

AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE E COMPLETUDE DAS INFORMAÇÕES CADASTRADAS NO SICONV

Em análise buscando avaliar a fidedignidade e completude das informações cadastradas no sistema, foram identificadas divergências nos mesmos instrumentos de transferência, entre os dados cadastrados no SICONV e os da base de dados da CAIXA. Também foram identificadas informações não cadastradas em diversos campos de informação.

Na resposta encaminhada pelo Ministério acerca dos achados da equipe de auditoria, foram confirmadas as divergências entre o SICONV e a Base de Dados da CAIXA e a presença de lacunas em itens de informação relevantes para a publicidade e o controle social das transferências. Entretanto, apesar da conformação por parte do Ministério das inconformidades identificadas pela equipe de auditoria, não foram apresentadas providências a respeito.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS

O Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201505716 analisou a regularidade das prestações de contas das transferências voluntárias vigentes do Ministério das Cidades, em relação aos seguintes aspectos:

- Cumprimento do prazo para apresentação das prestações de contas;
- Cumprimento do prazo para análise das prestações de contas apresentadas;
- Atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em relação à prestação de contas para a celebração de novos instrumentos de transferência;
- Completude as informações acerca das transferências do Ministério das Cidades divulgadas pela CAIXA.

O resultado da análise constatou que, apesar de terem ocorridos avanços em relação ao tratamento das Prestações de Contas de Transferências pendentes de apresentação pelos entes e de análise por parte da Mandatária, ainda existem elevadas quantidades de instrumentos de transferências, representando elevado montante de recursos públicos, que foram repassados e não possuem a comprovação por parte dos responsáveis de que os mesmos foram devidamente aplicados.



Além dessa situação, a equipe de auditoria também constatou o descumprimento dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à celebração de novos instrumentos de transferência com entes que estavam pendentes em relação ao dever de prestar contas de transferências anteriores, e também a presença de diversas lacunas em campos de informações a respeito dos instrumentos de transferência na base de dados da CAIXA.

Os problemas acima descritos exigem da Pasta a adoção de medidas corretivas enérgicas junto à Mandatária, que, conforme contrato de prestação de serviços, é a responsável pelo recebimento e análise das prestações de contas, conforme recomendações formuladas no referido Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão.

A seguir apresentamos os fatos constatados no citado Relatório nº 201505716 acompanhado de resumo das situações verificadas:

- Prestações de contas não apresentadas ao final da vigência ou da conclusão da obra contratada

Prestação de Contas não apresentadas após 90 dias do término da vigência do instrumento de transferência – Vigência encerrada até 01/10/2015:

Ano de encerramento da vigência do contrato	Qtd de contratos com vigência expirada em mais de 90 dias sem apresentação da prestação de contas	Valor do investimento R\$
2004	3	2.809.130,23
2005	2	261.615,40
2006	4	819.625,41
2007	7	3.308.753,19
2008	6	892.375,37
2009	12	6.754.495,37
2010	10	9.174.105,17
2011	14	6.737.038,02
2012	53	31.406.925,04
2013	84	71.500.278,13
2014	135	140.405.835,55
2015	174	191.387.289,08
TOTAL	504	465.457.465,96

Prestação de Contas não apresentadas após 90 dias do término da obra contratada no instrumento de transferência – Obra concluída até 01/10/2015:

Ano de conclusão das obras	Qtd de contratos com obra concluída a mais de 90 dias sem apresentação da prestação de contas	Valor do investimento R\$
2004	1	110.000,00
2006	1	71.192,86
2008	13	2.607.306,88
2009	16	4.419.912,01
2010	9	33.376.794,95



2011	4	2.605.581,16
2012	12	5.556.620,81
2013	29	59.937.285,37
2014	111	90.589.042,14
2015	265	318.593.252,35
TOTAL	461	517.866.988,53

Ao final do exercício 2015, o Ministério das Cidades possuía em sua carteira 965 instrumentos de transferência sem a devida prestação de contas no prazo regulamentar, representando um montante de R\$ 983.324.454,49 em recursos federais investidos para os quais não houve a comprovação final da regular aplicação dos recursos, representando investimentos da Pasta que não foram aferidos em relação ao cumprimento dos objetivos pactuados e em relação à conformidade da aplicação dos recursos públicos, e que também não tiveram a regular Tomada de Contas Especial como preceitua o artigo 72 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

- Descumprimento do prazo normativo para a análise das prestações de contas

A análise realizada constatou a existência de 47 instrumentos de transferência que tiveram a prestação de contas entregues e que não foram analisadas pela CAIXA no prazo de 90 dias. Apesar do avanço constatado em relação aos exercícios anteriores, o registro foi mantido no Relatório até que a situação seja regularizada e não restem pendências em relação à análise de prestações de contas apresentadas, cabendo ainda recomendação para que o Ministério das Cidades inclua no novo contrato de prestação de serviços com a CAIXA que está em elaboração, cláusula com previsão de sanção para a Mandatária em casos como o registrado.

- Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à celebração de Instrumentos de Transferência

Em relação ao atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000) para o recebimento de transferências voluntárias, foi avaliado se o ente beneficiário atendeu aos requisitos relacionados à prestação de contas de recursos transferidos anteriormente, que deve estar regular para o recebimento de novas transferências.

Mesmo considerando as exceções normativas que permitiram a celebração de novos instrumentos de transferência com entes que possuem pendências em prestações de contas em transferências anteriores (Emenda Constitucional nº 86/2015 (Orçamento Impositivo) e na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 (obras do PAC)), o levantamento realizado identificou transferências com entes inadimplentes e que não estariam justificadas pelas exceções mencionadas em 134 instrumentos de transferência firmados com municípios que não haviam prestado contas de transferências anteriores, representando mais de R\$ 100 milhões investidos em desacordo com a LRF.

2.2 AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS

A avaliação da conformidade das peças do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva verificou que o documento está estruturado de acordo com as orientações das Decisões



Normativas TCU nº 146/2015 e 147/2015, a Portaria TCU nº 321/2015, bem como as orientações constantes no sistema e-Contas.

A única ressalva é feita acerca das obras paralisadas, visto que o Relatório de Gestão apresentou apenas informações da SNSA acerca do tratamento dos casos ao longo do exercício, e, para as obras da SNH, consta apenas a análise acerca do aumento ou diminuição de obras paralisadas em relação à exercícios pretéritos, ao passo que deveria abordar as providências adotadas para retomar a execução e o consequente resultado observado.

2.3 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

A fim de realizar a avaliação sobre a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, foi verificado se a estrutura e os procedimentos de Controles Internos Administrativos adotados pela Unidade asseguram o atingimento dos seus objetivos estratégicos. Para tanto, foram avaliados os seguintes componentes do sistema de controles internos da SNSA: 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 à Pasta em 2015 e na execução dos demais procedimentos de auditoria anual de contas.

Importa ressaltar que em 2015 foi finalizado o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, o qual consideramos um dos avanços mais relevantes da gestão da Pasta nos últimos anos, o qual contribui para a tomada de decisões que minimizem riscos. Foram definidos os objetivos estratégicos, que para o atingimento contaram com a concepção de vinte e sete iniciativas estratégicas a serem utilizadas como ferramentas gerenciais para a materialização dos objetivos. Posteriormente, essas iniciativas foram transformadas em projetos estratégicos, passando a compor o “Portfólio de Projetos Estratégicos do Ministério das Cidades”.

Com a finalidade de testar o progresso da organização em direção aos objetivos estratégicos foram definidos indicadores estratégicos de desempenho, além do desdobramento de planos táticos nas Secretarias Finalísticas. O horizonte temporal estabelecido para a implementação do Planejamento Estratégico foi de 2014-2018. Portanto, os cronogramas desses projetos deverão ser completamente executados até 2018.

Ambiente de Controle

O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. Ou seja, é a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que trabalham na organização.

Quanto a esse componente de controle, verificamos avanços em relação às avaliações procedidas em auditorias anteriores.



Foi evidenciado a consolidação de canais de relacionamento com a sociedade. Segundo o Relatório de Gestão da Unidade, estão disponibilizados ao cidadão os seguintes canais de acesso: Serviço de Acesso ao Cidadão – SIC, via sistema e-SIC, e o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal – e-OUV, bem como Programa Nacional de Capacitações, por meio do Portal Capacidades. Além disso, também foi apurado na auditoria que o Ministério está avaliando a necessidade de elaborar a sua “Carta de Serviços ao Cidadão”. Assim, a fim de prestar algumas informações básicas sobre o tema, o Ministério das Cidades criou em seu site a aba “Carta de Serviços ao Cidadão”.

Quanto à estrutura organizacional, a Unidade possui organograma definido pelo Decreto nº 4665/2003, que aprovou a estrutura regimental do Ministério das Cidades, entretanto, não houve alterações que visassem adequar essa estrutura aos novos desafios e atribuições que a Unidade passou a exercer. No Relatório de Gestão do exercício anterior constou a informação de que estava prevista juntamente com a elaboração do Planejamento Estratégico uma proposta de reestruturação organizacional do Ministério. Entretanto, até o momento não se tem informações sobre a conclusão da referida reestruturação.

No que concerne à formalização de práticas operacionais e de rotinas, bem como à existência de manuais de normas e procedimentos, não foram identificados manuais com rotinas e sistemas no âmbito da Unidade, tais como o Manual Administrativo do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica – DDCOT/SNSA.

Para o fortalecimento do ambiente de controle, como atuação positiva no exercício examinado, pode-se destacar a implementação do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, por meio de ativa atuação do Escritório de Projetos vinculado à Secretaria Executiva.

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

b) Avaliação de Risco

O risco é a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos da entidade. Uma condição prévia à avaliação de riscos é o estabelecimento de objetivos ligados aos diferentes níveis da entidade. 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.

Quanto a esse componente de controle, apesar de não haver um plano ou instrumento normativo que contemple a avaliação de riscos, a implementação do Planejamento estratégico possibilitou a definição de objetivos e metas; processos críticos para o alcance das metas; diagnóstico, indicadores de desempenho e o acompanhamento e atualização dos objetivos e temas estratégicos.

Portanto, constatou-se que houve avanços em relação a esse componente de controle, tendo como resultado um mapa estratégico, a definição de objetivos, iniciativas estratégicas e indicadores de desempenho.

Em relação à gestão de pessoal a Secretaria Executiva considera como maior risco nessa área a crescente taxa de evasão de seus quadros, pois, de acordo com a Unidade, além do



ponto de vista humano, impacta também do ponto de vista do conhecimento, pois demanda um novo ciclo de capacitação, com custos substanciais ao serviço público e com prejuízos ao desenvolvimento dos serviços de todo o Ministério.

Quanto a esse risco, embora não se tenha um documento formal avaliando e definindo os meios para se mitigá-los, a Unidade atuou de forma a minimizá-los estimulando à capacitação dos servidores, com vistas a suprir as lacunas em habilidades, capacidades e aptidões existentes e promover o desenvolvimento pessoal e institucional.

No que concerne à gestão das transferências voluntárias, a Unidade não possui estrutura dedicada a esse macroprocesso, sendo essa atribuição realizada pelas Unidades finalísticas da Pasta. Entretanto, cabe à Secretaria Executiva, atuar em relação às deficiências identificadas nesse elemento, que colocam a Pasta em constante exposição a riscos, com o elevado quantitativo de obras com problemas de execução (não iniciadas, atrasadas e paralisadas).

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 manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho.

Para esse componente de controle, assim como nos anteriormente apresentados, considerou-se que houve avanço por parte da Unidade, também atrelado à implementação do Planejamento Estratégico, que acabou resultando na definição de procedimentos, técnicas e mecanismos para controlar as atividades da Unidade e a possibilidade de exame pela alta administração dos resultados em relação às metas.

Destaque-se como atuação positiva da Unidade, as Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAEs) e Relatório de Monitoramento e Avaliação da Estratégia (trimestrais), advindos para o monitoramento da implementação do planejamento estratégico, além da instituição e aferição de indicadores institucionais definidos para as atividades desempenhadas pela Pasta, possibilitando uma avaliação dos resultados.

No exercício 2015 foram realizadas cinco reuniões e emitidos dois Relatórios de Monitoramento e Avaliação da Estratégia. A equipe da CGU somente avaliou o Relatório de Monitoramento e Avaliação da Estratégia emitido em novembro/2015. Mas de acordo com informações apuradas junto ao Ministério das Cidades, a avaliação efetuada no Relatório de Monitoramento da Estratégia – RME de julho/2015 já apontava para uma piora do desempenho dos projetos estratégicos do Ministério das Cidades. Na média, os projetos conseguiram concluir 68% do previsto.

As dificuldades apontadas para o andamento e conclusão dos projetos estratégicos foram: não alinhamento das diversas unidades envolvidas nos projetos, dificuldade de priorizar a execução dos projetos frente às demandas operacionais urgentes do dia-a-dia (conflitos entre agendas de longo prazo com as necessidades de curto prazo) e dificuldades na elaboração de alguns artefatos técnicos previstos e necessários em determinados projetos.



d) Informação e Comunicação

A informação é necessária para o apoio à realização dos 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 iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. Divide-se em interna e externa.

Para esse componente de controle, a equipe de auditoria não considerou que ocorreu o mesmo avanço verificado nos componentes anteriores, em função da não implementação de sistemas informatizados para o monitoramento dos instrumentos de transferência (SACI-Web) e do Programa Minha Casa Minha Vida, a cargo da Coordenação-Geral de Modernização e Informática, que integra a estrutura da Secretaria Executiva.

e) Monitoramento

No que se refere ao monitoramento, 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.

Para esse componente de controle, também consideramos que a implementação do Planejamento Estratégico possibilitou a melhoria do processo de monitoramento das atividades e dos resultados dos macroprocessos da Pasta, influenciando positivamente no sistema de controle interno da Unidade.

Conforme informado anteriormente, para monitorar a implementação da estratégia foram definidas duas formas de acompanhamento: Reuniões de Avaliação da Estratégia (periódicas) e Relatório de Monitoramento e Avaliação da Estratégia (trimestrais).

Para atingimento dos objetivos estratégicos, foram concebidas vinte e sete iniciativas estratégicas a serem utilizadas como ferramentas gerenciais para a materialização dos objetivos. Posteriormente, essas iniciativas foram transformadas em projetos estratégicos, passando a compor o “Portfólio de Projetos Estratégicos do Ministério das Cidades” e acompanhados e gerenciados por meio de sistema informatizado denominado GepNet.

Além dessas ferramentas de monitoramento, também cabe citar os indicadores de desempenho, que aferem o progresso em direção aos objetivos estratégicos e que foram formalizados com a implementação do Plano Estratégico.

2.4 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAL

Conforme tratado na introdução deste Relatório, os pontos priorizados para a Auditoria Anual de Contas foram acordados com o TCU em reunião para a determinação do escopo da Auditoria Anual de Contas. O entendimento em relação à avaliação da gestão de pessoal foi de que a auditoria trataria apenas da adequabilidade da força de trabalho do Ministério das Cidades frente as suas atribuições.



Nesse sentido, inicialmente verificou-se o Relatório de Gestão da Secretaria Executiva a cerca da estrutura de pessoal da Pasta Ministerial. A análise realizada constatou que o Relatório apresentou dados quantitativos e análise crítica apenas relacionadas ao quadro de pessoal da Secretaria Executiva, sem considerar as demais Unidades do Ministério, que apresentaram essas informações em seus respectivos Relatórios de Gestão.

Assim, apresentamos um resumo dos dados apurados junto à Secretaria Executiva e também das Secretarias Nacionais de Saneamento e habitação do Ministério, que são as maiores Unidades finalísticas e responsáveis por gerir os maiores volumes de recursos da Pasta. Ao final, foi elaborada conclusão a respeito da adequabilidade da força de trabalho da Pasta.

Secretaria Executiva

A avaliação da Secretaria Executiva verificou que a análise crítica presente no Relatório de Gestão não informa sobre a adequabilidade do quadro de pessoal para as tarefas a cargo da Unidade. São apresentadas informações sobre a elevada rotatividade de servidores do Plano Geral do Poder Executivo – PGPE que atuam majoritariamente em área meio e também do pessoal da área finalística, composta pela carreira de infraestrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além das movimentações ocorridas devido a pedidos de requisição de órgãos irrecusáveis vinculados à Presidência da República.

Há também informação específica sobre a estrutura de pessoal para análise das prestações de contas (item 2.3.6.3), para a qual a Unidade informou que a Pasta não possui uma unidade específica para análise das prestações de contas, cabendo atualmente às unidades responsáveis pelos processos de descentralização de recursos o acompanhamento das respectivas prestações de contas por parte receptor/conveniente.

No caso do DENATRAN, consta no Relatório de Gestão a informação de que a Unidade necessita ampliar sua força de trabalho, com mão de obra qualificada e efetiva, de modo a não sofrer mudanças frequentes de servidores e de prestadores de serviços (rotatividade de pessoal), ocasionando interrupções e atrasos na execução de suas atividades.

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Considerando a complexidade das atividades sob sua responsabilidade e os vultosos investimentos sob sua gestão (16.440 contratos de repasse ativos sob gestão operacional da SNSA – informação retirada do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva), é possível afirmar que a UPC apresenta um quadro de pessoal insuficiente, algo apontado também em Relatórios de Gestão anteriores.

Essa situação, aliada a redução do quadro de pessoal registrado pela Unidade em 2015 e a dificuldade de reposição e também a curva de aprendizado que demanda um novo ciclo de capacitação de novos servidores, resulta em prejuízos ao desenvolvimento dos serviços da Unidade, sobrecarga dos servidores do quadro e, principalmente, dificuldades na gestão e monitoramento das transferências e outras atividades, como o tratamento de demandas de órgãos de controle e do Poder Judiciário.



Secretaria Nacional de Habitação

A Secretaria Nacional de Habitação apresentou em seu Relatório de Gestão dados quantitativos de seu quadro de pessoal, informando que demais informações relativas à gestão de recursos humanos estariam no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, uma vez que a Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH) é a área responsável por desenvolver ações relacionadas à política e Gestão de Pessoas no âmbito do Ministério das Cidades.

Entretanto, consta informação sobre a defasagem de servidores da SNH para desenvolvimento das atividades fim e meio da UPC, e que a evasão e a rotatividade nos quadros da Secretaria prejudicam as atividades tais como: de controle, monitoramento e avaliação.

Consolidando as informações colhidas dos Relatórios de Gestão analisados e também as impressões colhidas nos trabalhos realizados ao longo do período no Ministério das Cidades, é possível concluir que a força de trabalho da pasta não é adequada, em termos quantitativos, ao volume de transferências e recursos que são geridos pela Pasta.

A insuficiência de pessoal afeta consideravelmente as atribuições de responsabilidade das Unidades finalísticas no que concerne ao monitoramento das obras. Essa situação foi destacada pelas Unidades no Relatório de Gestão, mas também foi evidenciada em trabalhos realizados pela CGU, como na avaliação do macroprocesso denominado “Monitoramento da carteira de empreendimentos apoiados pela SNSA com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, realizada em 2015 (Relatório nº 201503392).

Além disso, em relação a outro ponto apontado como um risco, que é a defasada estruturação organizacional do Ministério, que é mesma de 2003, tendo sido relatado no Relatório de Gestão da SNSA a necessidade de reestruturação organizacional da Unidade.

2.5 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Acerca da gestão de tecnologia da informação (TI) da UPC, a reunião para customização da auditoria de contas, realizada entre as equipes e auditoria do TCU e da CGU, definiu que seriam avaliadas apenas as ações afetas ao desenvolvimento e à implementação de Sistemas Informatizados para seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o acompanhamento dos empreendimentos do PMCMV; o monitoramento das transferências (evolução de plataforma para o SACI); e a avaliação da fidedignidade e a completez das informações do SICONV).

Sobre a avaliação das informações do SICONV, a análise realizada está inserida na avaliação da gestão das transferências. Acerca dos demais temas, as conclusões da equipe de auditoria estão apresentadas nos parágrafos a seguir.

Acerca dos demais sistemas elencados para análise na auditoria de contas, a apuração realizada constatou que nenhum deles se encontra implementado. Portanto, ao final do exercício 2015, o MCidades não possuía sistema corporativo para acompanhamento da execução dos instrumentos de transferência e também para as obras e seleção dos beneficiários do PMCMV.



Apresentamos a seguir a situação atual verificada pela equipe de auditoria:

a) Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos – SACI:

O SACI será um sistema em plataforma WEB destinado ao acompanhamento das obras com recursos PAC, Não PAC e também BNDES de todas as Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades. O cronograma da etapa 1 previu para 29/04/2016 a publicação da versão para uso por parte de equipe piloto. Não houve informações se o prazo foi atendido. Para a etapa 2, de finalização do projeto, a previsão é dezembro/2016, com possibilidade de prorrogação até maio de 2017.

Sobre as novas funcionalidades a serem inseridas no Sistema, a informação é de que não há detalhamento de prazos devido à necessidade de contratação da Fábrica de Software para o desenvolvimento. A esse respeito, a Unidade não informou o estágio em que se encontra a referida contratação.

b) Sistema de Acompanhamento Obras do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV

Foi apurado que o Sistema em desenvolvimento trata apenas do acompanhamento de obras do PMCMV em municípios até 50.000 habitantes. Portanto, a modalidade que investe recursos de Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e constitui a maioria dos investimentos do Programa não está contemplada pelo Sistema em desenvolvimento. Também não houve, por parte da Unidade, a apresentação dos parâmetros e de cronograma detalhado a respeito do projeto e também da solução prevista para o acompanhamento das demais modalidades do PMCMV.

c) Sistema de Seleção dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida

A informação apurada a respeito do referido sistema é de que está em desenvolvimento pela SNH um aplicativo em parceria com a Caixa Econômica para esse fim. Para esse caso, também não houve, por parte da Unidade, a apresentação dos parâmetros e de cronograma detalhado a respeito do projeto.

2.6 AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Na avaliação dos indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão, ao contrário do verificado nas auditorias dos exercícios anteriores, o Relatório de Gestão da Secretaria Executiva apresentou a relação dos indicadores vinculados ao planejamento estratégico da Pasta e com o propósito de testar o progresso da organização em direção aos objetivos estratégicos, com o cuidado de também informar os respectivos objetivos estratégicos aos quais estão alinhados os indicadores apresentados.

A equipe de auditoria considera que a instituição e implementação dos indicadores é uma inovação positiva da gestão avaliada, pois representam ferramentas para o acompanhamento da instituição que contribuem objetivamente para o atingimento dos objetivos e metas da Unidade e, em uma visão mais ampla, na melhoria dos produtos a serem entregues à sociedade.

Sobre os indicadores apresentados, a equipe de auditoria realizou análise da estrutura de cada indicador (evolução, metas, custos relacionados a apuração, formulas de cálculo), da completude (situações que a Unidade pretende medir), utilidade (se servem para a



tomada de decisões) e também quanto a sua mensurabilidade (acessibilidade, comparabilidade, confiabilidade).

Como resultado da avaliação dos indicadores apresentados verificou-se que os mesmos se encontram devidamente instituídos e operacionalizados. Como se tratam de indicadores que estão sendo mensurados pela primeira vez, ainda não foram utilizados para a tomada de decisões e os impactos positivos e mensuráveis ainda não foram percebidos, mas, considerando que a implantação efetiva da gestão estratégica é um processo contínuo e de médio/longo prazo, incorporando melhorias de forma gradual, a expectativa é de que nas próximas avaliações da gestão já se apresente exemplos de análise e utilização dos indicadores para decisões gerenciais.

Outro ponto a ser destacado é que as Unidades integrantes da estrutura do Ministério das Cidades estão elaborando os planos estratégicos de suas unidades (ou Planos Táticos do Ministério) e um dos componentes é a definição dos indicadores, com a segmentação dos indicadores estratégicos do Ministério para as Unidades Finalísticas. Como exemplo, citamos a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que por meio da Portaria nº 111/2016 definiu como indicadores estratégicos para a Unidade o “tempo médio para início de objeto”, “tempo médio para conclusão do objeto”, “taxa de desempenho da execução do objeto”, “Índice de adequação da estrutura de monitoramento do PAC”.

2.7 AVALIAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DE AUDITORIAS ANTERIORES

Sobre as recomendações de auditorias anteriores que não tiveram pleno atendimento e que, na opinião deste Órgão de Controle Interno, resultaram em consequências no exercício avaliado, importa citar as recomendações da auditoria de contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades do exercício 2014 que migraram para o Plano de Providências da Secretaria Executiva por estarem relacionadas a mudanças estruturais nos normativos que regulam a execução das ações do PAC. A Unidade vinculou a implementação dessas alterações à renovação do contrato de prestação de serviços entre o Ministério das Cidades e a CAIXA, sendo que o novo contrato não foi concluído no exercício 2015 por estar em discussão, no Ministério do Planejamento, acerca do processo de precificação pelos serviços da Mandatária. Esse retardamento impactou na implementação de melhorias também tratadas no novo contrato de prestação de serviços, como o acordo de níveis de serviço e a possibilidade de sanção contratual em relação aos serviços prestados pela CAIXA.

Destaca-se também as recomendações das auditorias de contas das Secretarias Nacionais de Saneamento e Habitação do exercício anterior sobre a instituição de sistemas para o monitoramento das transferências PAC e Não PAC e para a seleção de beneficiários e o monitoramento do PMCMV, que também migraram para o Plano de Providências da Secretaria Executiva, por se tratarem de assuntos da área de informática que são geridos pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática, integrante da estrutura da Secretaria Executiva, e que ao longo do exercício 2015 não foram concluídos.



2. 8 OCORRÊNCIAS COM DANO OU PREJUÍZO

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

3. CONCLUSÃO

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ 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.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

SISTEMAS INFORMATIZADOS EM DESENVOLVIMENTO PARA O ACOMPANHAMENTO DE TRANSFERÊNCIAS E DO PMCMV NÃO CONCLUÍDOS NO EXERCÍCIO 2015

Fato

Acerca da Gestão de Tecnologia da Informação, a avaliação realizada buscou atender aos parâmetros de avaliação acordados com o TCU informados na primeira parte deste relatório, referentes aos sistemas informatizados para seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o acompanhamento dos empreendimentos do PMCMV e o monitoramento das transferências (evolução de plataforma para o SACI).

A avaliação se baseou inicialmente nas informações presentes no item 6.3 do Relatório de Gestão, em especial às contidas no *Quadro 6.8 - Descrição dos principais sistemas de informação da UPC*. Com base nas informações presentes no Relatório de Gestão, a Unidade foi demandada a apresentar informações sobre a implementação dos referidos sistemas. Apresentamos a seguir os questionamentos realizados, as respostas, encaminhadas pela Nota Técnica nº 1/2016/SEI/DDS/CDD/CGMI/SPOA/SE-MCIDADES, e a respectiva análise.

a) Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos – SACI

QUESTIONAMENTO: Informar os parâmetros gerais do projeto, as funcionalidades a serem implementadas e o estágio de implementação, além do cronograma previsto para conclusão;

RESPOSTA:

4.1.1.1. Parâmetros Gerais: O SACIWEB – Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos na Plataforma WEB destina-se ao controle de investimentos em Obras com investimentos de recursos do PAC e Não PAC, desenvolvido inicialmente pela SNSA, mas com possibilidade de abranger as demais áreas de Habitação, Mobilidade e Programas Urbanos. Está em fase de homologação.

4.1.1.2. Funcionalidades disponíveis:

- Ferramenta para feedback;
- Salvamento e registro das alterações;
- Abas Dados e Contratos;
- Listagem de contratos PAC (Consulta Empreendimentos);
- Login e Recuperação de senhas;

4.1.1.3. Funcionalidades a serem implementadas:

- Filtros encadeados para busca de contratos;
- Aba de SPA;



- Monitoramento => Consultas Críticas;
- Monitoramento => Cadastro de Síntese de Dificuldades;
- Visualização de Recursos;
- Visualização de dados da Caixa;
- Visualização de dados de contratos FIN (BNDES);
- Preparação da listagem e visão dos contratos não PAC.

4.1.1.4. Cronograma da Etapa 1 - conforme Memorando 27 0026482 Processo do SEI no. 80120.100059/2016-45 reproduzido abaixo:

- 11/04 - Entrega para testes de:
 - Filtros encadeados para busca de contratos;
 - Visualização de Recursos;
 - Visualização de dados da Caixa;
 - Visualização de dados de contratos FIN (BNDES).
- 15/04 - Entrega para testes de:
 - Monitoramento => Consultas Críticas;
 - Aba de SPA;
- 22/04 - Entrega para testes de:
 - Monitoramento => Cadastro de Síntese de Dificuldades;
- 26/04 - Publicação da versão para homologação com as correções dos erros encontrados nos testes;
- 29/04 - Publicação da versão para uso por parte de equipe piloto.

4.1.1.5. Cronograma da Etapa 2 conforme Despacho 43 0051519 do Processo do SEI nº. 80120.100059/2016-45 informa:

Conclusão da migração dos módulos existentes; Incorporação de novas funcionalidades (módulo orçamentário/financeiro e módulo de acompanhamento das transferências voluntárias) e adequação do SACIWEB em desenvolvimento aos padrões tecnológicos adotados pela CGMI. O cronograma de desenvolvimento desta etapa está previsto para dezembro/2016, com possibilidade de prorrogação até maio de 2017.

4.1.1.6. O detalhamento dos prazos de desenvolvimento não foi definido pois envolve a transferência do conhecimento, análise das informações e o levantamento dos requisitos das novas funcionalidades. Estão atrelados a contratação da Fábrica de Software, pois irão envolver um volume de desenvolvimento grande e participação de vários setores do Ministério. Segue a lista com as novas funcionalidades:

- a) Melhoria do módulo de monitoramento das transferências obrigatórias (PAC).
- b) Conclusão do desenvolvimento dos módulos de visualização e gerenciamento dos contratos Não PAC.
- c) Desenvolvimento do módulo orçamentário e financeiro dos contratos apoiados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).
- d) Desenvolvimento de módulo de acesso às informações dos contratos por usuários externos.
- e) Desenho do módulo de entrada de dados dos Boletins de Medição diretamente pelos executores das intervenções.
- f) Desenvolvimento do módulo de gerenciamento das informações.
- g) Desenvolvimento de Módulo Gerencial.
- h) Desenvolvimento da integração do SEI ao SACI.

ANÁLISE: De acordo com as informações apresentadas, o SACI será um sistema em plataforma WEB destinado ao acompanhamento das obras com recursos PAC, Não PAC



e também BNDES de todas as Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades. O cronograma da etapa 1 previu para 29/04/2016 a publicação da versão para uso por parte de equipe piloto. Não houve informações se o prazo foi atendido. Para a etapa 2, de finalização do projeto, a previsão é dezembro/2016, com possibilidade de prorrogação até maio de 2017.

Acerca dos prazos apresentados, a equipe de auditoria informa que irá monitorar, no decorrer do exercício 2016, o estágio de andamento da implementação das etapas previstas, por meio de recomendação específica deste Relatório de Auditoria.

Sobre as novas funcionalidades a serem inseridas no Sistema, a informação é de que não há detalhamento de prazos devido à necessidade de contratação da Fábrica de Software para o desenvolvimento. A esse respeito, não foi informado o estágio em que se encontra a referida contratação, motivo pela qual também será recomendada a apresentação do planejamento para a realização desta pendência.

b) Sistema de Acompanhamento Obras do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV

QUESTIONAMENTO: Informar os parâmetros gerais do projeto, as funcionalidades a serem implementadas e o estágio de implementação, além do cronograma previsto para conclusão;

RESPOSTA:

4.3.1.1. Parâmetros Gerais: Este projeto se refere ao Acompanhamento de Obras do Minha Casa Minha Vida em municípios até 50.000 habitantes.

4.3.1.2. Funcionalidades: O Sistema inicialmente captura as informações das obras financiadas através de planilhas preenchidas pelos bancos e importadas no sistema, ao qual emite relatórios de pendências que são informadas aos bancos via sistema também.

4.3.1.3. Funcionalidades previstas:

- a) Administração das Obras no Projeto,
- b) Controle de Beneficiários com validação junto à Caixa Econômica,
- c) Importação das informações de Execução das Obras,
- d) Relatório de Pendências,
- e) Acompanhamento Financeiro.

4.3.1.4. Estágio de Implementação: O Sistema encontra-se na fase de homologação de requisitos.

4.3.1.5. Cronograma Previsto para conclusão: No reinício do desenvolvimento, estima-se um prazo de 9 meses para implementação da solução com uma equipe de 3 desenvolvedores dedicados em tempo integral.

ANÁLISE: A resposta apresentada informa que o Sistema trata apenas do acompanhamento de obras do PMCMV em municípios até 50.000 habitantes. Portanto, a modalidade que investe recursos de Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e constitui a maioria dos investimentos do Programa não está contemplada pelo Sistema em desenvolvimento. Também não foi apresentado cronograma detalhado a respeito do projeto, com a informação de que “*estima-se um prazo de 9 meses para implementação da solução*”, sem informar a data de início desses 9 meses. Nesse aspecto, também será recomendada a apresentação do cronograma detalhado e a solução prevista para o acompanhamento das demais modalidades do PMCMV.

c) Sistema de Seleção dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida



QUESTIONAMENTO: Informar se as informações sobre os candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (Cadastramento e Seleção de Demanda) estão contempladas pelo sistema Consulta Prévia (informado no item 6.3 do Relatório de Gestão) ou se há outro sistema para esta finalidade.

RESPOSTA: As informações não estão contempladas no sistema de Consulta Prévia. Está sendo desenvolvido pela SNH um aplicativo em parceria com a Caixa Econômica.

ANÁLISE: Considerando a importância do referido Sistema de Seleção dos Beneficiários do PMCMV, será recomendada a apresentação do cronograma detalhado também os parâmetros do referido Sistema.

QUESTIONAMENTO: Em relação ao Projeto “Cad Único - Implantação da Base de Dados do Sistema de Cadastro Único para Programas Sociais”, (informado no item 6.3 do Relatório de Gestão), qual a sua vinculação e diferenças em relação ao sistema em nível nacional mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e qual a sua utilização na seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (Cadastramento e Seleção de Demanda).

RESPOSTA: O envolvimento do programa Minha Casa Minha Vida no projeto Cad Único do MDS ocorre na fase de cadastramento do possível beneficiário através de uma consulta do CPF para o levantamento da composição familiar e se o mesmo já possui algum imóvel. Esta consulta é feita através dos serviços da Caixa Econômica pelo sistema SITA da Caixa. A Caixa através de outras pesquisas em outras bases faz o enquadramento do possível beneficiário. O banco de dados Cad Único no MCIDADES está sem utilização.

ANÁLISE: De acordo com as informações apresentadas, o projeto do “Cad Único” é distinto do “Sistema de Seleção dos Beneficiários do PMCMV”, que só terão relacionamento na fase de cadastramento do possível beneficiário, quando a base do Cad único fornecerá informações sobre o responsável pelo CPF para fins de consulta da situação do indicado.

Portanto, o Relatório de Preliminar de Auditoria solicitou maiores esclarecimentos para os seguintes pontos:

a) Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos – SACI

- Informar se o prazo para a publicação da versão para uso por parte de equipe piloto previsto no cronograma da etapa 1 foi atendido;
- Informar o estágio em que se encontra a contratação da Fábrica de Software para o desenvolvimento das novas funcionalidades.

b) Sistema de Acompanhamento Obras do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV

- Apresentar o cronograma detalhado a respeito do projeto;
- Informar qual a solução prevista para o acompanhamento das demais modalidades do PMCMV.

c) Sistema de Seleção dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida

- Apresentar o cronograma detalhado a respeito do projeto e os parâmetros do referido Sistema;



Causa

Falta de priorização de sistemas informatizados essenciais para o MCidades.

Manifestação da Unidade Examinada

a) A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental apresentou os esclarecimentos por meio do DESPACHO Nº 144/2016/SEI/DDCOT/SNSA 0207212 e ANEXOS 0208296 0208350.

Em relação ao questionamento “Informar o estágio em que se encontra a contratação da Fábrica de Software para o desenvolvimento das novas funcionalidades”, a Coordenação-Geral de Modernização e Informática informou que o Processo da Fábrica de Software encontra-se na fase interna final na coordenação de Licitação.

b) Em resposta aos itens "b" e "c", a Secretaria Nacional de Habitação exarou o DESPACHO Nº 197/2016/SEI/GC/SNH

DESPACHO Nº 144/2016/SEI/DDCOT/SNSA:

a) Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI

Pergunta:

- Informar se o prazo para a publicação da versão para uso por parte de equipe piloto previsto no cronograma da etapa 1 foi atendido;

Resposta: Sim. Informamos que, em atendimento ao cronograma inicial, no qual estava prevista a publicação de versão do SACIWeb no dia 29/04/16 para uso por parte de equipe piloto, no dia 28/04/16 foi dado acesso a um grupo de servidores da SNSA para que pudessem utilizar o sistema, tais como inserir e alterar dados (comunicações eletrônicas anexas). Além disso, foi encaminhado à CGMI o Despacho nº 43/2016/SEI/DDCOT/SNSA datado de 05/05/2016, com o intuito de formalizar o planejamento da Etapa 2 de desenvolvimento do SACIWEB, onde foi comunicada a conclusão da Primeira Etapa conforme item abaixo transcrito:

“- a) Etapa 1 - Migração do SACI (Delphi) para a plataforma web (Php) concluída em abril de 2016 e em fase de testes das abas principais (contratos, recursos, Caixa, BNDES). A disponibilização para testes foi comunicada à CGMI e às demais Secretarias do MCIDADES pelos Memorando nº 27/2016/SEI/SNSA e Memorando-Circular nº 2/2016/SEI/SNSA.”

Informamos ainda que alguns servidores da equipe-piloto e outros servidores do Ministério das Cidades já cadastraram sugestões de correções e melhorias no próprio SACI (WEb) que podem ser visualizadas por meio do menu esquerdo em “Sugestões”.

Destacamos que em função de demandas internas, por vezes há a necessidade de inversão de cronogramas, como por exemplo, a visualização de dados consolidados – “Dashboard” já concluída e disponibilizada no final de abril.

Na atual versão já estão disponíveis as seguintes funcionalidades:

- Login e Recuperação de senhas;
- Listagem de contratos PAC (Consulta Empreendimentos);
- Abas Dados e Contratos;



- Salvamento e registro das alterações;
- Ferramenta para feed-back
- Filtros encadeados para busca de contratos;
- Aba de SPA;
- Monitoramento => Cadastro de Síntese de Dificuldades;
- Visualização de Recursos Financeiros;
- Visualização de dados da Caixa;
- Visualização de dados de contratos FIN (BNDES);
- Dados Consolidados – “Dashboard”;
- Inconsistências

É importante lembrar que os cronogramas inicialmente previstos contavam com dois desenvolvedores para a migração do SACI para a plataforma Web, incluindo o autor do SACI original, no entanto, com o seu falecimento o trabalho ficou prejudicado uma vez que há a necessidade de maior tempo para a interpretação das funcionalidades existentes antes da sua a migração para a versão Web.

Por fim, informamos que foi enviado ao Gabinete da SNSA o DESPACHO N° 127/2016/SEI/DDCOT/SNSA datado de 29/06/2016 enviado à Coordenação Geral de Modernização à Informativa – CGMI solicitando que a mesma comunicasse a todas as Secretarias Nacionais sobre a necessidade de efetuarem os devidos testes e comunicarem eventuais falhas no sistema até julho/2017, para posteriormente disponibilizar o sistema para utilização geral. No entanto, em virtude de alterações dos dirigentes do Ministério, este encaminhamento ainda está sendo avaliado.

DESPACHO N° 197/2016/SEI/GC/SNH

1. Em atendimento ao Despacho n° 520/2016/SEI/ASSESSORIA SE/SE que solicita avaliação por parte desta SNH dos questionamentos "b" e "c" da Análise do Controle Interno do Item 1 (Gestão Operacional) do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, informamos que:
2. Com relação ao item "c", informamos que o aplicativo desenvolvido em parceria com a CAIXA, no que se refere ao cadastramento e seleção da demanda encontra-se regulamentado pela Portaria n° 163/2016 que "institui o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)". (Publicada no DOU de 9/5/2016, Seção 1, página 117).
3. Com relação aos esclarecimentos solicitados acerca do item "b", informamos que o assunto está em discussão e será levado ao conhecimento dessa Secretaria até o dia 27 do corrente.

Análise do Controle Interno



Em relação às justificativas apresentadas, verifica-se que, em relação ao projeto SACIWeb, o prazo previsto para a etapa 1 (migração do SACI (Delphi) para a plataforma web (Php) e entrega da versão para testes) foi atendido, com a disponibilização do piloto do Sistema para testes por equipe da SNSA.

Sobre a contratação da Fábrica de Software para o desenvolvimento das novas funcionalidades, foi informado que o processo se encontra na fase interna final na coordenação de Licitação, sendo que não foram acrescentadas outras informações.

Como o prazo informado como previsto para a finalização do projeto foi julho de 2017, e considerando a importância do Sistema para o acompanhamento e controle das transferências, a equipe de auditoria informa que irá monitorar o estágio de andamento da implementação das etapas previstas, por meio de recomendação específica deste Relatório de Auditoria para o encaminhamento de cronograma para a realização do processo licitatório e contratação.

Para o Sistema de Acompanhamento Obras do PMCMV, para o qual foi solicitado a Unidade que informasse o cronograma detalhado a respeito do projeto e qual a solução prevista para o acompanhamento das demais modalidades do PMCMV, a manifestação informou que *“o assunto está em discussão e será levado ao conhecimento dessa Secretaria até o dia 27 do corrente.”*

Portanto, não houve resposta para as informações solicitadas pela auditoria, com a indicação de que o assunto ainda está em discussão. O assunto também será acompanhado por meio de recomendação específica deste Relatório de Auditoria.

Para o último questionamento do Relatório Preliminar, acerca do cronograma detalhado a respeito do projeto e os parâmetros Sistema de Seleção dos Beneficiários do PMCMV, a resposta apresentada informou que o aplicativo desenvolvido em parceria com a CAIXA para o cadastramento e seleção da demanda do Programa encontra-se regulamentado pela Portaria nº 163/2016 (Publicada no DOU de 9/5/2016) que "institui o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprovou o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)".

Por se tratar de ato de gestão realizado no exercício 2016, portanto, fora do período de avaliação da gestão objeto do presente Relatório, o tema não foi analisado pela auditoria.

De maneira geral, verifica-se que os Sistemas tratados neste Ponto de Auditoria, referentes ao monitoramento e controle das transferências PAC e Não PAC, e da seleção de beneficiários e controle dos empreendimentos do PMCMV tratam das principais linhas de atuação do Ministério das Cidades, e, portanto, na opinião desta auditoria, devem ter prioridade em relação aos projetos estratégicos da Pasta, especialmente no caso do acompanhamento do PMCMV, para o qual não foi apresentado qualquer detalhamento sobre o Sistema.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos a apresentação do cronograma para a realização do processo licitatório e contratação da Fábrica de Software para o desenvolvimento das novas funcionalidades do Sistema de Acompanhamento dos investimentos em elaboração.

Recomendação 2: Recomendamos que a Unidade apresente o cronograma detalhado de implementação e os parâmetros previstos no Sistema de Fortalecimento Monitoramento do PMCMV, em todas as modalidades.



1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Fato

A Decisão Normativa TCU nº 147/2015, que define em seu Anexo II os conteúdos de referência para definição do escopo da Auditoria de Gestão, dispõe que a avaliação dos indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão, deve tratar, no mínimo dos seguintes temas:

- a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UPC pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à UPC;
- d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelos usuários da informação;
- e) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios da medição para melhoria da gestão da unidade.

Ao contrário da situação verificada nas auditorias dos exercícios anteriores, o Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, no item 2.5, apresentou a relação dos indicadores vinculados ao planejamento estratégico da Pasta e com o propósito de testar o progresso da organização em direção aos objetivos estratégicos, com o cuidado de também informar os respectivos objetivos estratégicos aos quais estão alinhados os indicadores apresentados.

Seguindo a metodologia de avaliação indicada pelo TCU para a avaliação das informações prestadas pelo gestor a respeito dos seus indicadores, foram feitas as seguintes análises em relação às informações do Relatório de Gestão:

Tabela 02 – Indicadores de Desempenho

Indicador	Vinculação à Objetivo Estratégico	Descrição do evento medido	Série histórica	Estão Formalizados	Metas Formalizadas	Custo p/ Mensuração	Fórmula de cálculo	Sistema de Monitoramento	Análise crítica dos resultados	Periodicidade de mensuração	Usados para tomada de decisão
-----------	-----------------------------------	----------------------------	-----------------	--------------------	--------------------	---------------------	--------------------	--------------------------	--------------------------------	-----------------------------	-------------------------------



Percentual de Desempenho dos Projetos Estratégicos (realizado/previsto)	Sim	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Detalhamento da Situação das Entregas Concluídas	Sim	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Tempo Médio para Início das Obras	Sim	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Tempo Médio para Conclusão das Obras	Sim	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Taxa de Inconsistência na Base de Dados de Monitoramento dos Empreendimentos (PAC)	Sim	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado
Turn Over / Taxa de Rotatividade de Pessoal	Sim	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Índice de Implantação da Política Interna de Recursos Humanos	Sim	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Índice de Capacitações Realizadas	Sim	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Índice de Gastos em Capacitação	Sim	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Índice de Meritocracia	Sim	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Força de Trabalho	Sim	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Índice de Adequação da Estrutura de Monitoramento do PAC	Sim	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado
Tempo Médio para Conclusão dos Processos Licitatórios	Sim	Sim	Sim	Sim	Não informado	Não informado	Sim	Não informado	Sim	Não informado	Não informado

Considerando os dados acima compilados, a Unidade foi demandada a apresentar informações acerca dos seguintes itens marcados na tabela como “Não informado”:

- Metas Formalizadas;
- Estimativa de Custo p/ Mensuração;
- Sistema de Monitoramento;
- Periodicidade de mensuração formalizada;
- Já foram utilizados ou há expectativa de utilização para tomada de decisões.

Além das informações acima, a Unidade também foi questionada acerca dos motivos para os quais os seguintes indicadores apresentaram, no Relatório de Gestão, dados apurados referentes ao exercício 2014 e não ao exercício de referência do Relatório de Gestão (2015):

- Turn Over / Taxa de Rotatividade de Pessoal;



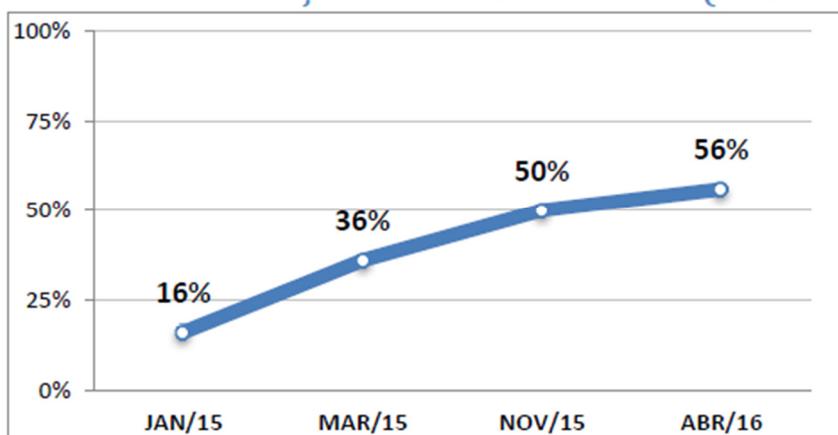
- Índice de Gastos em Capacitação.

Em resposta, o Despacho nº 12/2016/SEI/EGP/SE apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Inicialmente, cabe destacar que ao longo de 2015 e início de 2016, o EGP tem buscado sedimentar a apuração dos indicadores. A partir de 2016, foi definido e já implantado relatórios mensais de indicadores estratégicos, denominado Relatório de Indicadores Estratégicos (RIE). Estes relatórios são divulgados nos meses em que não há a elaboração dos relatórios trimestrais de monitoramento da estratégia, denominados Relatório de Monitoramento e Avaliação da Estratégia (RME). Já foram divulgados os relatórios RIE de janeiro, RIE de fevereiro; RME de março, RIE de abril e RIE de maio. A intenção é fortalecer a apuração e divulgação dos principais indicadores do MCidades. É importante ressaltar que no plano não há indicadores apurados mensalmente, sendo que a maioria são apurados com periodicidade anual ou bimestral; mas atualmente, o EGP/SE já apura 10 (dez) indicadores com periodicidade mensal.

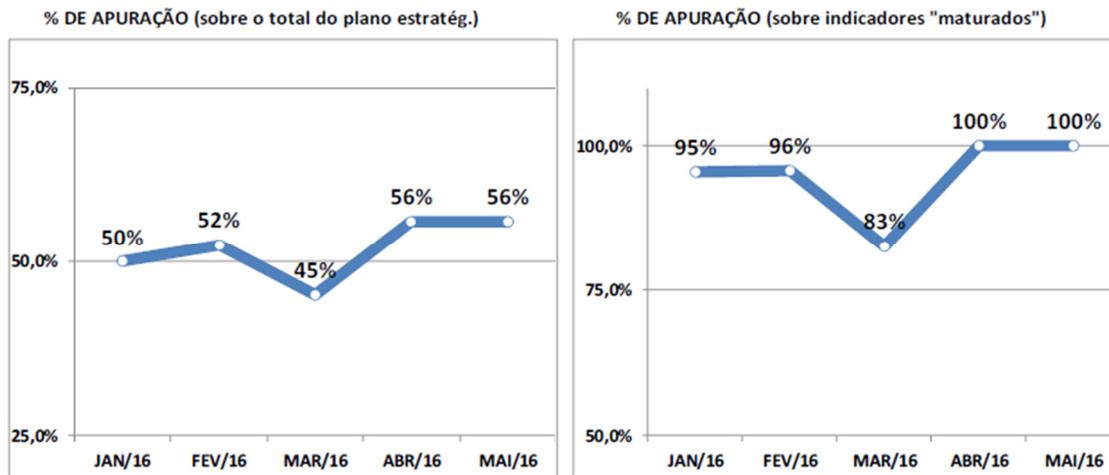
Além de atuar na melhoria da periodicidade e divulgação dos indicadores, o EGP também tem trabalhado para incorporar os demais indicadores estratégicos às rotinas de apuração, monitoramento e divulgação. Segue abaixo, série histórica dos avanços obtidos.

PERCENTUAL DE APURAÇÃO DOS INDICADORES (série histórica)



Cabe destacar que a implantação efetiva da gestão estratégica é um processo contínuo e de médio/longo prazo. Via de regra, as organizações vão incorporando melhorias de forma gradual e contínua, promovendo assim a internalização do modelo de gestão estratégica na instituição. Antes de sistematizar e divulgar os indicadores propostos no Plano Estratégico, o MCidades precisa analisar e validar fórmulas de cálculo, conceitos utilizados e regras aplicáveis para apuração. Caso sejam considerados os indicadores já “maturados”, com procedimentos e regras detalhadas, o MCidades tem apresentado bom desempenho na apuração, tendo alcançado a plenitude em abril de 2016. Ver gráficos do período recente abaixo.





Ademais, o EGP já está atuando junto ao novo corpo diretivo para apresentar o Plano Estratégico e promover as melhorias necessárias, dentre elas, pretende-se rever o rol de indicadores estratégicos, uma vez que a realidade demonstrou que alguns indicadores propostos se mostraram de difícil mensuração (inconsistências conceituais e nas fórmulas/regras de cálculo), além do necessário alinhamento destes indicadores à nova gestão.

RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTOS

- Metas Formalizadas;

Para a definição de metas, é preciso – na maioria dos casos – de uma apuração com série histórica que possibilite análise dos fatores que estão interferindo no comportamento do indicador e suas tendências, resultando assim num valor de referência do respectivo indicador. Ato contínuo define-se metas para este indicador a serem atingidas num intervalo de tempo. No atual estágio, estamos construindo a série histórica considerando tendências dos indicadores apurados.

- Estimativa de Custo p/ Mensuração;

Os indicadores atuais são apurados sem onerar a administração.

- Sistema de Monitoramento;

A apuração e divulgação dos relatórios - Relatórios de Indicadores Estratégicos (RIE) e Relatório de Monitoramento da Estratégia (RME) - estão sendo utilizados como mecanismo de monitoramento dos indicadores, não sendo necessária, no momento, a utilização de sistema informatizado. Entretanto, a fonte de dados utilizada como parâmetro nas formulas de cálculos são, na sua maioria, extraídas por procedimentos automatizados nos bancos de dados do MCidades e nos sistemas estruturantes do Governo Federal.

- Periodicidade de mensuração formalizada;

A periodicidade dos indicadores está formalizada no Plano Estratégico aprovado pela Portaria nº 726, de 21 de novembro de 2014. Todavia, conforme exposto na introdução, o EGP/SE tem ido além e conseguido passar diversos indicadores de periodicidades anuais e bimestrais para mensais com o objetivo de melhorar a divulgação e análise dos indicadores, permitindo análises de tendências mais tempestivas.

- Já foram utilizados ou há expectativa de utilização para tomada de decisões.

A divulgação dos Relatórios de Indicadores Estratégicos (RIE) e do Relatório de Monitoramento da Estratégia (RME) tem melhorado, uma vez que o MCidades melhorou



o acesso à informação e ampliou a capilaridade da informação. Os relatórios que antes ficavam restritos à Alta Direção, recentemente têm sido retransmitidos e divulgados para os níveis gerenciais e técnicos de todo o MCidades. Portanto, depreende-se (subjetivamente) que a análise e utilização dos indicadores têm aumentado.

Outro fator que corrobora isto, é que as unidades do MCidades estão elaborando os planos estratégicos de suas unidades (ou Planos Táticos do MCidades) e um dos componentes é a definição dos indicadores. Na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) foi publicada Portaria nº 111, de 07 de abril de 2016 que segmenta diversos indicadores estratégicos do MCidades para a unidade da SNSA. São exemplos de indicadores que já são apurados para o MCidades e que foram definidos como indicadores estratégicos também das unidades (com a devida segmentação) o “tempo médio para início de objeto”, “tempo médio para conclusão do objeto”, “taxa de desempenho da execução do objeto”, “Índice de adequação da estrutura de monitoramento do PAC”.

Logo, considerando os fatos recentes expostos acima, há expectativa de que a utilização dos indicadores para a tomada de decisão está ampliando.”

A análise das informações apresentadas conclui que todas as dúvidas sobre características dos indicadores foram dirimidas (Metas Formalizadas, Estimativa de Custo p/ Mensuração, Sistema de Monitoramento, Periodicidade de mensuração formalizada, Se já foram utilizados ou há expectativa de utilização para tomada de decisões).

Restaram pendentes de esclarecimentos os motivos pelos quais os seguintes indicadores “Turn Over / Taxa de Rotatividade de Pessoal” e “Índice de Gastos em Capacitação” apresentaram, no Relatório de Gestão, dados apurados referentes ao exercício 2014 e não do exercício de referência do Relatório de Gestão (2015).

Portanto, a Unidade foi diligenciada a apresentar esclarecimentos adicionais para o seguinte ponto:

- Os motivos pelos quais os seguintes indicadores “Turn Over / Taxa de Rotatividade de Pessoal” e “Índice de Gastos em Capacitação” apresentaram, no Relatório de Gestão, dados apurados referentes ao exercício 2014 e não do exercício de referência do Relatório de Gestão (2015).

Em resposta, o Escritório de Gerenciamento de Projetos apresentou os seguintes esclarecimentos no Memorando nº 10/2016/SEI/EGP/SE:

“1. Em resposta ao Despacho nº 514/2016/SEI/ASSESSORIA SE/SE, de 20 de julho de 2016, que trata do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva nº 2016-00725, referente ao exercício de 2015, segue resposta do Escritório de Gerenciamento de Projetos – EGP/SE acerca dos questionamentos do órgão de controle interno (CGU):

2. Inicialmente segue questionamento do órgão de controle, in verbis:

Análise do Controle Interno

Os motivos pelos quais os seguintes indicadores “Turn Over / Taxa de Rotatividade de Pessoal” e “Índice de Gastos em Capacitação” apresentaram, no Relatório de Gestão, dados apurados referentes ao exercício 2014 e não do exercício de referência do Relatório de Gestão (2015)”



Manifestação da unidade examinada

A equipe de auditoria aguarda a manifestação ao Relatório Preliminar para conclusão final acerca da inconsistência detectada.

3. Ambos os indicadores questionados, trabalham com base de dados de referência anual (exercício fechado). Logo, os valores divulgados no Relatório de Monitoramento da Estratégia (RME) de março de 2016, apresentaram os valores fechados do ano anterior fechado (no caso, 2015). De forma análoga, os dados divulgados em 2015, referem-se aos valores fechados de 2014.

4. Segue abaixo valores divulgados no RME de 2016, in verbis:

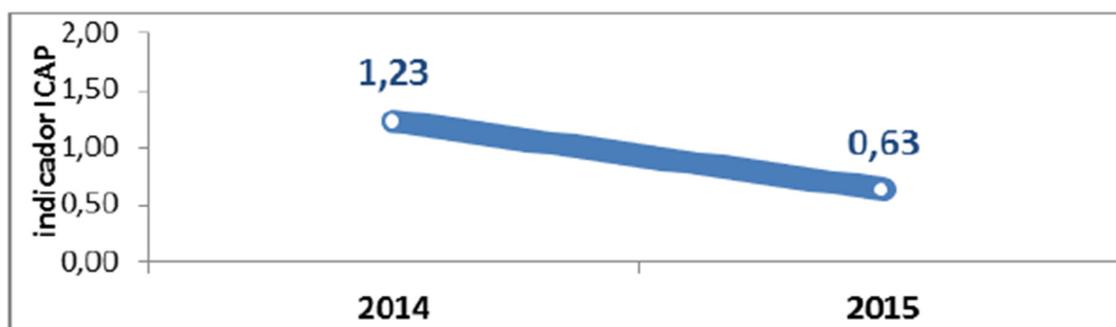
RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DA ESTRATÉGIA – RME

MARÇO/2016

(...)

INDICADOR ICAP: INDICADOR DE CAPACITAÇÕES REALIZADAS

(capacitações realizadas / total de servidores)



Elaborado por: EGP/SE / Fonte: CGRH

Em 2014, o MCidades realizou 712 capacitações e tinha em seus quadros 577 servidores, o que dá 1,23 capacitação por servidor. Ou seja, uma média de 12 capacitações para cada 10 servidores.

Em 2015, o MCidades realizou 358 capacitações em um quadro de 566 servidores, o que dá uma média de 0,63 ou 6 capacitações para cada 10 servidores. Na comparação com o ano anterior, o valor de 2015 foi 48,7% menor do que o de 2014.

O apurado neste indicador (ICAP), tal qual o apurado no indicador anterior (PEOC), apresentaram redução, porém permite inferir que – em 2015 - foram apoiados cursos maiores (maior custo), uma vez que a redução na quantidade de capacitações realizadas foi bem maior que a redução de empenhado.

Ressalta-se que o indicador não visa apurar a quantidade de servidores capacitados, mas sim a oferta de capacitação, uma vez que um mesmo servidor pode ter sido capacitado 3 vezes e outro servidor nenhuma vez.

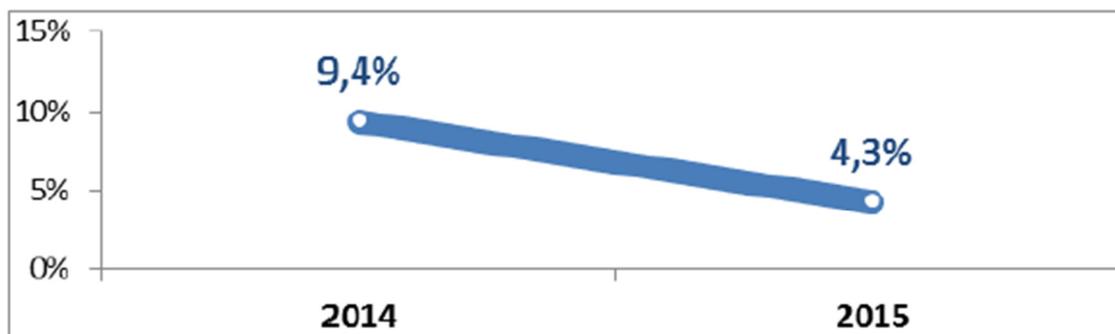
Cabe às unidades distribuir a disponibilidade de capacitação junto aos seus servidores, conforme as necessidades específicas de cada unidade.



OBJETIVO: TER UMA POLÍTICA INTERNA EFETIVA DE RECURSOS HUMANOS

INDICADOR TO: TURN OVER / TAXA DE ROTATIVIDADE DE PESSOAL

[(servidores admitidos+ servidores desligados)/2] / força de trabalho de servidores]



Elaborado por: EGP/SE / Fonte: CGRH

turn over do Ministério, em 2014, foi de 9,4%, tendo sido desligados 53 servidores e admitidos 55, dentro de uma força ativa de 577 servidores.

Já em 2015, foram desligados 21 servidores e admitidos 28, dentro de uma força ativa de 566 servidores, acarretando em um taxa de rotatividade de 4,3%. O dado aponta para uma melhora na rotatividade de pessoal no ministério com redução de 54% do turn over em 2015 na comparação com 2014.

5. O Escritório de Gerenciamento de Projetos se coloca à disposição para quaisquer questionamentos.”

As informações apresentadas esclareceram as dúvidas levantadas pela auditoria na análise dos indicadores de desempenho apresentados no Relatório de Gestão.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIAS DE INFORMAÇÕES NO SICONV

Fato

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV foi criado em 2008 para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e também com as entidades privadas sem fins lucrativos.



Em análise buscando avaliar a fidedignidade e completude das informações cadastradas no sistema, foram identificadas divergências nos mesmos instrumentos de transferência, entre os dados cadastrados no SICONV e os da base de dados da CAIXA. Também foram identificadas informações não cadastradas em diversos campos de informação. As tabelas a seguir apresentam as inconsistências verificadas.

Tabela 04 – Informações divergentes entre o SICONV e o Banco de Dados da CAIXA:

ANO ENCERRAMENTO VIGÊNICA	TOTAL DE CONTRATOS SICONV (08/01/2016)	ANALISADOS	%	CONTRATOS QUE ESTÃO NA BD CEF E NÃO FORAM LOCALIZADOS NO SICONV	CONTRATOS COM INFORMAÇÕES DIVERGENTES SOBRE VALORES DE INVESTIMENTO EM RELAÇÃO A BD CEF	CONTRATOS COM INFORMAÇÕES DIVERGENTES SOBRE VALORES - REPASSE EM RELAÇÃO A BD CEF	CONTRATOS COM INFORMAÇÕES DIVERGENTES SOBRE VALORES - CONTRAPARTIDA EM RELAÇÃO A BD CEF
2010	1	1	100	0	1	0	0
2011	19	19	100	0	14	4	2
2012	58	58	100	0	40	1	10
2013	153	153	100	0	115	2	25
2014	480	480	100	0	370	2	18
2015	1556	236	15,17	1	128	1	3
2016	6244	286	4,58	3	26	3	22
2017	1885	273	14,48	7	13	1	14
2018	1041	98	9,41	5	2	1	1
2019	227	227	100	17	3	0	3
2020	101	101	100	3	1	1	1
TOTAL	11765	1932	16,42	36	713	16	99

Tabela 05 – Ausências identificadas em relação às informações que deveriam estar cadastradas no SICONV:

ANO ENCERRAMENTO VIGÊNICA	TOTAL DE CONTRATOS SICONV (08/01/2016)	ANALISADOS	%	SEM INFORMAÇÕES DE PLANO DE APLICAÇÃO CONSOLIDADO	SEM INFORMAÇÕES DE ANEXOS PROPOSTA	SEM INFORMAÇÕES DE ANEXOS EXECUÇÃO	SEM INFORMAÇÕES DE ANEXOS PRESTAÇÃO DE CONTAS (vigência expirada + 90 Dias)	SEM INFORMAÇÕES DE PROJETO BÁSICO E TERMO REFERÊNCIA
2010	1	1	100	0	0	1	0	0
2011	19	19	100	1	9	18	7	17
2012	58	58	100	0	27	54	18	47
2013	153	153	100	0	81	130	67	120
2014	480	480	100	0	185	353	107	354
2015	1556	236	15,17	0	75	126	85	148
2016	6244	286	4,58	0	110	114	15	115
2017	1885	273	14,48	0	51	165	1	133
2018	1041	98	9,41	0	22	70	0	60
2019	227	227	100	0	67	202	0	153
2020	101	101	100	0	36	92	80	82
TOTAL	11765	1932	16,42	1	663	1325	380	1229

Em resposta, a Unidade apresentou o Despacho nº 453/2016/SEI/ASSESSORIA/SE, que encaminhou em anexo duas planilhas contendo uma relação de 743 contratos de repasse com informações divergentes entre o SICONV e a base de dados da CAIXA, e outra relação de 880 contratos com a ressalva de que faltam informações no SICONV.



Entretanto, não foram apresentadas providências para as inconformidades identificadas pela equipe de auditoria e confirmadas pela Unidade.

Portanto, a análise verificou a necessidade de maiores esclarecimentos para os seguintes pontos:

- Informações divergentes entre o SICONV e o Banco de Dados da CAIXA;
- Informações não cadastradas em diversos campos de informação do SICONV.

Causa

Falhas nos controles da do Ministério das Cidades em relação ao preenchimento do SICONV.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 670/2016/SEI/SPOA/SE foram apresentadas as seguintes informações:

De ordem do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, e em atenção DESPACHO Nº 520/2016/SEI/ASSESSORIA SE/SE (0205074), visando prestar os esclarecimentos adicionais requeridos no item 2.1.1.1 do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, informamos que esta SPOA solicitou à Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício nº 82/2016/SEI/SPOA/SE-MCIDADES, de 05/07/2016 (0173508), esclarecimentos, sobre os questionamentos formulados no referido relatório, sendo que a referida empresa pública solicitou prazo por 30 (trinta) dias (0178522), a contar de 08/07/2016, para o fornecimento das informações solicitadas, alegando a necessidade de fazer levantamento das informações das operações junto às Gerências de Governo da CAIXA nos Estados.

O fato acima impede a manifestação conclusiva desta SPOA, tendo em vista que a base das informações necessárias à resposta aos questionamentos formulados encontram-se na Caixa Econômica Federal.

Tendo em vista a situação acima, estimamos prestar as informações solicitadas pela CGU até o dia 08/08/2016.

Análise do Controle Interno

A Unidade informou que encaminhou à CAIXA solicitação de esclarecimentos referentes aos questionamentos sobre as Informações divergentes entre o SICONV e o Banco de Dados da CAIXA e também sobre as informações não cadastradas em diversos campos de informação do SICONV.

A equipe de auditoria informa que será formulada recomendação à Unidade para o acompanhamento das providências e a solução das inconsistências identificadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à Unidade que apresente os resultados das providências solicitadas junto à CAIXA sobre as informações divergentes entre o



SICONV e o Banco de Dados da CAIXA, e também sobre as informações não cadastradas em diversos campos de informação do SICONV.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE ROTINAS PARA TRATAMENTO DAS OBRAS PARALISADAS DA AÇÃO 1D73

Fato

A respeito das providências adotadas pela Pasta em relação aos contratos de repasse (transferências voluntárias ou Não-PAC) com obras paralisadas, o Relatório de Gestão da Secretaria Executiva apresentou as seguintes informações, prestadas pela SNSA em relação à gestão de contratos firmados no âmbito da Ação 1D73:

“Constatada a grande quantidade de contratos em situações adversas e dada a capacidade operacional da SNSA, em 2015, para fins de priorização dos contratos a serem incluídos no monitoramento específico, foram consideradas as transferências com valor de repasse liberado integralmente na conta corrente do empreendimento, com obras sem informações de medição há mais de 90 dias e execução igual ou superior a 90%.”

Para tais contratos, diligenciou-se junto à CAIXA, por meio do Ofício nº 2213/2015/SNSA/MCIDADES, de 30/12/2015 (Anexo I), solicitando que a entidade notificasse o proponente acerca do prazo-limite para o último desembolso, bem como promovesse o encerramento do contrato em caso de não conclusão, com devolução dos recursos federais empregados em parcelas de obra sem funcionalidade. Levando-se em conta o prazo concedido para as ações solicitadas, tanto da mandatária quanto dos tomadores, espera-se que os 27 contratos monitorados estejam concluídos até junho de 2016.

Ante o exposto, a equipe de auditoria verificou que o referido Ofício nº 2213/2015/SNSA/MCIDADES, de 30/12/2015, é o terceiro de uma série de comunicados feitos pela SNSA/MCidades à CAIXA acerca de obras paralisadas na área de Saneamento. A seguir apresentamos o conteúdo dos referidos expedientes encaminhados à Mandatária:

- Ofício nº 1747/2014/SNSA/MCIDADES, de 18/12/2014 – Apresentou à CAIXA relação de 111 contratos de repasse com mais de 90% de execução física e total do repasse já liberado, mas sem o registro de execução física a mais de 3 meses, e solicitou à notificação ao proponente sobre o prazo limite para desembolso de recursos federais (30/04/2015) e que deveria proceder ao encerramento do contrato se não fosse possível a conclusão até essa data, com a devolução dos recursos federais empregados em parcelas sem funcionalidade;

- Ofício nº 0843/2015/SNSA/MCIDADES, de 03/07/2015 – Informou à CAIXA que, da relação inicial de 111 contratos, 77 tiveram suas obras concluídas e que os demais não tiveram evolução no percentual de execução (34 permaneceram na mesma situação que estavam em dezembro/2014), solicitando à CAIXA para instar estes proponentes a promover a devolução dos recursos federais empregados;

- Ofício nº 2213/2015/SNSA/MCIDADES, de 30/12/2015 – Informou à CAIXA que em consulta ao banco de dados “Validação” foi constatado que da relação inicialmente informada, 27 contratos permaneceram com obras paralisadas e que também não foram



encerrados, e solicitou à Mandatária à instar os proponentes a promoverem a devolução dos recursos federais empregados para obras com etapas sem funcionalidade, e em caso de insucesso, que fosse promovida a instauração da competente Tomada de Contas Especial (TCE).

A partir das informações apuradas, a equipe de auditoria formulou questionamentos sobre os critérios adotados para o monitoramento dos contratos e os resultados obtidos, os quais transcrevemos a seguir, com a resposta apresentadas pela Unidade (NOTA TÉCNICA Nº 36/2016/SEI/GPU/SNSA-MCIDADES) e a respectiva análise da manifestação.

QUESTIONAMENTO: Qual o motivo de terem sido questionados apenas 111 contratos da Ação 1D73, sendo que em consulta à mesma base de dados “Validação” da CAIXA, com data de 16/01/2015, foram identificados, em relação aos contratos classificados “em situação normal”, o quantitativo de 511 contratos com obras paralisadas?

RESPOSTA: De fato, se considerarmos apenas situação de obra como “normal”, encontraremos, em dita planilha 511 registros com obras paralisadas. No entanto, como explicitado no mencionado Ofício 1747/2014/SNSA/MCIDADES, o foco se deu nos contratos de repasse com mais de 90% de execução física, e que, na planilha informada, se considerarmos apenas o percentual de execução de mais de 90%, sem aplicar nenhum outro filtro, encontraremos 131 contratos de repasse.

Ocorre que, além desse filtro, foi considerado, para efeito de acompanhamento, os contratos cujos recursos de repasse haviam sido liberados na sua totalidade.

Assim, não há que se falar em 511 registros, pois, como elucidado, o foco é outro. Até porque, não cabe a este Gestor cobrar andamento de obras nos contratos em que se observa algum descompasso entre a execução física e desembolsos.

ANÁLISE: A equipe de auditoria concorda com a necessidade de adoção de critérios para a priorização das obras paralisadas a serem tratadas informados pela SNSA, em função da limitação de pessoal frente ao tamanho da carteira de transferências da Pasta (par o caso, obras paralisadas com mais de 90% de execução física e recursos liberados em sua totalidade).

Entretanto, consideramos fundamental que esse tipo de procedimento seja formalizado pela Secretaria Executiva em normativo interno, para que a mesma sistemática seja adotada pelas outras Secretarias Finalísticas e também para que os próprios gestores e servidores estejam resguardados de questionamentos acerca dos motivos de tratamento de determinadas obras em detrimento de outras.

QUESTIONAMENTO: Dos 27 contratos para os quais foi solicitado o encerramento com a devolução dos recursos federais desembolsados referentes a parcelas sem funcionalidade ou a instauração de TCE, qual foi o resultado das medidas conclusivas solicitadas à Mandatária, considerando que o Relatório de Gestão informou que “espera-se que os 27 contratos monitorados estejam concluídos até junho de 2016”?

RESPOSTA: Considerando-se o Ofício nº 2213/2015/SNSA/MCIDADES, que solicitou as providências à CAIXA foi expedido em 30/12/2015, e a mandatária não se manifestou até o momento, encaminhamos em 14/06/2016, antes, portanto, do prazo assinalado no RG (até o final de junho de 2016) o Ofício nº 75/2016/SEI/GPU/SNSA-MCIDADES em que se solicita que se aponte os resultados alcançados a cada um dos 27 contratos de repasse listados.



Por conseguinte, o resultado final preconizado pela Controladoria só será possível de se mensurar após o recebimento da resposta da mandatária, salientando que, em dito ofício nº 75/2016, imprimimos caráter de urgência.

ANÁLISE: Como ainda não ocorreu a resposta por parte da Mandatária acerca do encerramento com a devolução dos recursos federais desembolsados referentes a parcelas sem funcionalidade ou a instauração de TCE dos 27 contratos de repasse para os quais não houve conclusão, a equipe de auditoria considera que não é possível avaliar o efeito das medidas adotadas, de modo que o caso será monitorado no Plano de Providências Permanente da Unidade.

QUESTIONAMENTO: O mapeamento dos 111 contratos com obras paralisadas e a diligência realizada à CAIXA foi feito ao final de 2014, com desdobramentos durante o exercício 2015. Quais foram as medidas adotadas ao longo do exercício 2015 para os contratos que passaram a ter suas obras paralisadas?

RESPOSTA: Com base na posição de 03/12/2015 do banco de dados Validação constatamos 202 contratos de repasse com mais de 90% de execução física e com total de repasse liberado em conta, objeto do Ofício nº 1909/2015/SNSA/MCIDADES, de 09/12/2015, enviado à mandatária. Ocorre que, desse total de registros encontrados, foram contemplados contratos com situação de obra nas diversas categorias – adiantada, atrasada, normal, obra física concluída, paralisada. Especificamente quanto à situação de obra paralisada, o número de registros monta 131 contratos, os quais deveriam ter seu último desbloqueio até 30/05/2016.

Diante do excessivo volume de trabalho e também o baixo quantitativo de servidores para executar as tarefas existentes, esta área técnica está aguardando até o final do mês de agosto/2016, quando serão mensurados os resultados obtidos naquela determinação.

ANÁLISE: A equipe de auditoria concorda com as providências adotadas pela SNSA ao longo do exercício 2015 para os contratos que passaram a ter suas obras paralisadas, e assim como no item anterior, aguarda a apresentação dos resultados como o monitoramento no Plano de Providências Permanente da Unidade.

Outra observação relevante é que, apesar do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva também ter apresentado informações sobre contratos de repasse em situação adversa oriundos da Ação 1D73 geridos por todas as Secretarias Finalísticas da Pasta, apenas a SNSA apresentou informações sobre providências adotadas para a solução das pendências e desdobramentos, conforme relatado no início do ponto de auditoria.

Ainda acerca da situação das obras paralisadas das transferências voluntárias da Ação 1D73, em análise a Base de Dados de transferências do Ministério das Cidades mantido pela CAIXA, para a Ação 1D73, identificamos a seguinte situação:

Tabela 06: Ação 1D73 – Contratos em situação Normal

Base de dados	Nº de contratos (situação Normal)	Nº contratos com obra PARALISADA	% de obras Paralisadas	Investimento das Paralisadas (R\$)
16/01/2015	6.430	511	7,9%	337.969.086,97
04/01/2016	8.374	2.204	26,3%	1.696.432.822,83

O Relatório de Gestão da Secretaria Executiva informou na página 67 que “*diversos contratos de outras ações foram abarcados pela 1D73, acarretando no aumento do total*”



de contratos ativos desta Ação Orçamentária, embora em sua maioria estejam com obras concluídas e situação do contrato "encerrada".

Na comparação das bases do início de 2015 (6.430 contratos) para a base do início de 2016 (8.374 contratos), verifica-se que houve aumento de 30,23% dos contratos em situação Normal, entretanto, a quantidade de obras paralisadas passou de 511 no início de 2015 para 2.204 no início de 2016 (aumento de 313%).

A partir das informações apuradas, a equipe de auditoria formulou questionamentos sobre os critérios adotados para o monitoramento dos contratos e os resultados obtidos, os quais transcrevemos a seguir, com a resposta apresentadas pela Unidade (NOTA TÉCNICA N° 36/2016/SEI/GPU/SNSA-MCIDADES) e a respectiva análise da manifestação.

QUESTIONAMENTO: Informar os motivos da migração de contratos de outras Ações de Governo para a Ação 1D73.

RESPOSTA: Preliminarmente, cabe lembrar que o parlamentar, quando for incluir emenda para beneficiar determinado município, precisa vinculá-la a uma Ação Orçamentária. Como se sabe, a Ação 1D73 é a que abrange, ou comporta, todas as modalidades dos Programas no âmbito do Ministério das Cidades. Supondo haja desconhecimento prévio por parte do parlamentar a respeito das intervenções que serão objeto do futuro contrato de repasse naquele município, ele prefere vincular a emenda à Ação 1D73, mesmo que depois a obra seja específica de outra modalidade, associada à outra Ação.

Se a obra de que necessita o município é drenagem, por exemplo, o correto seria vincular a emenda direta e exclusivamente à Ação específica de drenagem.

Considerando que os municípios não dispõem de recursos para elaborar projeto com antecedência necessária e também pela maioria dos municípios brasileiros não possuir um corpo técnico capacitado, somente quando há recurso garantido é que se inicia a elaboração dos projetos, e é por essa razão a preferência pela 1D73.

Em virtude do exposto é que, no Relatório de Gestão, foi afirmado que “diversos contratos de outras ações foram **abarcados** pela 1D73, acarretando no aumento do total de contratos ativos desta Ação Orçamentária, embora em sua maioria estejam com obras concluídas e situação do contrato encerrada”. (grifo nosso).

ANÁLISE: De acordo com as informações apresentadas, a migração de contratos de repasse de outras Ações de Governo para a Ação 1D73 ocorreu devido ao fato desta Ação ser destinada a emendas parlamentares e que por esse motivo os recursos estão assegurados, tornando essa Ação de Governo mais atrativa para os municípios proponentes, que só iniciam a elaboração dos projetos quando há a garantia dos recursos.

Como a Ação 1D73 trata de “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, a equipe de auditoria entende que se trata de um tema generalista, de modo que a Ação engloba a totalidade das intervenções de outras Ações do Ministério das Cidades. Entretanto, cabe a Unidade informar de que modo ocorre essa migração e se a mesma está embasada em algum tipo de ato oficial.

QUESTIONAMENTO: Informar os motivos para o aumento desproporcional (313%) na quantidade de contratos com obras paralisadas no início de 2016 em relação ao início do exercício anterior;



RESPOSTA: A partir de minucioso levantamento a cargo da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA verifica-se na base de 2016 que 2013 é o ano que apresenta o maior número de contratos, 1.448, perfazendo 1.557 contratos se somado também aos do ano de 2014.

Comparativo das Bases				
Ano	Base 2015	Base 2016	Impositivo	Permaneceram Paralisados
2006	1	1		1
2008	125	80		70
2009	205	151		117
2010	111	73		63
2011	52	49		19
2012	17	293		6
2013		1.448		
2014		109	90	
	511	2.204	90	276

Evolução das Liberações	
Ano	Valor Liberado
2008	3.510.261.203,85
2009	3.943.824.755,52
2010	3.521.012.292,24
2011	2.817.710.156,91
2012	2.285.189.288,36
2013	700.356.878,84
2014	455.044.483,87
2015	1.167.390.271,41

Evolução dos Contratos		
Ano	Qtd de Contratos	%
2008	3.310	0%
2009	3.328	0,5%
2010	2.247	-32,5%
2011	1.387	-38,3%
2012	1.170	-15,6%
2013	3.012	157,4%
2014	2.274	-24,5%
2015	2.368	4,1%

Exatamente nesses dois anos – 2013 e 2014, quando se atém à evolução das liberações, constata-se que houve um expressivo decréscimo nos valores liberados, comparados com anos anteriores, da ordem de 80%, quando comparados à média dos anos de 2008 a 2010. Aliás, já em 2012, que “contribuiu” com 293 contratos com obras paralisadas, se observa que houve um decréscimo de 37,53% nos valores liberados, quando comparados a mesma média citada.

De qualquer forma, é possível notar que ano a ano, pelo menos até 2011, houve redução no número de contratos com obras paralisadas, e cabe relevar, com base nas informações prestadas pela SPOA, que nos dias atuais o número de contratos que permanecem com obras paralisadas atingem 276, ou 12,5% do total de 2.204 contratos.



A mandatária, por sua vez, instada por esta área técnica a se manifestar a esse respeito, envia a tabela abaixo, na qual lista diversos motivos, ou justificativas, para esse número elevado de contratos com obras paralisadas.

Motivo de Paralisação da Obra / Justificativa	Quantidade de operações			
	VR< R\$750 mil	VR>R\$750 mil	T O T A L	%
Falta de recurso de repasse	862	254	1.116	50,635%
Aguardando Prestação de Contas Parcial	332	31	363	16,470%
Reprogramação contratual decorrente de alteração de projeto, orçamento ou cronograma	244	21	265	12,024%
Obra retomada	143	18	161	7,305%
Falta de contrapartida	47	6	53	2,405%
Não Informado pelo Tomador	44	4	48	2,178%
Desinteresse do Tomador	41	0	41	1,860%
CTEF rescindido	33	1	34	1,543%
Nova licitação em curso	26	2	28	1,270%
Problemas técnicos na execução da obra	14	4	18	0,817%
Ação de Órgãos de Controle	12	3	15	0,681%
Obra concluída	12	2	14	0,635%
Obra concluída aguardando utilização de rendimentos	14	0	14	0,635%
Problemas com empresa executora	12	0	12	0,544%
Demanda Judicial ou do Ministério Público	8	1	9	0,408%
TCE	3	1	4	0,181%
PCF aprovada	3	0	3	0,136%
Aguardando Boletim de Medição	3	0	3	0,136%
Aguardando Licença Ambiental para última liberação	1	0	1	0,045%
Nova licitação realizada	1	0	1	0,045%
solicitação de distrato pelo tomador	1	0	1	0,045%
Total	1.856	348	2.204	100,000%

A falta de recursos de repasse alcança 1.116 contratos, mais de 50% do total, enquanto 363 aguardam a apresentação da prestação de contas parcial, 265 estão sendo reprogramados, decorrentes de alteração de projeto, orçamento ou cronograma, e 161 tiveram suas obras retomadas, atingindo 789 contratos, ou 35,8% do total. Apenas esses quatro itens perfazem mais de 86% do total de contratos apontados.

O descompasso entre a execução física e respectivo desembolso é fator determinante para afastar a empresa do canteiro, especialmente quando se considera que expressiva maioria (mais de 84%) dos contratos tem obras com verbas de repasse menores de R\$ 750 mil, ou seja, pequenas obras realizadas por empresas de pequeno porte, sem reserva financeira para suportar tais atrasos nas liberações dos recursos.



Apenas 348 (menos de 16%) dos contratos têm obras com verbas de repasse maiores de R\$ 750 mil de repasse.

A esse respeito é importante destacar que a liberação dos recursos para esses contratos segue um rito deferente do das obras PAC, e essa Pasta não possui total governabilidade para agilizar as liberações para pagamento dessas obras, assim esse efeito cruzado onde o empreiteiro na sua maioria não consegue suportar a demora da liberação dos recursos, acaba por vez descontinuando os serviços e em muitos casos desistindo de executar as obras.

ANÁLISE: De acordo com as informações apresentadas, depreende-se que a principal causa da paralisação dos contratos é a falta de liberação de recursos por parte do Governo Federal, que resultou em 50% das obras paralisadas da carteira da Ação 1D73 (Não PAC).

A redução drástica da liberação de recursos ocorreu no exercício 2013, quando se passou de um patamar de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 700 milhões, e foi acentuada em 2014, com liberações da ordem de R\$ 455 milhões. Em 2015, com o advento do orçamento impositivo, as liberações aumentaram para R\$ 1.16 bilhões, ainda bastante inferior aos registrados nos exercícios anteriores a 2013.

Outra informação apresentada que também deve ser ressaltada é o fato de que, das 2.204 obras paralisadas da carteira da Ação 1D73, 1.856 (84%) se referem a obras com valor de investimento inferior a R\$ 750 mil.

Portanto, observa-se um cenário negativo em relação a execução das transferências voluntárias sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, em que milhares de obras de pequeno porte espalhadas por todo o país foram contratadas sem que houvesse recursos para a sua conclusão, resultando em paralisação de mais de 2.200 contratos da carteira.

Além dos impactos diretos da não entrega de benefícios para a população pela não realização dos objetos e os transtornos que as obras paralisadas causam no local da intervenção, há também os impactos indiretos na economia local dos municípios de pequeno porte advindos da paralisação dessas obras, pois, como informado na manifestação apresentada, *“o empreiteiro na sua maioria não consegue suportar a demora da liberação dos recursos, acaba por vez descontinuando os serviços e em muitos casos desistindo de executar as obras”*, gerando desemprego, queda da arrecadação municipal, redução de outros investimentos, entre outros efeitos nocivos.

QUESTIONAMENTO: Solicitamos que sejam apresentadas as providências em curso/planejadas para a mitigação da grande quantidade de obras paralisadas (mais de 25% da carteira da Ação 1D73).

RESPOSTA: Acreditamos que, com o novo formato do contrato de prestação de serviços com a Caixa que se encontra em fase final, trará melhoria em especial nos dados de informações dos contratos. Também estamos desenvolvendo consultas para poder fazer críticas na base de dados enviados pela mandatária de forma que antes de carregar em nossos bancos, possamos criticá-los para verificar inconsistência com os dados atuais.

Ademais, vamos nos reunir com a Caixa na busca de soluções para minimizar problemas com relação aos contratos em especial os que se encontram paralisados.

ANÁLISE: A manifestação apresentada não trata de medidas para a solução dos problemas apresentados, apenas informa que o novo modelo de contrato de prestação de serviços com a CAIXA trará melhorias nas informações presentes na base de dados e que serão feitas reuniões com a Mandatária para buscar soluções para minimizar os contratos paralisados.



A equipe de auditoria entende que, por se tratar de um problema majoritariamente causado pela falta de recursos disponíveis pelo Governo Federal, o assunto deve ser tratado em esferas decisórias superiores, com gestões da Secretaria Executiva da Pasta junto ao Ministério do Planejamento e a Secretaria do Tesouro Nacional.

Portanto, entende-se que são necessários maiores esclarecimentos para os seguintes pontos:

- Entendimento da Secretaria Executiva acerca da formalização em normativo interno sobre os procedimentos de priorização de tratamento das obras paralisadas ou com outros problemas de execução, a exemplo dos critérios adotadas pela SNSA: obras paralisadas com mais de 90% de execução física e recursos liberados em sua totalidade;
- Atualização da situação dos 27 contratos de repasse para os quais não houve resposta da Mandatária acerca da devolução dos recursos federais desembolsados referentes a parcelas sem funcionalidade ou a instauração de TCE (Ofício nº 75/2016/SEI/GPU/SNSA-MCIDADES);
- Informar como ocorreu, em termos operacionais e junto aos sistemas oficiais, a migração de contratos de repasse de outras Ações de Governo para a Ação 1D73 e se a mesma está embasada em algum tipo de ato oficial.
- Ações em curso/planejadas pela Secretaria Executiva junto a esferas decisórias superiores para o tratamento do problema de paralisação de obras devido à falta de recursos disponíveis pelo Governo Federal.

Causa

Falta de formalização de critérios de priorização para tratamento de obras com problemas de execução.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, o Despacho nº 544/2016/SEI/ASSESSORIA SE/SE apresentou os seguintes esclarecimentos:

- Entendimento da Secretaria Executiva acerca da formalização em normativo interno sobre os procedimentos de priorização de tratamento das obras paralisadas ou com outros problemas de execução, a exemplo dos critérios adotadas pela SNSA: obras paralisadas com mais de 90% de execução física e recursos liberados em sua totalidade;

A metodologia de intervenção nos casos de obras paralisadas está sendo avaliada no âmbito do Ministério das Cidades, em conjunto com novo corpo de dirigentes das Secretarias Finalística, considerando, contudo, o momento de transição atual.

- Atualização da situação dos 27 contratos de repasse para os quais não houve resposta da Mandatária acerca da devolução dos recursos federais desembolsados referentes a parcelas sem funcionalidade ou a instauração de TCE (Ofício nº 75/2016/SEI/GPU/SNSA-MCIDADES);

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental apresentou os esclarecimentos por meio do DESPACHO Nº 101/2016/SEI/GPU/SNSA 0207006.



- **Informar como ocorreu, em termos operacionais e junto aos sistemas oficiais, a migração de contratos de repasse de outras Ações de Governo para a Ação 1D73 e se a mesma está embasada em algum tipo de ato oficial.**

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental apresentou os esclarecimentos por meio do DESPACHO Nº 101/2016/SEI/GPU/SNSA 0207006.

- **Ações em curso/planejadas pela Secretaria Executiva junto a esferas decisórias superiores para o tratamento do problema de paralisação de obras devido à falta de recursos disponíveis pelo Governo Federal.**

As avaliações estão em curso e serão feitas de forma negociada entre as esferas competentes, ressaltando-se, contudo, o cenário econômico e financeiro atual, bem como as restrições orçamentárias impostas ao Governo Federal.

DESPACHO Nº 101/2016/SEI/GPU/SNSA

Pergunta: Atualização da situação dos 27 contratos de repasse para os quais não houve resposta da Mandatária acerca da devolução dos recursos federais desembolsados referentes a parcelas sem funcionalidade ou a instauração de TCE (Ofício nº 75/2016/SEI/GPU/SNSA-MCIDADES).

Resposta: Não obstante termos reiterado os termos do ofício supramencionado, por meio do Ofício nº 93/2016/SEI/GPU/SNSA-MCIDADES, de 04 de julho de 2016, a CAIXA não respondeu formalmente até hoje, 21 de julho de 2016, motivo pelo qual não consta do andamento do Processo 80120.000925/2011-94, no Sistema Eletrônico de Informações - SEI.

Recebemos daquela instituição, diante da reiteração também por mensagem eletrônica, e-mail contendo as informações que ora são prestadas.

Dos 27 contratos de repasse, segundo a mandatária a situação é a seguinte:

- 15 estão com as obras concluídas;
- 10 estão em Tomada de Contas Especial; e
- 02 estão em processo de encerramento com redução de meta.

Dessa forma, essa unidade técnica irá acompanhar os desdobramento das situações acima descritas.

Pergunta: Informar como ocorreu, em termos operacionais e junto aos sistemas oficiais, a migração de contratos de repasse de outras Ações de Governo para a Ação 1D73 e se a mesma está embasada em algum tipo de ato oficial.

Resposta: Preliminarmente cumpre aduzir parte do que fora informado, à época da elaboração do Relatório de Gestão 2015, objeto da Auditoria ora em tela, transcrito a seguir.

(...)

Constatada a grande quantidade de contratos em situações adversas e dada a capacidade operacional da SNSA, em 2015, para fins de priorização dos contratos a serem incluídos no monitoramento específico, foram consideradas as transferências com valor de repasse liberado integralmente na conta corrente do empreendimento, com obras sem informações de medição há mais de 90 dias e execução igual ou superior a 90%.



Para tais contratos, diligenciou-se junto à CAIXA, por meio do Ofício nº 2213/2015/SNSA/MCIDADES, de 30.12.2015, solicitando que a entidade notificasse o proponente acerca do prazo-limite para o último desembolso, bem como promovesse o encerramento do contrato em caso de não-conclusão, com devolução dos recursos federais empregados em parcelas de obra sem funcionalidade. Levando-se em conta o prazo concedido para as ações solicitadas, tanto da mandatária quanto dos tomadores, espera-se que os 27 contratos monitorados estejam concluídos até junho de 2016.

Outrossim, considerando o Ofício nº 1747/2014/SNSA/MCIDADES, de 18.12.2014, no qual foram demandados 111 contratos, em julho reiteramos à mandatária a solicitação de providências, uma vez que nem todos os contratos foram concluídos/encerrados no prazo inicialmente informado, nos termos do Ofício nº 0843/2014/SNSA/MCIDADES, de 03.07.2015.

Além disso, informamos que diversos contratos de outras ações foram abarcados pela 1D73, acarretando no aumento do total de contratos ativos desta Ação Orçamentária, embora em sua maioria estejam com obras concluídas e situação do contrato "encerrada". (grifei).

(...)

No último parágrafo desse excerto, que esclarece que “diversos contratos de outras ações foram **abarcados** pela 1D73, acarretando no aumento do total de contratos ativos desta Ação Orçamentária (...)”, ressalta-se o termo ‘abarcados’, em destaque. Não quer dizer que, operacionalmente e junto aos sistemas oficiais, houve migração, como a pergunta está formulada, até porque o contrato que se inicia com uma determinada Ação Orçamentária conclui coma a mesma ação.

O que houve, até no intuito de facilitar a compilação dos dados e tentar apresentar tabelas centrando o foco na Ação 1D73, foi simplificá-las, excluindo apenas da apresentação – frise-se – ações mais antigas como a 109A e 109B, por exemplo, lembrando que o andamento institucional levado a cabo no âmbito dos sistemas oficiais, leva em conta a Ação original, sem qualquer migração ou alteração na sua nomenclatura.

A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA registra os respectivos desembolsos a cada Ação, tomadas individualmente, desde que foram implementadas, sem qualquer alteração na sua nomenclatura.

Entendemos, pois, que não há que se falar em migração de contratos de repasse de outras Ações de Governo para a Ação 1D73, como entendeu o nobre órgão de controle.

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas pela Unidade esclareceram a questão referente ao monitoramento dos 27 contratos de repasse para os quais não houve resposta da Mandatária acerca da devolução dos recursos federais desembolsados referentes a parcelas sem funcionalidade ou a instauração de TCE, levando a equipe de auditoria a concluir que as medidas adotadas pela SNSA para a retomada das obras foram eficazes, pois apenas para uma reduzida quantidade de contratos não houve a retomada das obras com a necessidade de instauração de TCE (10 contratos).

Ainda a esse respeito, mas passando à análise do questionamento sobre a formalização em normativo interno sobre os critérios de priorização de tratamento das obras paralisadas ou com outros problemas de execução (obras paralisadas com mais de 90% de execução física e recursos liberados em sua totalidade), considerando o êxito deste procedimento,



e também a informação prestada de que “a metodologia de intervenção nos casos de obras paralisadas está sendo avaliada no âmbito do Ministério das Cidades, em conjunto com novo corpo de dirigentes das Secretarias Finalística, considerando, contudo, o momento de transição atual”, a equipe de auditoria considera adequado que a Unidade realize estudo acerca dos critérios de priorização para o tratamento das obras paralisadas ou com outros problemas de execução, visando ao estabelecimento de normativo interno que oriente às Unidades Finalísticas para o tratamento de instrumentos de transferência com obras nessa situação.

Sobre a migração de contratos de repasse de outras Ações de Governo para a Ação 1D73, as informações apresentadas esclareceram a forma como ocorreu a mudança, que se tratou de procedimentos operacionais para a gestão das transferências.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à Unidade que realize estudo acerca dos critérios de priorização para o tratamento das obras paralisadas ou com outros problemas de execução, visando ao estabelecimento de normativo interno que oriente às Unidades Finalísticas para o tratamento de instrumentos de transferência com obras nessa situação.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

FALHAS DETECTADAS NO BANCO DE DADOS MANTIDO PELA CAIXA PARA O ACOMPANHAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Fato

Na avaliação da gestão das transferências realizadas pelo Ministério das Cidades por intermédio da CAIXA, na função de Mandatária, um dos pontos abordados pela equipe de auditoria foi a respeito da utilização da base de dados da CAIXA pelo Ministério para a gestão das transferências. Nesse aspecto, foram colhidas informações nos Relatórios de Gestão da Secretaria Executiva e também da SNSA, que compuseram a análise a seguir.

Sobre a confiabilidade e a consistência dos dados produzidos pela CAIXA, destacamos a seguinte informação colhida no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva:

“Preliminarmente, cumpre ressaltar que as informações recebidas da CAIXA, Mandatária da União, carecem de exatidão e confiabilidade, restando aos técnicos desta Pasta que participam da elaboração do presente relatório uma exaustiva conferência com o SACI, sistema adotado pelo Ministério, que então se deparam diversas inconsistências, haja vista que estamos nos referindo a um universo de mais de 60 mil contratos – entre ativos e inativos.

Assim, deve-se destacar a possibilidade de inconsistências nos dados considerados, especialmente a partir de um olhar mais particularizado, aliado à fragilidade da base de dados da mandatária, bem como a absoluta falta de agilidade no envio de resposta aos questionamentos apresentados a ela, Mandatária, a esse respeito.” (grifo nosso)

Chamam a atenção os termos grifados, utilizados pela Pasta para descrever a base de dados da CAIXA que contém os dados das transferências do Ministério das Cidades realizadas com recursos do Orçamento-Geral da união, os quais demonstram a falta de



confiança do Ministério nos dados apresentados pela CAIXA em sua base de dados a respeito das transferências por ela operacionalizadas.

A equipe de auditoria considera de elevada relevância o assunto por ser essa a base que concentra as informações (muitas exclusivas dessa base) de mais de 65 mil instrumentos de transferências sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e que representam investimentos da ordem de aproximadamente R\$ 208 bilhões, de acordo com a base de dados datada de 03/07/2015 (instrumentos de transferência ativos e inativos).

Para aprofundar a análise das objeções acima elencadas, a Unidade foi solicitada a informar quais as medidas em curso ou planejadas pela Pasta para a melhoria da confiabilidade e fidedignidade das informações acerca dos investimentos sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e da comunicação com a Mandatária. Em resposta, a Nota Técnica nº 9/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes informações:

“A esse respeito cumpre reproduzir aqui os elementos que foram informados à CGU no Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental: “4.3.7.3 ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PREVISTAS NOS CONTRATOS DE OBRAS

O acompanhamento das ações da CAIXA pelo DDCOT é inerente à rotina de monitoramento dos termos de compromisso geridos no âmbito do departamento. No monitoramento regular realizado, seja remotamente, por meio da verificação do banco de dados disponibilizado pela CAIXA, ou presencialmente, nas reuniões realizadas, o DDCOT supervisiona o trabalho de operacionalização dos instrumentos de repasse realizado pela CAIXA, detectando e corrigindo eventuais inconformidades em relação às diretrizes dos programas apoiados, às orientações de órgãos de controle, ou mesmo à legislação aplicável ao tema.

As verificações da base de dados disponibilizada pela CAIXA via internet, além de serem efetuadas pelos monitores com o fim específico do acompanhamento da execução dos contratos, também são realizadas sob o aspecto da gestão das informações. Esta verificação objetiva detectar alterações e corrigir erros sistêmicos na base de dados, com o intuito de viabilizar a correta importação desses dados para o banco corporativo do MCIDADES.

Esse trabalho permite avaliar a suficiência e a qualidade das informações utilizadas no monitoramento dos contratos e divulgadas pela SNSA/MCIDADES. Neste sentido, foram realizadas ao final de 2015 reuniões com a CAIXA para aperfeiçoamento dos conceitos, formatos e conteúdos das informações prestadas sobre os contratos PAC e Não PAC utilizados no SACI.

(...) Na revisão do contrato, o MCIDADES incluiu também um rol de informações mínimas sobre os contratos de repasse a serem disponibilizadas pela CAIXA regularmente pela internet, antes não previsto. Destaca-se, por fim, a inclusão de plano de fiscalização no novo contrato. No contrato atual não há previsão de sanção à CAIXA por falhas na operacionalização instrumentos de repasse. Isso prejudica a gestão pelo MCIDADES das atividades realizadas pela CAIXA, em função da falta de respaldo contratual para a exigência de correção ou melhoria de procedimentos. A revisão do contrato está em fase final de discussão, restando pendentes apenas a conclusão do plano de fiscalização e a precificação do contrato. A previsão é de que a revisão do contrato seja concluída em 2016. ”



Acerca das informações apresentadas, a equipe de auditoria apresenta as seguintes observações:

a) As medidas adotadas para a melhoria da confiabilidade das informações utilizadas para a gestão dos instrumentos de transferência foram prestadas apenas pela SNSA. Não foram apresentadas informações por parte da Secretaria Executiva ou das outras Secretarias Finalísticas da Pasta.

b) A manifestação apresentada indica que a melhoria na qualidade das informações produzidas pela Mandatária depende prioritariamente da renovação do contrato de prestação de serviços entre o Ministério e a CAIXA, em que serão inclusas novas informações a serem prestadas pela CAIXA acerca das transferências e também serão inclusas cláusulas de sanção à Mandatária por falhas na operacionalização instrumentos de repasse.

Portanto, observamos que a SNSA, por gerir a maior quantidade de instrumentos de transferência da Pasta em relação às outras Secretarias (especialmente em função da Ação 1D73), acaba sendo a Unidade que trata dos problemas relacionados ao banco de dados da CAIXA. A equipe de auditoria entende que essas questões deveriam estar sendo capitaneadas pela Secretaria Executiva do MCidades, por ser a Unidade que detém a gestão dos contratos de prestação de serviços com a CAIXA, além de outras ações de cunho gerencial.

A própria SNSA, em outro documento encaminhado em resposta ao questionamento formulado, apresenta o mesmo entendimento da equipe de auditoria, no sentido de que a Secretaria Executiva da Pasta deveria capitanear o desenvolvimento de novo sistema de acompanhamento das transferências, no caso para as voluntárias, tendo em vista o grande volume de informações referente a esse tema, conforme transcrito a seguir:

“NOTA TÉCNICA Nº 36/2016/SEI/GPU/SNSA-MCIDADES

RESPOSTA: *O novo Contrato de Prestação de Serviços, firmado entre a mandatária e esta Pasta trará melhorias das informações relativas aos dados dos contratos de repasse sob a responsabilidade deste Gestor.*

Contudo, faz-se necessário o desenvolvimento de um Sistema próprio exclusivamente para tratar das Transferências Voluntárias, tendo em vista o grande volume de informações referente a esse tema.

Assim, é nosso entendimento, s.m.j., de que cabe à Secretaria Executiva a busca para se desenvolver dito Sistema.”

Sobre a dependência da renovação do contrato com a CAIXA para a melhoria na qualidade das informações produzidas pela Mandatária, a equipe de auditoria entende que os assuntos não são dependentes, e que o tema, pela importância e materialidade, deveria estar sendo tratado de maneira prioritária em outras gestões da Secretaria Executiva junto à Mandatária.

Buscando maiores insumos acerca do andamento da renovação do contrato de prestação de serviços entre o Ministério e a CAIXA, a equipe de auditoria solicitou à Unidade que informasse acerca do estágio de andamento e qual a previsão para conclusão dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MCidades nº 380/2014, destinado à elaboração das novas diretrizes para a renovação do contrato de prestação de serviços entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal - CAIXA, para a operacionalização das transferências voluntárias firmadas com estados e municípios.



Em resposta, a Nota Técnica nº 9/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes informações:

“As atividades do Grupo de Trabalho estão suspensas desde a finalização dos trabalhos a ele delegados, em meados de 2015, quando o Assessor Especial de Controle Interno concluiu as tratativas com a CGU para o formato do Plano de Fiscalização.

O conteúdo técnico do novo contrato foi concluído ainda no primeiro semestre de 2015, restando apenas a definição da metodologia e da forma de precificação dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal.

As discussões da Precificação estão sendo realizadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, representado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), uma vez que o item 9.4 do Acórdão TCU nº 1.126/2007 – Plenário, abaixo transcrito, determinou àquela pasta, em conjunto com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, a definição de um novo modelo de precificação e de pagamento pelos serviços da mandatária, extensível a todos os Ministérios que utilizam os citados serviços.

Conforme Acórdão do TCU 1.126/2007 – Plenário, subitem 142, remetendo para os subitens 9.4 e 9.5.1 do Acórdão TCU – Plenário 347/2007 (Remuneração da Caixa na gestão de contratos de repasse): “9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, implementem a alteração na forma de remuneração do Contrato de Prestação de Serviços nº 006/2006, evitando a fixação de percentual fixo sobre o montante de cada contrato de repasse, aplicado sobre determinada fase do processo de acompanhamento e fiscalização dos ajustes, passando a serem previstos os pagamentos à instituição financeira a partir de critérios que atendam ao disposto no art. 55, incisos II e III, da Lei de Licitações, com o detalhamento das tarefas efetivamente prestadas, de modo a permitir a aferição dos serviços prestados ao órgão contratante;”

Desta forma, a previsão para conclusão dos trabalhos de precificação só poderá ser fornecida pela SLTI/MPOG, em particular pela Diretora Débora Aroxa, que coordena as atividades. ”

Dado o exposto, observa-se que a SNSA indica que o novo contrato de prestação de serviços entre o MCidades e a CAIXA poderá melhorar a qualidade dos serviços prestados pela Mandatária, incluindo a confiabilidade, a precisão e a robustez da base de dados dos instrumentos de transferência.

Entretanto, verifica-se que não há a necessidade de formalização de novo contrato de prestação de serviços para que a situação das informações da base de dados da CAIXA seja regularizada.

O atual contrato de prestação de serviços firmado entre o MCidades e a CAIXA (Contrato de Prestação de Serviços nº 10/2012), já dispõe que a CAIXA, na função de mandatária da União, deve realizar o adequado registro em sistema dos dados da instrução processual e execução dos objetos das transferências, conforme cláusulas contratuais abaixo transcritas:

2.2 – DA CONTRATADA



a) atuar como mandatária da União, para a execução e fiscalização dos programas e ações, conforme comando do art. 107, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011.

b) registrar no SICONV e/ou Sistema Corporativo, para posterior migração, dados que evidenciam a instrução processual e a evolução físico-financeira das propostas selecionadas pela CONTRATANTE;

(...)

n) disponibilizar dados e informações acerca da execução dos Programas e Ações, na forma previamente negociada entre CONTRATANTE e CONTRATADA;

A constatação de que está ocorrendo o descumprimento de cláusulas do atual contrato de prestação de serviços firmado entre o MCidades e a CAIXA é reforçada pelas verificações realizadas pela equipe de auditoria, que também constatou a incompletude e a imprecisão da base de dados da CAIXA.

Por meio do Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201505716, foram constadas a presença de lacunas em diversos campos de informações a respeito dos instrumentos de transferência.

Em consulta à base de dados de informações sobre os instrumentos de transferência firmados pelo Ministério das Cidades com Estados e Municípios, verificou-se as seguintes quantidades de itens de informação não preenchidos que foram identificados na base (campos diferentes de zero):

Tabela 03 – Lacunas em itens de informação dos instrumentos de transferência na base de dados da CAIXA – Consulta em 22/04/2016

QUANTIDADE DE CONTRATOS SEM CAMPOS PREENCHIDOS NA BASE DE DADOS DA CAIXA							
CAMPOS	SITUAÇÃO DO CONTRATO						
	ENCERRADO	NORMAL	PCF	SOB LIMINAR	SOB. LIM/CLAUS. SUSP	SUSPENSIVA	TCE
UF	2	0	0	0	0	0	0
Nº CONTRATO	0	0	0	0	0	0	0
Nº SIAFI	12103	41	0	0	0	0	87
Nº SICONV	38249	3378	0	41	0	215	473
MUNICÍPIO BENEFICIADO	6	33	185	0	0	6	0
PROGRAMA/AÇÃO	0	0	0	0	0	0	0
DESCRIÇÃO DA OBRAS/SERVIÇOS	1119	2	0	0	0	0	4
ASSINATURA CT	0	0	0	0	0	0	0
PUBLICAÇÃO D.O.U	6974	46	0	1	4	50	12
DATA VIGÊNCIA	47	1	0	0	0	0	0
VALOR INVESTIMENTO	0	0	0	0	0	0	0
FINANCIAMENTO/REPASSE	0	0	0	0	0	0	0
DATA RECEBIMENTO PCF/CAIXA	0	638	31	22	0	0	10
DATA APROVAÇÃO CAIXA	0	638	31	22	0	0	10
DATA HOMOLOGAÇÃO SIAFI	0	638	31	22	0	0	10
Nº REGISTRO APROVAÇÃO SIAFI	0	638	31	22	0	0	10
VALOR LIBERADO	0	0	0	0	0	0	0



PERCENTUAL OBRAS/SERVIÇOS	0	0	0	0	0	0	0
SITUAÇÃO OBRAS/SERVIÇOS	0	3	0	0	0	0	0
DATA ÚLTIMA MEDIÇÃO	0	9	0	0	0	0	0

- Fonte do Arquivo: <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>

- Nome do Arquivo: MCIDADES_ATIVAS_2016_04_22.ZIP

- Posição: 22/04/2016

Portanto, a tabela acima demonstra a quantidade de itens de informação que não estão preenchidos na base de dados e que resultam em falta de informações sobre instrumentos de transferência quando se consultam informações sobre as transferências no sítio eletrônico da CAIXA, pois a base de dados é a fonte de informações para as consultas de instrumentos de transferência no sítio eletrônico da CAIXA.

Além da incompletude dos dados, a equipe de auditoria também atestou a falta de confiabilidade nos mesmos, ao constatar divergência em informações de um mesmo instrumento de transferência no SICONV e na base de dados da CAIXA, conforme tratado em item específico deste relatório.

Portanto, se determinado item de informação não está preenchido no banco de dados, ao se consultar informações sobre aquele instrumento de transferência, a mesma informação também estará ausente da consulta pública no sítio eletrônico da CAIXA.

As telas a seguir ilustram a situação descrita, em que as lacunas na base de dados são refletidas na consulta pública no sítio eletrônico da CAIXA:

SEM PREENCHIMENTO DE DESCRIÇÃO DA OBRA/SERVIÇO

CAIXA O banco que acredita nas pessoas

VOCÊ CLIENTE, [ACESSE SUA CONTA](#)

REDE DE ATENDIMENTO | SOBRE A CAIXA | CAIXA CULTURAL | DOWNLOADS | OUVIDORIA | FALE CONOSCO

VOLTAR PARA A PÁGINA ANTERIOR | BOAS-VINDAS | TAMANHO DA FONTE A A A

ACOMPANHAMENTO DE OBRAS

OPERAÇÃO CONTRATADA

UF: PB	Assinatura CT: 26/06/1998	Prestação de Contas Final
Número do Contrato: 0036413-54	Publicação D.O.U:	Data Recebimento
Nº SIAFI: 0	Data Vigência: 26/04/1998	PCF/CAIXA:
Nº SICONV: 0000000000	Empregos Gerados:	20/12/1999
Município Beneficiado: MONTE HOREBE	População Beneficiada:	Data Aprovação CAIXA:
Programa/Ação: HABIT-AREA OCUP	Valor Investimento: R\$ 136.411,39	13/09/2002
Descrição da Obra/Serviços:	Financiamento/Repasse: R\$ 120.000,00	Data Homologação SIAFI:
		Nº Registro Aprovação SIAFI:
		FEHAP
		Situação do Contrato:
		Situação Normal

Valor Liberado *	Percentual Obra/Serviços	Percentual Informado Tomador Obra/Serviços	Previsão Obra/Serviços	Situação Obra/Serviços	Data Última Medição
R\$ 120.000,00	100,00 %	0,00%		CONCLUIDA	

* Valor liberado na conta vinculada do Contrato, bloqueado no caso de pendências jurídicas e/ou técnicas (obras/serviços)

Galeria de Imagens

Não há fotos publicadas para este contrato.

VOLTAR | NOVA CONSULTA | SAIR



SEM PREENCHIMENTO DE DATA DE PUBLICAÇÃO NO D.O.U

CAIXA O banco que acredita nas pessoas. VOCÊ CLIENTE. [ACESSE SUA CONTA](#)

REDE DE ATENDIMENTO | SOBRE A CAIXA | CAIXA CULTURAL | DOWNLOADS | OUVIDORIA | FALE CONOSCO

VOLTAR PARA A PÁGINA | ANTERIOR | BOAS-VINDAS | TAMANHO DA FONTE | A | A | A

ACOMPANHAMENTO DE OBRAS

OPERAÇÃO CONTRATADA

UF: BA
 Número do Contrato: 0445158-17
 Nº SIAFI: 0
 Nº SICOMV: 0000000000
 Município Beneficiado: BOA VISTA DO TUPIM
 Programa/Ação: M DIGNA FINHIS
 Contratado: PM B V TUPIM
 Descrição da Obra/Serviços: Conclusão de 30 unidades habitacionais

Assinatura CT: 31/12/2014
 Publicação D.O.U:

Prestação de Contas Final
 Data Recebimento PCF/CAIXA:
 Data Aprovação CAIXA:
 Data Homologação SIAFI:
 Nº Registro Aprovação SIAFI:
 Situação do Contrato: Situação Normal

Valor Liberado *	Percentual Obra/Serviços	Percentual Informado Tomador Obra/Serviços	Previsão Obra/Serviços	Situação Obra/Serviços	Data Última Medição
		0,00%		NAO INICIADA	

* Valor liberado na conta vinculada do Contrato, bloqueado no caso de pendências jurídicas e/ou técnicas (obras/serviços)

Galeria de Imagens

Não há fotos publicadas para este contrato.

VOLTAR | NOVA CONSULTA | SAIR

SEM PREENCHIMENTO DA DATA DE VIGÊNCIA DO CONTRATO

CAIXA O banco que acredita nas pessoas. VOCÊ CLIENTE. [ACESSE SUA CONTA](#)

REDE DE ATENDIMENTO | SOBRE A CAIXA | CAIXA CULTURAL | DOWNLOADS | OUVIDORIA | FALE CONOSCO

VOLTAR PARA A PÁGINA | ANTERIOR | BOAS-VINDAS | TAMANHO DA FONTE | A | A | A

ACOMPANHAMENTO DE OBRAS

OPERAÇÃO CONTRATADA

UF: MS
 Número do Contrato: 0242120-51
 Nº SIAFI: 0
 Nº SICOMV: 0000000000
 Município Beneficiado: RIO VERDE DE MATO GROSSO
 Programa/Ação: PRO-MUN-PEQ.POR
 Contratado: ESTADO MS
 Descrição da Obra/Serviços: PAVIMENTAÇÃO ASFALTICA E DRENAGEM DE AGUAS PLUVIAIS EM RIO VERDE DO MATO GROSSO/MS

Assinatura CT: 31/12/2007
 Data Vigência:

Prestação de Contas Final
 Data Recebimento PCF/CAIXA: 26/05/2014
 Data Aprovação CAIXA: 28/05/2015
 Data Homologação SIAFI:
 Nº Registro Aprovação SIAFI:
 Situação do Contrato: Situação Normal

Valor Liberado *	Percentual Obra/Serviços	Percentual Informado Tomador Obra/Serviços	Previsão Obra/Serviços	Situação Obra/Serviços	Data Última Medição
R\$ 592.000,00	100,00 %	0,00%		CONCLUIDA	12/02/2014

* Valor liberado na conta vinculada do Contrato, bloqueado no caso de pendências jurídicas e/ou técnicas (obras/serviços)

Galeria de Imagens

Não há fotos publicadas para este contrato.

VOLTAR | NOVA CONSULTA | SAIR | DADOS DA LIBERAÇÃO

SEM PREENCHIMENTO MUNICÍPIO BENEFICIADO



CAIXA O banco que acredita nas pessoas

VOCÊ CLIENTE: [ACESSE SUA CONTA](#)

REDE DE ATENDIMENTO | SOBRE A CAIXA | CAIXA CULTURAL | DOWNLOADS | OUVIDORIA | FALE CONOSCO

VOLTAR PARA A PÁGINA [ANTERIOR](#) [BOAS-VINDAS](#) TAMANHO DA FONTE [A](#) [A](#) [A](#)

ACOMPANHAMENTO DE OBRAS

OPERAÇÃO CONTRATADA

UF:
 Número do Contrato: 0421266-18
 N° SIAFI: 676830
 N° SICONV: 0000000000
 Município Beneficiado: **Município Beneficiado:**
 Programa/Ação: A PRATO C/UR
 Contratado: SEDUR/SA
 Descrição da Obra/Serviços: Sistema Integrado de Transporte Metropolitano RMS

Assinatura CT: 15/10/2013
 Publicação D.O.U: 24/10/2013
 Data Vigência: 15/04/2016
 Empregos Gerados:
 População Beneficiada:
 Valor Investimento: R\$ 2.207.392.118,30
 Financiamento/Repasse: R\$ 1.000.000.000,00

Prestação de Contas Final
 Data Recebimento PCF/CAIXA:
 Data Aprovação CAIXA:
 Data Homologação SIAFI:
 N° Registro Aprovação SIAFI:
 Situação do Contrato: Situação Normal

Valor Liberado *	Percentual Obra/Serviços	Percentual Informado Tomador Obra/Serviços	Previsão Obra/Serviços	Situação Obra/Serviços	Data Última Medição
		0,00%		OBRA INICIADA SEM MEDICAO	

* Valor liberado na conta vinculada do Contrato, bloqueado no caso de pendências jurídicas e/ou técnicas (obras/serviços)

Galeria de Imagens

Não há fotos publicadas para este contrato.

[VOLTAR](#) [NOVA CONSULTA](#) [SAIR](#) [JUSTIFICATIVAS](#)

SEM PREENCHIMENTO DO N° SIAFI

CAIXA O banco que acredita nas pessoas

VOCÊ CLIENTE: [ACESSE SUA CONTA](#)

REDE DE ATENDIMENTO | SOBRE A CAIXA | CAIXA CULTURAL | DOWNLOADS | OUVIDORIA | FALE CONOSCO

VOLTAR PARA A PÁGINA [ANTERIOR](#) [BOAS-VINDAS](#) TAMANHO DA FONTE [A](#) [A](#) [A](#)

ACOMPANHAMENTO DE OBRAS

OPERAÇÃO CONTRATADA

UF: PA
 Número do Contrato: 0097000002
 N° SIAFI: 0
 N° SICONV: 0000000000
 Município Beneficiado: BELEM
 Programa/Ação: PRO-INF-A-DEGR
 Contratado: PM BELEM
 Descrição da Obra/Serviços: URBANIZACAO DE AREAS DEGRADADAS, INSALUBRES OU EM SITUAÇÃO DE RISCO, HABITADAS POR POPULACAO DE BAIXA RENDA.

Assinatura CT: 31/12/1999
 Publicação D.O.U: 06/02/2003
 Data Vigência: 31/07/2010
 Empregos Gerados:
 População Beneficiada:
 Valor Investimento: R\$ 13.278.916,60
 Financiamento/Repasse: R\$ 5.000.000,00

Prestação de Contas Final
 Data Recebimento PCF/CAIXA: 30/08/2010
 Data Aprovação CAIXA: 17/09/2012
 Data Homologação SIAFI:
 N° Registro Aprovação SIAFI:
 Situação do Contrato: Situação Normal

Valor Liberado *	Percentual Obra/Serviços	Percentual Informado Tomador Obra/Serviços	Previsão Obra/Serviços	Situação Obra/Serviços	Data Última Medição
R\$ 5.000.000,00	100,00 %	0,00%		CONCLUIDA	22/02/2010

* Valor liberado na conta vinculada do Contrato, bloqueado no caso de pendências jurídicas e/ou técnicas (obras/serviços)

Galeria de Imagens



Clique nas fotos para serem ampliadas

[VOLTAR](#) [NOVA CONSULTA](#) [SAIR](#) [DADOS DA LIBERAÇÃO](#)



Outro ponto que merece atenção por parte da Secretaria Executiva, é o fato de que a base de dados da CAIXA é a fonte primordial de alimentação do Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos – SACI, que é o sistema informatizado criado pela SNSA para o monitoramento dos instrumentos de transferência e que está em processo de migração para a CGMI/SPOA/Secretaria Executiva com o objetivo de se tornar o sistema corporativo para o monitoramento e o controle dos investimentos.

Em virtude das informações acima apresentadas, reiteramos a necessidade de que a Secretaria Executiva priorize a melhoria da qualidade e a completude das informações prestadas pela CAIXA por meio de sua base de dados, ou que seja buscada outra fonte de informações acerca as obras/serviços contratados com os recursos públicos sob a responsabilidade do Ministério das Cidades.

Portanto, a avaliação concluiu que são necessários maiores esclarecimentos para o seguinte ponto:

- Além das medidas para a melhoria da confiabilidade das informações utilizadas para a gestão dos instrumentos de transferência apresentadas pela SNSA, há outras tratativas em curso ou planejadas pela Secretaria Executiva, independentes do novo contrato de prestação de serviços com a CAIXA, e quais são essas medidas e a previsão para sua implementação.

Causa

Ausência de controles da Mandatária acerca das informações da base de dados sobre as transferências do Ministério das Cidades.

Manifestação da Unidade Examinada

A Coordenação-Geral de Modernização e Informática emitiu o DESPACHO Nº 62/2016/SEI/CGMI/SPOA/SE 0210868, no qual apresentou os seguintes esclarecimentos:

1. Em atenção DESPACHO Nº 537/2016/SEI/ASSESSORIA SE/SE, (0210652), esta CGMI informa que:

a) Está formalizando Termos Aditivos aos Contratos de Prestação de Serviços nº 10 e 17/2012, firmados entre este Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federa-CEF, cujo objetivo é especificar e formalizar a disponibilização dos dados dos Contratos PAC e não PAC visando garantir a integridade, confiabilidade e disponibilização das informações e ainda a centralização das mesmas para que qualquer Secretaria do MCidades possa utilizar como bases únicas de consultas e acessos.

2. Conforme previsto no Contrato nº 10/2012, item 2.2, alínea “n”, que estabelece as obrigações das partes, assim dispõe:

a) “(n) **disciplinar a forma de disponibilização dos dados e informações acerca dos Programas e Ações, na forma previamente negociada entre CONTRATANTE e CONTRATADA**”.

3. O Contrato nº 17/2012, o item 2.2, alínea “h”, que também estabelece as obrigações das partes, assim dispõe:



a) “(h) manter disponíveis dados e informações ao CONTRATANTE acerca da execução e acompanhamento dos programas e Ações, na forma, conteúdo e periodicidade acordadas com a CONTRATANTE”.

Análise do Controle Interno

O relatório preliminar de auditoria solicitou à Unidade informar sobre tratativas em curso por parte da Secretaria Executiva, independentes do novo contrato de prestação de serviços com a CAIXA, para a melhoria da confiabilidade das informações sobre os instrumentos de transferência na base de dados da CAIXA.

Em resposta, a Unidade informou que está em processo de formalização dos Termos Aditivos aos Contratos de Prestação de Serviços nº 10 e 17/2012, firmados com a CAIXA para a gestão das transferências, sendo que o objetivo é especificar e formalizar a disponibilização dos dados dos Contratos PAC e não PAC visando garantir a integridade, confiabilidade e disponibilização das informações e ainda a centralização das mesmas.

A equipe de auditoria considera positivo que um maior detalhamento acerca da forma de apresentação dos dados das transferências seja previsto nos Contratos de Prestação de Serviços firmados com a CAIXA. Não há como prever se essas medidas serão suficientes para a melhoria da qualidade e a completude das informações prestadas pela CAIXA por meio de sua base de dados, de modo que a equipe de auditoria irá monitorar a implementação dessas medidas por meio de recomendação consignada neste Relatório de Auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à Unidade para que apresente os parâmetros que estão sendo propostos nos aditivos aos Contratos de Prestação de Serviços firmados com a CAIXA sobre os dados das transferências do Ministério das Cidades, além da metodologia para a verificação das informações que será adotada.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

DECURSO DE TEMPO EXCESSIVO PARA O INÍCIO DAS OBRAS EM UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Fato

A respeito da gestão das transferências realizadas pelo Ministério das Cidades, foi realizada análise a respeito do prazo para início das obras após a assinatura dos Instrumentos de Transferência por Unidade da Federação. A verificação realizada resultou na seguinte tabela de prazos para o início das obras:

Tabela 07 – Tempo médio para início das obras por UF

UF	Média de Dias decorridos entre Assinatura do instrumento de transferência e o início da Obra/Serviço	Anos, meses e dias da média
AC	353	0 ano(s), 11 mês(es) e 17 dia(s)
AL	577	1 ano(s), 6 mês(es) e 30 dia(s)
AM	464	1 ano(s), 3 mês(es) e 8 dia(s)



AP	670	1 ano(s), 9 mês(es) e 30 dia(s)
BA	477	1 ano(s), 3 mês(es) e 20 dia(s)
CE	466	1 ano(s), 3 mês(es) e 9 dia(s)
DF	684	1 ano(s), 10 mês(es) e 13 dia(s)
ES	598	1 ano(s), 7 mês(es) e 20 dia(s)
GO	500	1 ano(s), 4 mês(es) e 13 dia(s)
MA	466	1 ano(s), 3 mês(es) e 9 dia(s)
MG	516	1 ano(s), 4 mês(es) e 30 dia(s)
MS	535	1 ano(s), 5 mês(es) e 18 dia(s)
MT	535	1 ano(s), 5 mês(es) e 18 dia(s)
PA	570	1 ano(s), 6 mês(es) e 23 dia(s)
PB	523	1 ano(s), 5 mês(es) e 5 dia(s)
PE	533	1 ano(s), 5 mês(es) e 16 dia(s)
PI	399	1 ano(s), 1 mês(es) e 2 dia(s)
PR	450	1 ano(s), 2 mês(es) e 24 dia(s)
RJ	562	1 ano(s), 6 mês(es) e 14 dia(s)
RN	489	1 ano(s), 4 mês(es) e 3 dia(s)
RO	526	1 ano(s), 5 mês(es) e 8 dia(s)
RR	422	1 ano(s), 1 mês(es) e 24 dia(s)
RS	477	1 ano(s), 3 mês(es) e 21 dia(s)
SC	436	1 ano(s), 2 mês(es) e 10 dia(s)
SE	464	1 ano(s), 3 mês(es) e 7 dia(s)
SP	467	1 ano(s), 3 mês(es) e 10 dia(s)
TO	452	1 ano(s), 2 mês(es) e 27 dia(s)

A partir da experiência de trabalhos anteriores, a equipe de Auditoria entende que, excetuada a questão de atrasos no repasse de recursos da União, os principais gargalos para o início das obras por responsabilidade dos entes estão relacionados à elaboração e aprovação de projetos, obtenção de licenças ambientais e regularização fundiária das áreas de intervenção.

Considerando a situação acima descrita, a Unidade foi solicitada a informar as medidas adotadas ou planejadas para o apoio aos Entes da Federação com maiores dificuldades para o início dos empreendimentos contratados.

Em resposta, o Despacho nº 11/2016/SEI/GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO/DDI/SE apresentou tabela com os cursos realizados por meio do Portal Capacidades como medidas adotadas para o apoio, de 2013 a junho de 2016.

Em resumo, a referida tabela apresentou a relação de 11 cursos ofertados na modalidade EaD, em 68 turmas que capacitaram 47.139 pessoas na temática de projetos e obras relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Entre os cursos informados e que a equipe de auditoria considera que podem auxiliar os administradores públicos responsáveis, foram destacados os seguintes:

Tabela 08 – Cursos relacionados à gestão das transferências

Curso	Descrição
Obras Públicas de Edificação e de Saneamento - Módulo	Curso EaD com o objetivo de disseminar a aplicação dos principais conceitos relacionados ao planejamento de obras públicas de edificação e de saneamento, custeadas com recursos federais, em conformidade com os requisitos da legislação federal e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Assim possibilitará a aptidão para preencher os requisitos mínimos para fundamentar



Planejamento (TCU)	pleitos de captação desses recursos e a utilizá-los adequadamente na melhoria da infraestrutura dos municípios.
Projetos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento	Curso EaD com o objetivo de descrever o programa (fontes, natureza da transferência) e ações executadas no âmbito do Ministério das Cidades; operações decorrentes de ações no âmbito do PAC; estrutura de atuação de órgãos, instâncias colegiadas, agentes envolvidos; instrumentos utilizados; procedimentos de seleção, contratação e prestação de contas (Portaria nº 164/13).
Transferências Voluntárias	Curso EaD com o objetivo de esclarecer sobre transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse); Portal de Convênios: credenciamento no Portal SICONV; proposta de Trabalho; cadastramento de Proponentes; contrapartida; plano de Trabalho; projeto Básico e Termo de Referência; condições para a Celebração; prorrogação de Vigência; execução; pagamentos; prestação de Contas; procedimento simplificado de acompanhamento e fiscalização de obras e serviços de engenharia de pequeno valor; Tomada de Contas Especiais; objetos passíveis de atendimento nos programas do Ministério das Cidades.
Curso Básico: Gestão de Projetos Urbanos	Curso EaD com o objetivo de apresentar aspectos gerais sobre gerenciamento de projetos, sua metodologia e aplicação aos projetos urbanos, os manuais e normas que regulam o acesso aos recursos financeiros do Ministério das Cidades.
Projetos em Regularização Fundiária	Curso EaD com o objetivo de apresentar e conceituar a temática da Regularização Fundiária e as diretrizes básicas para o Programa Papel Passado no âmbito do Ministério das Cidades.

A equipe de auditoria entende que o Ministério das Cidades disponibiliza ferramentas para que os administradores responsáveis possam se capacitar para estarem aptos a dirimir os principais entraves para o início dos objetos.

Entretanto, visando a melhoria da qualidade das propostas e a redução no prazo para o início das obras, a auditoria solicitou a avaliação da Pasta Ministerial acerca da possibilidade de realização de capacitações direcionadas aos municípios das Unidades da Federação (UF) com maiores dificuldades para o início e a conclusão das obras contratadas.

Como os problemas acima descritos também podem estar relacionados à atuação das Unidades da CAIXA responsáveis pela execução dos repasses juntos aos municípios das UFs com maiores dificuldades, foi solicitado que o levantamento realizado seja comunicado à Mandatária com a solicitação de informações acerca dos motivos do desempenho inferior de algumas UFs em relação às demais.

Por meio do DESPACHO Nº 544/2016/SEI/ASSESSORIA SE/SE foram apresentadas as seguintes informações:

“São necessários maiores esclarecimentos para os seguintes pontos:

- Manifestação acerca da possibilidade de realização de capacitações direcionadas aos municípios das Unidades da Federação (UF) com maiores dificuldades para o início e a conclusão das obras contratadas;

Embora o Ministério das Cidades promova cursos para apoio aos municípios sobre projetos e obras, não consideramos ser competência desta Pasta avaliar ou intervir na gestão dos outros entes da Federação.

- Possibilidade de solicitação de informações à CAIXA acerca dos motivos do desempenho inferior de algumas UFs em relação às demais para o início das obras.



Da mesma forma que no item anterior, consideramos que não compete à União avaliar os atos de gestão dos demais entes da federação. ”

De acordo com as informações apresentadas, conclui-se que a Unidade não concorda com o posicionamento da equipe de auditoria acerca da necessidade de melhoria da capacidade dos municípios tomadores dos recursos de transferências, visando a melhoria da qualidade das propostas e a redução no prazo para o início das obras em municípios com maiores dificuldades para o início e a conclusão das mesmas, com a alegação de que não constitui competência da Pasta avaliar ou intervir na gestão dos outros entes da Federação.

Considerando o impasse apresentado, a equipe de auditoria mantém o registro no presente Relatório de Auditoria, para que o Tribunal de Contas da União tenha conhecimento do problema identificado e das posições do Ministério gestor dos recursos e do Órgão Central de Controle Interno do Governo Federal acerca da solução proposta.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

NECESSIDADES DE AJUSTES RELACIONADOS ÀS UNIDADES DA PASTA RESPONSÁVEIS PELAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Fato

Acerca da Situação das obras realizadas em parceria com a Caixa Econômica Federal – CAIXA, apresentadas no item 2.6.3.1 do Relatório de Gestão, verificou-se que o referido item do Relatório abordou unicamente o desempenho da Ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sem menção a outras Ações de Governo sob a responsabilidade da Secretaria Executiva que também realizam transferências para a realização de obras em Estados e Municípios.

A esse respeito, foram apresentadas as seguintes justificativas (foram grifadas as Unidades que apresentaram as respostas):

NOTA TÉCNICA Nº 36/2016/SEI/GPU/SNSA-MCIDADES

Resposta: *Esta área técnica, quando da elaboração do Relatório de Gestão 2015, contemplou, em dois documentos distintos, tanto as ações englobadas na 1D73, quanto as demais ações, fora da 1D73, conforme documento anexo.*

Aparentemente, as demais ações reclamadas pela Controladoria não constaram no Relatório Final enviado àquela Controladoria, motivo pelo qual entendemos que cabe à Secretaria Executiva elaborar a resposta a este item.

DESPACHO Nº 442/2016/SEI/SPOA/SE

Resposta: *A Ação 1D73 é a única Ação, realizada em parceria com a Caixa Econômica Federal, sob a responsabilidade da Secretaria Executiva, em que ocorreram transferências voluntárias, na modalidade contratos de repasse.*

Portanto, sob a responsabilidade direta da Secretaria Executiva, a Ação 1D73 (Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano) é a única que realiza transferências voluntárias na forma de contratos de repasse. Acerca dessa Ação de Governo,



inicialmente, apresentamos três observações consideradas relevantes com base nas informações levantadas durante os trabalhos de auditoria:

a) As contratações realizadas no âmbito desta Ação de Governo são oriundas de recursos originários de Emendas Parlamentares consignadas no OGU, sendo que o Manual para a Apresentação de Propostas e diretrizes específicas data de 2012, e está baseado nas definições da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012) e na Portaria Interministerial nº 507/2011.

- Assim, para mitigar a desfagem do referido manual, deve ser realizada a atualização do documento, considerando as atualizações legislativas advindas após 2012, como o orçamento impositivo (Emenda Constitucional 86), que torna obrigatória a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União, e outras mudanças normativas posteriores.

b) O Relatório de Gestão informa que *“a SNSA atua na gestão da execução dos contratos de repasse oriundos de transferências voluntárias com recursos alocados na ação orçamentária 1D73 nas modalidades de abastecimento de água, drenagem urbana, esgotamento sanitário, pavimentação (infraestrutura urbana), manejo de águas pluviais, resíduos sólidos urbanos e saneamento integrado”*. Ainda no Relatório de Gestão, o Anexo I informa, em relação à *“Situação das obras atrasadas/paralisadas”*, uma relação de 137 contratos de repasse sob a responsabilidade da SEMOB e 38 sob a responsabilidade da SNAPU. Apesar dessas informações sobre a atribuição às Secretarias Finalísticas da competência para a gestão desses contratos de repasse, de acordo com a Portaria MCidades nº 154/2014, que disciplina o Processo de Acompanhamento Orçamentário das Ações constantes nas Leis Orçamentárias Anuais, para os exercícios 2014 e 2015, a Unidade Administrativa responsável pela Ação ser a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/SE.

- Portanto, a equipe de auditoria entende que cabe uma atualização da referida Portaria nº 154/2015 atribuindo a responsabilidade pela gestão dos recursos da Ação de Governo, às Unidades que efetivamente realizam o trabalho de gestão dos contratos de repasse firmados no âmbito da Ação de Governo.

c) Em análise relativa ao objeto dos contratos de repasse da Ação 1D73 sob a gestão da SNSA, verificou-se grande quantidade de contratações para obras de pavimentação de ruas ou avenidas, sem referências a serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto ou drenagem de águas pluviais. Entretanto, o tema pavimentação, não faz parte das competências destinadas à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental por parte da Portaria Cidades nº 227/2003 e alterações posteriores, que definiu o Regimento Interno do Ministério das Cidades.

- Assim, a equipe de auditoria entende que contratos de repasse destinados exclusivamente para a pavimentação de ruas ou avenidas que não estejam atrelados à realização de serviços de saneamento básico (água, esgoto e drenagem) devem ser analisados pela SNSA acerca da adequabilidade de se realizar apenas a obra de pavimentação, podendo ser atribuído à gestão da SNTMU quando não tiver qualquer relação com a área de saneamento, por ser tema mais afeto à área de mobilidade urbana.

Portanto, são necessários maiores esclarecimentos para os seguintes pontos:

- Possibilidade de atualização do Manual de contratação e execução da Ação 1D73 considerando as atualizações legislativas advindas após 2012, como o orçamento impositivo (Emenda Constitucional 86), que torna obrigatória a execução das emendas



individuais dos parlamentares ao Orçamento da União, e outras mudanças normativas posteriores;

- Em caso de atualização do citado Manual, informar a sobre possibilidade de o mesmo preceitue que contratos de repasse destinados exclusivamente para a pavimentação de ruas ou avenidas que não estejam atrelados à realização de serviços de saneamento básico (água, esgoto e drenagem) sejam analisados pela SNSA acerca da adequabilidade de se realizar apenas a obra de pavimentação, sendo à gestão da SNTMU quando não tiverem qualquer relação com a área de saneamento, por ser tema mais afeto à área de mobilidade urbana.

Causa

Falta de atualização do Manual de contratação e execução da Ação 1D73.

Manifestação da Unidade Examinada

O DESPACHO Nº 544/2016/SEI/ASSESSORIA SE/SE apresentou as seguintes manifestações:

- Possibilidade de atualização do Manual de contratação e execução da Ação 1D73 considerando as atualizações legislativas advindas após 2012, como o orçamento impositivo (Emenda Constitucional 86), que torna obrigatória a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União, e outras mudanças normativas posteriores;

Oportunamente promoveremos a atualização do citado normativo, contemplando as alterações legislativas atuais.

- Em caso de atualização do citado Manual, informar a sobre possibilidade de o mesmo preceitue que contratos de repasse destinados exclusivamente para a pavimentação de ruas ou avenidas que não estejam atrelados à realização de serviços de saneamento básico (água, esgoto e drenagem) sejam analisados pela SNSA acerca da adequabilidade de se realizar apenas a obra de pavimentação, sendo à gestão da SNTMU quando não tiverem qualquer relação com a área de saneamento, por ser tema mais afeto à área de mobilidade urbana.

Trata-se de decisão interna do Ministério das Cidades, que está sendo avaliada e ponderada no âmbito das demais Secretarias Finalísticas evoluídas.

Análise do Controle Interno

As manifestações apresentadas informaram que, em relação à atualização do Manual de contratação e execução da Ação 1D73 considerando as atualizações legislativas advindas após 2012, que a Unidade oportunamente promoverá a atualização do citado normativo, contemplando as alterações legislativas atuais.

Sobre a possibilidade de que os contratos de repasse da Ação 1D73 destinados a pavimentação e que não estejam atrelados à realização de serviços de saneamento básico (água, esgoto e drenagem), é necessário que a Unidade avalie a possibilidade de que, nos contratos futuros da Ação 1D73 que não tenham objeto relacionado à Saneamento Básico,



que tenham a sua gestão realizada pela Unidade Finalística relacionada ao objeto do instrumento de transferência.

A equipe de auditoria considera que os pontos acima listados são relevantes para a melhoria da gestão e do controle das transferências, de modo que continuará monitorando os temas por meio de recomendações consignadas neste ponto de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à Unidade que proceda à atualização do Manual de contratação e execução da Ação 1D73 considerando as atualizações legislativas advindas após 2012, como o orçamento impositivo (Emenda Constitucional 86), que torna obrigatória a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União, e outras mudanças normativas posteriores.

Recomendação 2: Recomendamos à Unidade que avalie a possibilidade de que, nos contratos futuros da Ação 1D73 que não tenham objeto relacionado à Saneamento Básico, que tenham a sua gestão realizada pela Unidade Finalística relacionada ao objeto do instrumento de transferência.

2.1.1.6 INFORMAÇÃO

GESTÃO DA CARTEIRA DE TRANSFERÊNCIAS DO PAC

Fato

Em análise à base de dados da CAIXA (transferências ativas, base de 06/05/2016), verificou-se as impropriedades abaixo listadas em relação aos prazos definidos nos Manuais de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (PAC e Não-PAC):

a) Termos de Compromisso para Obras do PAC: 615 Termos de Compromisso para a realização de obras iniciados após 24 meses da assinatura do Contrato, em descumprimento ao prazo estabelecido no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - item 15.3.

b) Termos de Compromisso para Estudos, Projetos e Planos do PAC: 144 Termos de Compromisso para a realização de Estudos, Projetos e Planos iniciados após 36 meses da assinatura do Contrato, em descumprimento ao prazo estabelecido no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – item 15.3.1.

c) Foram identificados 1.811 Termos de Compromisso do PAC em que o prazo para o primeiro desembolso ocorreu após 120 dias da autorização para início da obra, em descumprimento ao prazo estabelecido no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - item 15.3.2.

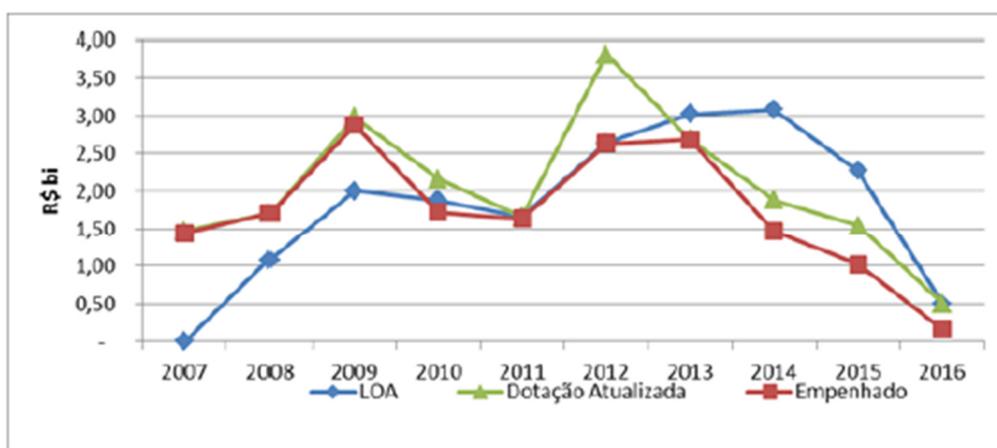
Por meio da Nota Técnica nº 9/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES, foram apresentadas as seguintes manifestações:



“Antes de responder objetivamente aos apontamentos específicos apresentados pela CGU, é importante esclarecer que as condições de execução dos termos de compromisso e contratos de repasse ao longo do exercício de 2015 foram adversas e atípicas, determinadas pela redução da atividade econômica do país e seus impactos sobre a arrecadação de tributos e, conseqüentemente, sobre as despesas da União.

Em função da crise econômica, o orçamento para as rubricas do PAC foi severamente reduzido durante o processo de elaboração do orçamento anual de 2015 e sobre o valor aprovado foi aplicado ainda um inédito contingenciamento orçamentário nas rubricas do Programa de Aceleração do Crescimento. Para que se tenha uma ideia da magnitude deste contingenciamento, informo que enquanto o orçamento aprovado para o exercício de 2014 para as rubricas do PAC_Saneamento foi de R\$ 3,1 bilhões, a dotação aprovada para o exercício de 2015 foi de apenas R\$ 1,5 bilhão, a programação da execução financeira da União, determinando uma redução dos limites financeiros disponibilizados para o PAC_Saneamento de R\$ 1,631 bilhão para R\$ 1,074 bilhão entre 2014 e 2015 (redução de 34,15%).

A Figura abaixo demonstra o comportamento do orçamento do PAC_Saneamento nos últimos exercícios e revela que a tendência de redução orçamentária se agravou em 2016. Para uma melhor compreensão do problema, é importante esclarecer que a Dotação Atualizada informada compreende o limite orçamentário final de cada exercício, depois de computadas as alterações realizadas ao longo de cada ano. Por sua vez, os valores da LOA compreendem as dotações inicialmente aprovadas na Lei Orçamentária Anual e, portanto, não incluem as alterações realizadas ao longo de cada exercício.



Destaca-se que a situação foi determinada por causas alheias à governabilidade do Ministério das Cidades, exigindo que no âmbito interno fossem adotadas medidas para minimizar os impactos da redução orçamentária sobre a carteira de investimentos, priorizando os contratos com obras em andamento.

Neste contexto foram adotadas medidas administrativas para reduzir a demanda orçamentária e financeira por recursos da União no exercício de 2015, entre as quais destacam-se:

- Suspensão de novas seleções de empreendimentos desde outubro/2013;
- Retardamento da contratação de operações já selecionadas;
- Exigência da homologação da Síntese dos Projetos Aprovados (SPA) de termos de compromisso contratados para iniciar a licitação das obras;



- *Suspensão da homologação da Síntese dos Projetos Aprovados (SPA) de termos de compromisso contratados, desde junho/15, retardando a licitação das obras;*
- *Suspensão do Início de Objeto de novos contratos de obras e de novas etapas de obras de contratos em andamento, desde junho/2015;*
- *Retardamento do reforço dos empenhos dos contratos em andamento;*
- *Eliminação do aporte antecipado de recursos financeiros nas contas bancárias dos termos de compromisso, reduzindo ou até mesmo eliminando a existência de recursos financeiros depositados, sob bloqueio, para estimular a execução dos objetos dos contratos.*

Diante da situação exposta, o ambiente operacional que orienta a execução dos empreendimentos sofreu grande modificação, gerando insegurança entre os técnicos, as instituições envolvidas e os prestadores de serviços, impactando negativamente sobre o ritmo de execução das obras em andamento e postergando o início de novas obras.

Adicionalmente, a suspensão ou o retardamento da homologação de SPA ou da autorização para início de novas obras (AIO) pelo Ministério das Cidades, exigiu a revisão dos normativos para suspender a aplicação das sanções administrativas previstas no caso de atraso do início de execução dos empreendimentos, especialmente as estabelecidas pelos itens 15.3, 15.3.1 e 15.3.2, uma vez que não seria justo punir os proponentes por razões alheias à sua governabilidade, considerando que o atraso do processo atendeu à conveniência da União e não foi decorrente de desídia dos compromissários.

Para tornar mais efetivas as medidas restritivas adotadas, as competências para homologação das Sínteses dos Projetos Aprovados (SPA) e das Autorizações Para Início do Objeto (AIO) foram avocadas pelo Ministro de Estado das Cidades e a aplicação das sanções administrativas por atraso no início da execução suspensas, conforme estabelecem as Portarias MCIDADES nº 368/2015, 441/2015 e 632/2015, de 2/7/15, 20/9/15 e 10/12/15, respectivamente.

Neste contexto, considera-se esclarecidas as razões que motivaram a não aplicação das sanções administrativas previstas no MICE_PAC, questionadas nos itens 4.1 a 4.4 da Solicitação de Auditoria em discussão. Não obstante, ao cotejar as quantidades de termos de compromisso apontadas como impróprias nos itens em questão, verificou-se que a quantidade de contratos com as ocorrências identificadas é muito menor que o indicado na Solicitação de Auditoria.

Em relação ao apontamento de emissão de AIO fora do prazo de 24 meses, é importante tecer algumas considerações. Em primeiro lugar, o prazo limite para emissão de AIO a partir da data de contratação varia de 24 a 36 meses, em função do tipo de objeto, conforme estabelecem os subitens 15.3 e 15.3.1 do MICE, reproduzidos a seguir:

“15.3. Será rescindido o Termo de Compromisso que não obtiver da MANDATÁRIA a Autorização de Início de Objeto – AIO - no prazo de 12 (doze) meses, a contar de sua assinatura, prorrogável por até 12 (doze) meses, mediante solicitação justificada pelo COMPROMISSÁRIO e encaminhada à MANDATÁRIA.

15.3.1. Quando o objeto do Termo de Compromisso destinar-se à execução de obras de drenagem de águas pluviais urbanas, saneamento integrado ou contenção de encostas para prevenir desastres naturais ou tiver por finalidade o abastecimento de água em áreas urbanas para enfrentamento dos efeitos de estiagem, ou ainda referir-se à elaboração de estudos, planos e projetos, admitir-se-á a prorrogação adicional do prazo fixado no item 15.3 por até 12 (doze) meses, totalizando o máximo de 36 (trinta e seis)



meses, mediante solicitação justificada pelo compromissário e encaminhada à MANDATÁRIA.”

Assim, esclarece-se que os AIO emitidos em prazo superior a 24 meses para os TC sob gestão desta SNSA foram para Contratos enquadrados no subitem 15.3.1, cujo prazo é de 36 meses. Desta forma, não há que se falar em descumprimento do normativo pela SNSA, uma vez que o prazo de 36 meses foi observado.

Por sua vez, os TC com AIO emitidos após 36 meses da contratação foram realizados após a edição da Portaria nº 441/2015 que suspendeu a sanção prevista no MICE para os contratos sem AIO no prazo estabelecido, uma vez que a emissão de AIO passou a exigir autorização do Ministro das Cidades. ”

Em análise às manifestações apresentadas, a equipe de auditoria considera que foram esclarecidas as questões referentes à autorização para início das obras e também do prazo para a realização do primeiro desembolso, de modo que o registro é feito no Relatório na condição de Informação para atestar a adequação da conduta adotada pelo gestor e também como forma de divulgar as informações acerca dos motivos pelos quais os prazos do MICE-PAC tiveram que sofrer alterações.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

FALTA DE COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DO OBJETO DE RECURSOS DESCENTRALIZADOS

Fato

Em análise ao item 2.3.6 do Relatório de Gestão (Execução Descentralizada com Transferência de Recursos), o quadro 2.16 informa a realização de quatro Termos de Execução Descentralizada celebrados no exercício 2015, com montantes repassados da monta de R\$ 1.298.158,80.

No subitem “Análise Situacional”, integrante referido item 2.3.6, são citadas três descentralizações de créditos:

- UFMG – Apoio a realização do XVI ENAMPUR - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional 2015;
- IPEA – apoio à elaboração do relatório do Conselho das Cidades, para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III);
- Secretaria de Comunicação Social da PR – campanha publicitária para divulgação da 6ª Conferência das cidades.



Por meio de Solicitação de Auditoria, foi solicitado o motivo da divergência entre o quadro 2.16 (4 Termos de Execução Descentralizada) e o subitem “Análise Situacional” (3 Termos de Execução Descentralizada)

Em resposta, o DESPACHO Nº 442/2016/SEI/SPOA/SE apresentou as seguintes informações:

“Resposta: Trata-se de descentralização de crédito em favor da ENAP, no valor de R\$ 30.730,93, que teve por objeto “Promover a capacitação de dirigentes no Programa Internacional de Desenvolvimento de Executivos na Administração Pública Federal”, correspondente ao Processo nº 80000.020517/2015-49.”.

Após a informação prestada pela Unidade, o Relatório de Gestão foi novamente analisado, e verificou-se que a referida capacitação de dirigentes no *Programa Internacional de Desenvolvimento de Executivos na Administração Pública Federal*, é citada no item 6.1 – Gestão de Pessoas do Relatório, nos seguintes termos:

“Destaca-se a realização do Programa Internacional de Desenvolvimento de Executivos da Administração Pública Federal, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP em conjunto com a Universidade de Harvard/EUA. O evento teve por objetivo conectar servidores da alta administração federal com novas práticas e técnicas de administração pública, levando-os diretamente ao contato com líderes nessa área de conhecimento. Foi capacitado 1 (um) servidor.”.

Portanto, constata-se que houve falha de natureza formal, pois realmente foram realizados quatro (4) Termos de Execução Descentralizada no exercício 2015, sendo que o item 2.3.6 do Relatório de Gestão que trata a respeito do tema descreve apenas 3 (três) desses Termos, estando a descrição do objeto da descentralização de créditos orçamentários apresentada apenas no item 6.1 do Relatório de Gestão (Gestão de Pessoas).

Ainda a respeito dos Termos de Execução Descentralizada realizados pela Unidade no exercício 2015, por meio de Solicitação de Auditoria, foi solicitada a disponibilização para análise dos processos referentes aos acordos firmados com a ENAP, UFMG e IPEA. A análise dos referidos processos apresentou as seguintes conclusões:

Tabela 08 – Resumo da análise do processo do Termo de Execução Descentralizada firmado com a ENAP

Número do Processo: 80000.020517/2015-49	Órgão: ENAP
Assunto: PROGRAMA INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE EXECUTIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. INDICAÇÃO DE SERVIDOR. Por meio do DESPACHO Nº 609/2015/GAB/SNAPU/MCIDADES, de julho/2015 (pagina 11) foi indicado o Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Sr. Luis Oliveira Ramos. Também foi indicada a Gerente de Projeto, Paula Coelho da Nóbrega. Período de 18 a 23/10/2015 em Harvard – USA.	
Previsão Orçamentária: US\$ 7.400,00 (R\$ 25.784,56 - vinte e cinco mil setecentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos) estabelecida com base no câmbio comercial do dia 05/08/2015).	
Ação Orçamentária: Programa de Trabalho/Projeto/Atividade – 15128211645720001, Natureza da Despesa 33.90.39-48 - Serviço de seleção	



Documento que lastreou o pedido: Nota Técnica n.º. 156 /COLED/CGRH/SPOA/SE/MCidades, de 11/08/2015 (páginas 49 a 54). - Total em Reais a ser descentralizado à ENAP = R\$ 30.730,93 (folha 58).
Elaborado Termo de Execução Descentralizada: (X) sim () não Data da Elaboração: ago/2015 – folhas 43 a 48.
Signatário: Afonso Orlandi Neto (SPOA) (fl. 67)
Certificação Orçamentária: Destaque lançado no SIAFI em 26/08/2015 (2015NC000564), no valor de R\$ 30.730,93. (página 73).
Publicação no Diário Oficial: 26/08/2015 – Seção 3
Existe comprovação da despesa: (X) Sim () Não Obs: 1) Diploma de conclusão do curso por parte de Luiz Oliveira Ramos (página 88).

Tabela 09 – Resumo da análise do processo do Termo de Execução Descentralizada firmado com a UFMG

Número do Processo: 80050.000156/2015-29	Órgão: UFMG
Assunto: Apoiar a realização da XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR – ENANPUR, de 18 a 22/05/2015	
Previsão Orçamentária: R\$ 30.000,00	
Ação Orçamentária: Ação 8872 - Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, rubrica 56.101.15.121.2054.8872.0001	
Documento que lastreou o pedido: NOTA TÉCNICA 16 IGC/ DDII SEI MCIDADES /2015, de 14/05/2015, e Memorando n.º 000 232 2015/GC/DDI/SEIMCIDADES, de 14/05/2015.	
Elaborado Termo de Execução Descentralizada: (X) sim () não Data da Elaboração: 14/05/2015 Obs: 1) Classificação da Despesa: 339039 – Outros Serviços de Terceiros pessoa jurídica	
Signatário: Elton Santa Fé Zacarias	
Certificação Orçamentária: Destaque lançado no SIAFI em 15/05/2015 (2015NC000153).	
Publicação no Diário Oficial: 15/05/2015 – Seção 3	
Existe comprovação da despesa: () Sim (X) Não Obs: 1) recursos financeiros foram transferidos em 15/05/2015; 2) RELATÓRIO TÉCNICO-CIENTÍFICO XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, de 15/06/2015 (págs. 43 a 78). 3) No relatório consta que foram reservados 18 quartos e não 20, conforme Termo de Execução, mas não consta o comprovante de pagamento à HRA Viagens e Turismo. (pág. 77).	

Tabela 10 – Resumo da análise do processo do Termo de Execução Descentralizada firmado com o IPEA

Número do Processo: 80000.035022/2015-14	Órgão: IPEA
--	-------------



Assunto: Conselho das Cidades - apoio à elaboração do Relatório do Conselho das Cidades para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III.
Previsão Orçamentária: R\$ 120.000,00
Ação Orçamentária: 10.56101.15.452.2054.4055 - Suporte e aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Documento que lastreou o pedido: Nota Técnica n2 26/2015/SECONCID/MCIDADES, de 17/12/2015
Elaborado Termo de Execução Descentralizada: (X) sim () não Data da Elaboração: 16/12/2015 Obs: 1) Valor R\$ 118.296,00, sendo R\$ 115.200,00 em dezembro/2015 e R\$ 3.096,00 em fevereiro/2016; 2) projeto semelhante foi executado em 2014;
Signatário: Elton Santa Fé Zacarias foi nomeado Secretário Executivo do MCidades em 12/02/2015
Certificação Orçamentária: NOTA TÉCNICA N0180/2015 - COORC/CGOF/SPOA/SE/MCIDADES, de 16/12/2015. Destaque lançado no SIAFI em 18/12/2015 (015NC001134).
Publicação no Diário Oficial: 18/12/2015 – Seção 3
Existe comprovação da despesa: () Sim (X) Não Obs: não existe qualquer comprovante da despesa de R\$ 115.200,00, cujos recursos financeiros foram transferidos em 26/02/2016.

A análise dos Termos de Execução Descentralizada concluiu que não houve comprovação da despesa para a descentralização de créditos realizada para o IPEA (R\$ 115.200,00) e para a UFMG (R\$ 30.000,00), além do comprovante de pagamento à HRA Viagens e Turismo para este último caso (UFMG).

Causa

Falta de controle da prestação de contas de recurso descentralizado.

Manifestação da Unidade Examinada

O DESPACHO Nº 544/2016/SEI/ASSESSORIA SE/SE apresentou as seguintes manifestações:

A Secretaria Executiva do Conselho das Cidades – SECONCID prestou os esclarecimentos acerca do Termo de Execução Descentralizada firmado com o IPEA por meio do DESPACHO Nº 57/2016/SEI/SECONCID/SE 0207312.

A Gerência de Capacitação da Secretaria Executiva prestou os esclarecimentos acerca do Termo de Execução Descentralizada firmado com a UFMG através do DESPACHO Nº 17/2016/SEI/GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO/DDI/SE 0208470 e do DESPACHO Nº 18/2016/SEI/GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO/DDI/SE 0208564 e documentação anexa 0208506.

DESPACHO Nº 57/2016/SEI/SECONCID/SE

1. Em resposta à Auditoria nº Número: 201600725/001, SFC/DI/CGURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades, Item 3.1.1.1, que questiona a



ausência de comprovação de despesas de R\$ 115.200,00, cujos recursos financeiros foram transferidos em 26/02/2016, informamos o seguinte:

2. Conforme descrito no processo: 80000.035022/2015-14, encaminho a esse Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle em junho deste ano, o Projeto: “Habitat III - apoio à elaboração do Relatório do Conselho das Cidades” possui vigência de janeiro 2016 a setembro de 2016 (ver pág. 6, processo - 80000.035022/2015-14).

3. De acordo com o item “IV - DA RELAÇÃO ENTRE AS PARTES”, Sub Item 4.2, alínea b, transcrita abaixo, pág. 9 do mesmo processo, compete ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, realizar a prestação de contas ao final das atividades.

" 4.2 – Compete ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

....

b) Apresentar relatório de execução física das atividades e de aplicação financeira dos recursos, bem como realizar a prestação de contas ao final das atividades, conforme cronograma de execução previsto no item III deste instrumento;"

DESPACHO Nº 17/2016/SEI/GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO/DDI/SE

1. Em resposta à Auditoria nº Número: 201600725/001, SFC/DI/CGURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades, Item 3.1.1.1, referente ao Termo de Execução Descentralizada em favor da UFMG, o qual questiona a comprovação de pagamento à empresa HRA Viagens e Turismo, informo que foi solicitado à UFMG o documento comprobatório da despesa, conforme Ofício nº 23/2016/SEI/GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO/DDI/SE-MCIDADES de 22/07/2016, em anexo.

DESPACHO Nº 18/2016/SEI/GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO/DDI/SE

Em complemento ao Despacho 17 (0208470), desta Gerência de Capacitação/DDI/SE, informo que o comprovante solicitado à UFMG, do pagamento à empresa HRA Viagens e Turismo, refere-se ao valor total disponibilizado pela descentralização de créditos no valor de R\$ 30.000,00 à UFMG.

Análise do Controle Interno

Conforme informado na manifestação apresentada, a descentralização de créditos realizada para o IPEA (R\$ 115.200,00) possui vigência até setembro/2016, não cabendo, portanto, a apresentação de prestação de contas.

Quanto à descentralização para a UFMG (R\$ 30.000,00), a manifestação apresentada informou que foi solicitado à UFMG o documento comprobatório do pagamento realizado à empresa HRA Viagens e Turismo, e que este se refere ao valor total disponibilizado pela descentralização de créditos no valor de R\$ 30.000,00 à UFMG.

Portanto, a equipe de auditoria aguarda a apresentação do referido documento solicitado à UFMG, informando que a constatação será monitorada por meio de recomendação formulada neste Relatório de Auditoria.



Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos que a Unidade apresente a comprovação do pagamento à empresa HRA Viagens e Turismo, refere-se ao valor total disponibilizado pela descentralização de créditos à UFMG no valor de R\$ 30.000,00.

3.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.2.1 INFORMAÇÃO

DIVERGÊNCIAS DE INFORMAÇÕES ENTRE O SIOPE E O RELATÓRIO DE GESTÃO

Fato

Na avaliação dos resultados realizados em relação às metas programadas para os Programas/Objetivos/Ações sob a responsabilidade da Unidade, inicialmente realizou-se análise formal em relação aos dados divulgados no item 2 do Relatório de Gestão, que apresenta as informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras das Ações de Governo sob a responsabilidade da UPC.

Os dados foram comparados com os publicados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, referentes ao exercício de 2015, tendo sido verificadas divergências entre os dados presentes no Relatório de Gestão em relação às metas Previstas na LOA, Reprogramadas e Realizadas, conforme destacado na tabela a seguir:

Tabela 11 – Divergências de informações entre o SIOPE e o Relatório de Gestão

PROGRAMA	OBJETIVO	AÇÃO - DESCRIÇÃO		FATO	REL GESTÃO	SIOP
2054	0589	8872	Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades	Meta física (Pessoa capacitada) reprogramada diverge do Relatório de Gestão SE 2015 - página 7 do RG.	LOA (500) REPROGRAMADA (500) REALIZADA (24.966)	LOA (500) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (24.966)
2054	0589	20NP	Aprimoramento do Sistema Nacional de Informações das Cidades	Meta física (Iniciativa apoiada) reprogramada diverge do Relatório de Gestão SE 2015 - página 7 do RG.	LOA (1) REPROGRAMADA (1) REALIZADA (0)	LOA (1) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (0)
2054	0589	4055	Fortalecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	Meta física (Projeto realizado) LOA e realizada divergem do Relatório de Gestão SE 2015 - página 7 do RG.	LOA (0) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (0)	LOA (1) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (2)
2054	0589	4420	Funcionamento do Conselho das Cidades - Nacional	Meta física (Conselho Mantido) LOA, reprogramada diverge do Relatório de Gestão SE 2015 - página 7 do RG.	LOA (1) REPROGRAMADA (1) REALIZADA (1)	LOA (1) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (1)



2054	0589	1D73	Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano	Meta física (Projeto apoiado) LOA e realizada divergem do Relatório de Gestão SE 2015 - página 7 do RG.	LOA (0) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (2.142)	LOA (124) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (244)
2048	0591	20YZ	Apoio ao Fortalecimento Institucional do Sistema Nacional de Trânsito - SNT	Meta física (Projeto apoiado) reprogramada diverge do Relatório de Gestão SE 2015 - página 7 do RG.	LOA (10) REPROGRAMADA (10) REALIZADA (10)	LOA (10) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (10)

Por meio da Solicitação de Auditoria 201600725/001 foram solicitados esclarecimentos para as citadas inconsistências, as quais apresentamos na sequência com deste ponto com a respectiva análise.

Por meio do Ofício nº 144/2016/SEI/AECI/GAB-MCIDADES, de 06/07/2016, foram apresentadas as seguintes informações:

“Com relação às ações Ação 8872, Ação 20NP, Ação 4420, Ação 20YZ, a CGPLAN esclareceu o questionamento por meio do DESPACHO Nº 7/2016/SEI/CGPLAN/SPOA/SE 0155092.

DESPACHO Nº 7/2016/SEI/CGPLAN/SPOA/SE:

Resposta: Com relação aos casos em que ocorreram divergências entre SIOP e o Relatório de Gestão SE/2015, cumpre destacar que no exercício a que se refere o relatório, não houve, por parte do MPOG, abertura do sistema SIOP para reprogramação das metas referente ao primeiro semestre do ano, como usualmente ocorre. Assim, em função de divergência conceitual no momento do preenchimento dos quadros do RG/SE-2015 algumas unidades repetiram a informação constante no campo “Meta Prevista” do mesmo quadro. A fim de evitar novas possíveis ocorrências nesse sentido, as unidades responsáveis já foram devidamente orientadas.”

“A Gerência de Capacitação da Secretaria Executiva, em relação às ações 8872 e 20NP, acrescentou o disposto no DESPACHO Nº 11/2016/SEI/GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO/DDI/SE 0157668.

DESPACHO Nº 11/2016/SEI/GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO/DDI/SE:

Resposta: No âmbito do Programa 2054, Ação 8872 e Ação 20NP, a divergência apontada refere-se à reprogramação da meta informada no Relatório de Gestão, mas não lançada no SIOP, tendo em conta que o sistema não fora disponibilizado à época (2015) para o seu lançamento. No entanto, como os números da LOA e da Reprogramação são mantidos e não divergem entre si, observa-se que não houve prejuízo na ação, tendo em conta o alcance das metas.”

Quanto ao Programa 2054/Objetivo 0589/Ação 1D73, a Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA apresentou as respostas no DESPACHO Nº 442/2016/SEI/SPOA/SE 0155994.

DESPACHO Nº 442/2016/SEI/SPOA/SE:

Resposta: Quanto ao Programa 2054/Objetivo 0589/Ação 1D73, os dados apresentados no quadro constantes da SA 201600725/001, referem-se apenas ao Localizador 0001 –



Nacional, da Ação 1D73, enquanto no RGE foram abordados os demais localizadores da referida Ação.

O Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN também apresentou seus esclarecimentos, em relação à ação 20YZ, por meio do DESPACHO Nº 658/2016/SEI/CGPO/DENATRAN/SE 0155174.

DESPACHO Nº 658/2016/SEI/CGPO/DENATRAN/SE

Resposta: Informo que houve um erro no preenchimento da meta reprogramada referente à ação de código 20YZ. Favor considerar o quadro abaixo:

Quadro A.4.2.3.2 – Ações – OFSS

Identificação da Ação						
Código	20YZ					
Descrição	Apoio ao Fortalecimento Institucional do Sistema Nacional de Trânsito - SNT					
Iniciativa	Q2BB – Aprimoramento do Sistema Nacional de Trânsito promovendo a melhoria do desempenho de seus órgãos e entidades, estimulando a educação, a fiscalização, a engenharia e a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito.					
Objetivo	Aprimorar o Sistema Nacional de Trânsito promovendo a melhoria do desempenho de seus órgãos e entidades, estimulando a educação e a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito. Código: 0591					
Programa	Mobilidade Urbana		Código: 2048		Tipo: Temático	
Unidade Orçamentária	56901					
Ação Prioritária	<input type="checkbox"/> Sim <input checked="" type="checkbox"/> Não		Caso positivo: <input type="checkbox"/> PAC		<input type="checkbox"/> Brasil sem Miséria	
Lei Orçamentária 2015						
Execução Orçamentária e Financeira						
Dotação		Despesa			Restos a Pagar inscritos 2015	
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Paga	Processados	Não Processados
114.000.000,00	114.000.000,00	107.732.804,01	81.213.724,07	72.289.788,83	8.923.935,24	26.519.079,94
Execução Física						
Descrição da meta		Unidade de medida	Montante			
Órgão Apoiado		Unidade	Previsto	Reprogramado	Realizado	
			10	0	10	
Restos a Pagar Não processados - Exercícios Anteriores*						
Execução Orçamentária e Financeira			Execução Física - Metas			
Valor em 1/1/2015	Valor Liquidado	Valor Cancelado	Descrição da Meta	Unidade de medida	Realizada RAP	
4.627.018,61	4.603.050,56	0	Órgão Apoiado	Unidade	8	

Fonte: SIOP: Execução Física; Tesouro Gerencial: Execução Orçamentária e Financeira; Órgão responsável, em 26 de fevereiro de 2016.

A Secretaria Executiva do Conselho das Cidades - SECONCID, respondeu os questionamentos relativos às Ações 4055 e 4420 por meio do DESPACHO Nº 45/2016/SEI/SECONCID/SE 0160010.

DESPACHO Nº 45/2016/SEI/SECONCID/SE:

Resposta:

a) Ação 4055 = reconhecemos equívoco no preenchimento do relatório de gestão nos campos “LOA (0)”, “REPROGRAMADA (0)”, e “REALIZADA (0)”, devendo ser considerados corretos os campos preenchidos no SIOP “LOA (1)”, “REPROGRAMADA (0)” e “REALIZADA (2)”. Não obstante as informações qualitativas apresentadas no relatório de gestão estão em conformidade com o preenchido no SIOP.

b) Ação 4420 = reconhecemos equívoco no preenchimento do relatório de gestão nos campos “LOA (1)”, “REPROGRAMADA (1)”, e “REALIZADA (1)”, devendo ser considerados corretos os campos preenchidos no SIOP “LOA (1)”, “REPROGRAMADA



(0)” e “REALIZADA (1)”. Não obstante as informações qualitativas apresentadas no relatório de gestão estão em conformidade com o preenchido no SIOP.

A Unidade Examinada baseou-se no Acompanhamento Orçamentário SIOPE - Orientações para a Coleta de 2015 para as manifestações apresentadas pelos despachos nº 7, 11, 45 e 658. As manifestações foram acatadas, com a ressalva de que foram considerados os dados referentes ao Localizador 0001 – Nacional em todas as comparações realizadas, justificando, portanto, o motivo das diferenças verificadas.

Além disso, a equipe de auditoria também considerou importante que a Unidade realizasse as gestões cabíveis junto ao Tribunal de Contas da União para a correção do Relatório de Gestão em relação aos dados retificados na resposta encaminhada.

Em resposta, foi apresentado o Ofício nº 38/2016/SEI/SE-MCIDADES 0210640, enviado ao Tribunal de Contas da União, que informou ao Tribunal acerca das divergências entre o SIPOE e o Relatório de Gestão devido a não abertura do Sistema pelo MPOG para a reprogramação das metas referente ao primeiro semestre do ano, como usualmente ocorre, gerando as referidas divergências.

Portanto, a auditoria considera que foram adotadas as providências cabíveis pela Unidade acerca das inconsistências verificadas no Relatório de Gestão.

3.1.2.2 INFORMAÇÃO

AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS

Fato

O Anexo I do Relatório de Gestão - SITUAÇÃO DAS OBRAS REALIZADAS EM PARCERIA COM A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - Situação das obras atrasadas/paralisadas, apresenta relação de 137 instrumentos de transferência firmados no âmbito da Ação 1D73 na situação de ATRASADO/PARALISADO das Unidades SEMOB e SNAPU. Não foram apresentadas essas informações para as obras geridas pelas Unidades SNH e SNSA

De acordo com o documento “*Orientações para elaboração do item de informação “Situação das obras realizadas em parceria com a Caixa Econômica Federal”*”, disponível no Sistema e-contas do TCU, e que orienta o preenchimento do Relatório de Gestão, o Relatório deveria apresentar as seguintes informações:

2. Em relação às obras paralisadas, a abordagem das informações deve contemplar, no mínimo, o seguinte:

a) Número do contrato de repasse;

b) Objeto, vigência e valor do contrato;

c) Tempo de paralisação de cada obra e impactos dessa condição;

d) Providências adotadas para retomar a execução e resultados observados;

3. Em relação às obras atrasadas, fazer descrição do que caracteriza o atraso da obra e demonstrar as quantidades de contratos de obras, por estado da federação,



que se encontram nessa situação. Também, a UPC deve informar, de forma sucinta, o conjunto de medidas que esteja sendo adotado para evitar a paralização das obras.

Questionada acerca da ausência das informações requeridas por parte da SNH e da SNSA, a unidade apresentou as seguintes justificativas:

“Resposta: *DESPACHO Nº 7/2016/SEI/CGPLAN/SPOA/SE - Apesar de não ter sido apresentada uma relação de obras atrasadas no referido Anexo, seguindo orientação inicial do TCU, conforme e-mail do dia 20/1/2016 com orientação postada na Comunidade de Contas do TCU, o assunto foi abordado no item 2.3.6.1 do RG, onde constam as informações tanto da SNSA, quanto da SNH.*”

Em análise à documentação acostada à manifestação apresentada, consta a orientação colhida na Comunidade de Contas do TCU informando que *“não é necessário trazer a relação nominal de cada obra. As informações devem ser em termos mais gerenciais, tais como a quantidade de obras paralisadas, se houve aumento ou diminuição em relação a exercícios pretéritos, como é feito o acompanhamento e como são tratados os casos que lhe surgirem”*.

Entretanto, apenas para as obras da SNSA é informado como é feito o acompanhamento e como é o tratamento dos casos ao longo do exercício, e apenas para as obras da SNH consta análise acerca do aumento ou diminuição de obras paralisadas em relação a exercícios pretéritos.

Para todas as Unidades Finalísticas, também não foram apresentadas as informações solicitadas acerca das obras atrasadas. A esse respeito, a Nota Técnica nº 9/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes justificativas:

“Em relação aos termos de compromisso com obras classificadas como atrasadas no banco de dados, não há rotina específica de monitoramento definida na unidade para acompanhamento dos mesmos. Considera-se que essa classificação é frágil, e não reflete a real situação da obra. Ademais, o campo situação de obra só é atualizado pela CAIXA quando ela realiza a aferição da execução física da obra em campo, e isso varia em função do modelo de aferição definido para o termo de compromisso, conforme disciplina o MICE. No caso da opção de aferição por parcelas, por exemplo, a mandatária somente realiza a aferição da execução em determinados marcos, (40%, 60%, 80%, 100%). Tal sistemática de aferição, por si só, já prejudica a classificação do andamento da obra.

A própria CAIXA, em reunião realizada em dezembro de 2015 para esclarecimentos e padronização de conceitos utilizados no banco de dados, propõe a substituição das situações de obra “atrasada”, “adiantada” e “normal” pelo termo “iniciada”.

Por essas razões, em resposta às recomendações definidas no Plano de Providências de 2014 pela CGU, a SNSA solicitou à CGU que verificasse junto ao TCU a possibilidade de as obras classificadas como “atrasadas” no banco de dados deixassem de constituir grupo específico de relato de providências no Relatório de Gestão.

Além disso, em função da disponibilidade reduzida de recursos humanos na unidade, já destacada em diversos relatórios de gestão, considera-se pouco produtivo o foco na gestão de contratos com obras atrasadas, quando existem obras não iniciadas ou paralisadas que constituem problemas mais relevantes para a população e que, portanto, merecem um monitoramento mais intensivo.”



Acerca da manifestação apresentada, a equipe de auditoria concorda com os argumentos apresentados pela SNSA para a mudança na padronização dos conceitos acerca da situação da obra utilizados no banco de dados, e informa que na próxima reunião para a customização da auditoria de contas do exercício 2016 das Unidades do Ministério das Cidades, apresentará a proposta ao TCU para que as obras classificadas como “atrasadas” no banco de dados deixassem de constituir grupo específico de relato de providências no Relatório de Gestão.

A análise ao Relatório de Gestão também identificou as seguintes inconsistências em relação as orientações e parâmetros para a elaboração dos campos do Relatório disponível no Sistema e-contas do TCU:

- O sumário não indica o número das páginas;
- Não há a indicação do número das páginas.

Questionada a esse respeito, a Unidade encaminhou o Despacho nº 7/2016/SEI/CGPLAN/SPOA/SE, contendo as seguintes informações:

RESPOSTA: Inicialmente, cumpre destacar que não existem pendências junto ao sistema e.Contas do TCU, no que diz respeito à questão levantada por essa Controladoria, tendo esta SE/MCidades apresentado o seu Relatório de Gestão em absoluta conformidade com o que estabeleceram as normas exaradas pela Corte de Contas atinentes ao exercício de 2015, a saber: DN TCU nº 146/2015, DN/TCU nº 147/2015 e Portaria TCU nº 321/2015, bem como as orientações constantes no sistema e.Contas.

Destaque-se, orientação para elaboração do conteúdo da seção “Elementos Pré-Textuais”, conforme consta no próprio sistema e.Contas:

“Sumário, contemplando relação dos capítulos e seções do RG, na ordem em que aparecem.” (grifo nosso)

A resposta apresentada também transcreve mensagem eletrônica datada de 17/3/2016, com orientação postada na Comunidade de Contas do TCU, em resposta a questionamento relativo à questão do sumário e numeração de páginas, em que o TCU informa que *“Em relação à numeração de páginas, de fato, para a organização do sumário, isso é muito difícil, e o sistema não resolve o problema. Então, a sugestão é que o sumário contenha apenas a estrutura de capítulos e tópicos sem, contudo, indicar a numeração das páginas onde se encontram. Também, não há como manter hiperlinks. Ou seja, o sumário passa a ser apenas uma indicação da estrutura, sem fazer vínculos internos com o texto do relatório.”*

Portanto, a equipe de auditoria considera que não há ressalva a ser feita acerca da estrutura do Relatório de Gestão da Unidade.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201600725

Unidade auditada: Secretaria Executiva

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 para os quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de parâmetros adequados de acompanhamento dos sistemas informatizados em desenvolvimento (item 1.1.1.1)

- Ausência de informações no SICONV (item 2.1.1.1)

- Necessidade de formalização de rotinas para tratamento das obras paralisadas da Ação 1D73 (item 2.1.1.2)

- Falhas detectadas no banco de dados mantido pela CAIXA para o acompanhamento das transferências do Ministério das Cidades (item 2.1.1.3)

- Necessidades de ajustes relacionados às Unidades da pasta responsáveis pelas transferências voluntárias (item 2.1.1.5)

- Falta de comprovação da realização do objeto de recursos descentralizados (item 3.1.1.1)

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, 28 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: 201600725

Unidade Auditada: Secretaria Executiva

Ministério Supervisor: Ministério das Cidades

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Bruno Araújo

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Sobre os avanços mais marcantes da gestão avaliada, verificou-se que em 2015 foi finalizado o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, o qual consideramos um dos avanços mais relevantes da gestão da Pasta nos últimos anos. Foram definidos os objetivos estratégicos, que para o atingimento contaram com a concepção de vinte e sete iniciativas estratégicas a serem utilizadas como ferramentas gerenciais para a materialização dos objetivos. Posteriormente, essas iniciativas foram transformadas em projetos estratégicos, passando a compor o “Portfólio de Projetos Estratégicos do Ministério das Cidades”. Além disso, também foram definidos indicadores estratégicos de desempenho, com a finalidade de testar o progresso da organização em direção aos objetivos estratégicos, e iniciou-se o processo de desdobramento de planos táticos nas Secretarias Finalísticas. O horizonte temporal estabelecido para a implementação do Planejamento Estratégico foi de 2014-2018, e a auditoria entende que nesse período as ferramentas e parâmetros desenvolvidos poderão contribuir para a tomada de decisões a partir de referenciais que minimizem riscos e influenciem positivamente nos resultados das políticas públicas.

Sobre as principais constatações que impactaram a execução dos programas e nas operações da unidade auditada, verificou-se que em 2015 não foram concluídos os sistemas para o acompanhamento das obras e serviços contratados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e nas transferências voluntárias, e para a seleção dos beneficiários e o monitoramento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Na auditoria, foi apurado que os citados sistemas estão em desenvolvimento, de modo que a evolução dos mesmos é objeto de avaliação no acompanhamento da Pasta em 2016. Outras constatações

apuradas trataram de problemas relacionados a pendências na apresentação de prestações de contas de instrumentos de transferência e no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em relação à celebração de Instrumentos de Transferência com municípios que não haviam prestado contas de transferências anteriores. Também se constatou a falta de fidedignidade e de completude na base de dados da CAIXA utilizada para a gestão das transferências do Ministério das Cidades, além da falta de informações sobre convênios no SICONV. Ademais, constatou-se aumento do quantitativo de obras paralisadas oriundas de transferências voluntárias, sendo que a apuração realizada constatou que em aproximadamente 50% dos casos, a paralisação ocorreu devido à ausência de repasses do governo federal, resultando em impactos diretos na execução das obras e serviços.

Acerca das principais causas estruturantes das constatações identificadas pela equipe auditoria, foi recomendado à Unidade a instituição de cronogramas detalhados para acompanhamento da evolução dos sistemas de monitoramento dos recursos investidos na forma de transferências PAC e Não PAC, e também para a seleção de beneficiários e o monitoramento do PMCMV, que representam as principais linhas de atuação do Ministério das Cidades, e, portanto, na opinião desta auditoria, deveriam ter maior prioridade em relação aos projetos estratégicos da Pasta, especialmente no caso do acompanhamento do PMCMV, para o qual não foi apresentado qualquer detalhamento sobre o Sistema. Em relação à falta de confiabilidade e também de completude das bases de dados da CAIXA e do SICONV, que são fonte de informações para o monitoramento das transferências e tomada de decisões, foi recomendado à Unidade conferir tratamento prioritário a esse tema.

Sobre as recomendações de auditorias anteriores que não tiveram pleno atendimento e que, na opinião da auditoria resultaram em consequências no exercício avaliado, cito as recomendações da auditoria de contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades que migraram para o Plano de Providências da Secretaria Executiva e que são relacionadas a mudanças estruturais nos normativos que regulam a execução das ações do PAC e que estão vinculadas à renovação do contrato de prestação de serviços com a CAIXA, que não foi concluído no exercício por estar em discussão, no Ministério do Planejamento, acerca do processo de precificação pelos serviços da Mandatária, e que impactaram na não implementação de melhorias como o acordo de níveis de serviço e a possibilidade de sanção contratual em relação aos serviços prestados pela CAIXA. Destaco também as recomendações das auditorias de contas das Secretarias Nacionais de Saneamento e Habitação do exercício anterior sobre a instituição de sistemas para o monitoramento das transferências PAC e Não PAC e para a seleção de beneficiários e o monitoramento do PMCMV, que também migraram para o Plano de Providências da Secretaria Executiva e que ao longo do exercício 2015 não foram concluídos.

Em relação aos controles internos administrativos da unidade, a equipe de auditoria considerou que houve avanços em relação à avaliação dos exercícios anteriores em relação ao ambiente e as atividades de controle e no monitoramento das atividades e dos resultados dos macroprocessos da Pasta, especialmente

devido à instituição do planejamento estratégico do Ministério das Cidades, que resultou na definição de iniciativas estratégicas a serem utilizadas como ferramentas gerenciais para a materialização dos objetivos, além dos indicadores de desempenho e também dos Relatórios de Monitoramento e Avaliação da Estratégia. Apesar de não haver um plano ou instrumento normativo que contemple a avaliação de riscos, a implementação do Planejamento Estratégico possibilitou a definição de objetivos e metas, processos críticos para o alcance das metas, diagnóstico, indicadores de desempenho e o acompanhamento e atualização dos objetivos e temas estratégicos, também influenciando positivamente no sistema de controle interno da Unidade.

Sobre a implementação, ao longo do exercício, de práticas administrativas que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da Unidade, verificou-se a utilização de critérios para priorização das obras paralisadas a serem tratadas, devido à escassez de recursos humanos na Unidade para o tratamento de todas as obras paralisadas da Ação de Governo 1D73, além da apuração de indicadores institucionais de desempenho definidos para as atividades desempenhadas pela Pasta, possibilitando uma avaliação dos resultados.

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, 28 de julho de 2016.

Diretor de Auditoria da Área Infraestrutura