



**Relatório de Monitoramento de Auditoria
Programa Morar Melhor**

TC n.º 013.861/2004-0

Fiscalis n.º 933/2004

Ministro Relator: Ministro Marcos Vilaça

Modalidade: Monitoramento

Ato originário: Plano de Fiscalização, aprovado pelo Acórdão n.º 188/2004-Plenário

Objetivo: Monitorar a implementação das determinações e recomendações proferidas no Acórdão n.º 423/2004 – TCU - Plenário

Ato de designação: Portaria Adfis/TCU n.º 1.292, de 14 de setembro de 2004

Período abrangido pelo monitoramento: 2000 - 2004

Período de realização do monitoramento: 20/set a 01/out/2004

Composição da equipe:

Analista	Matrícula	Lotação
Wladimir Dimas Pereira Lavinias (coordenador)	1055-3	1ª Secex
Paulo Gomes Gonçalves	4553-5	Seprog
Augusto Gonçalves Ferradaes (supervisor)	3458-4	1ª Secex

Unidade: Secretaria Nacional de Habitação

Vinculação ministerial: Ministério das Cidades

Vinculação no TCU: 1ª SECEX

Responsável: Jorge Fontes Hereda - CPF: 095.048.855-00
Secretário Nacional de Habitação



Lista de Siglas

Caixa:	Caixa Econômica Federal
LOA:	Lei Orçamentária Anual
PPA:	Plano Plurianual
PTTS:	Projeto de Trabalho Técnico Social
TCU:	Tribunal de Contas da União



Lista de Tabelas

Tabela 1: Programa Fortalecimento da Gestão Urbana – Comparativo PPA 2004/2007 e LOA/2004.....13
Tabela 2: Histórico Orçamentário/Financeiro do Programa Morar Melhor 2000/200322



Sumário

1. INTRODUÇÃO	4
<i>ANTECEDENTES</i>	<i>4</i>
<i>CARACTERÍSTICAS DO MORAR MELHOR</i>	<i>4</i>
<i>ESCOPO DA AUDITORIA</i>	<i>4</i>
<i>PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA AUDITORIA.....</i>	<i>5</i>
2. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES	6
3. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS.....	22
4. CONCLUSÃO	23
5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	24



1. Introdução

Antecedentes

1.1 O Tribunal de Contas da União (TCU), a partir de 1998, iniciou a realização de auditorias de natureza operacional (ANOp) com o objetivo de examinar o desempenho de programas do governo federal, seguindo metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Esse Projeto visa a contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes de ANOp conduzidas pelo TCU.

1.2 Em 2003 foi realizada ANOp no Programa Morar Melhor, que atualmente encontra-se desmembrado em duas ações orçamentárias, denominadas Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda e Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade em Assentamentos Precários. As ações são geridas pela Secretaria Nacional de Habitação, vinculada ao Ministério das Cidades, e operacionalizadas pela Caixa Econômica Federal, por meio de contrato de repasse. A auditoria foi apreciada pelo Tribunal e resultou no Acórdão n.º 423/2004-P (fls. 3/5).

1.3 Cumprindo a sistemática de monitoramento, normalizada pela Portaria Segecex n.º 12/2002, a implementação das determinações e recomendações do TCU deve passar por acompanhamento periódico. Sendo assim, o presente relatório trata do 1º monitoramento da implementação das determinações e recomendações prolatadas no Acórdão TCU n.º 423/2004-P.

Características do Morar Melhor

1.4 O objetivo do Morar Melhor é contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade das famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas com renda mensal de até três salários mínimos, atendendo, preferencialmente, às populações que residem em áreas de risco, insalubridade ou degradação ambiental.

1.5 Conforme previsto nos Manuais para Apresentação de Proposta 2004 (fls.126/163v), as modalidades de gastos contemplam construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários, instalação de unidades hidráulico-sanitárias domiciliares, produção de lotes urbanizados e soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. Há que se destacar ainda a obrigatoriedade de o agente executor elaborar e implementar um Projeto de Trabalho Social, desenvolvendo ações com foco na organização e mobilização da comunidade beneficiada, na educação sanitária e ambiental ou na geração de trabalho e renda.

Escopo da auditoria

1.6 A auditoria buscou avaliar a eficácia e efetividade das ações do Morar Melhor sobre a melhoria das condições de habitabilidade e qualidade de vida dos beneficiários, bem como examinou aspectos de equidade e inclusão, tendo sido verificado em que medida a implementação dos projetos de melhorias habitacionais vem selecionando e atendendo famílias mais vulneráveis, segundo critérios de renda total familiar e per capita, idade, gênero, raça-etnia e ocorrência de



necessidades especiais. Foram também analisados a satisfação dos beneficiários com a nova moradia, as atividades executadas no âmbito do trabalho social e os principais problemas operacionais que afetam o Programa.

Principais constatações da auditoria

1.7 Verificou-se que a contribuição do Programa para a redução do déficit global é diminuta, dado o pequeno volume de recursos alocados frente à demanda por moradia e inadequação dos domicílios, que afeta parcela da população brasileira. Os resultados dos estudos de caso mostraram maior impacto dos projetos na diminuição do número de domicílios rústicos, bem como naqueles sem unidade sanitária. Essas duas situações têm implicações diretas na melhoria da saúde dos moradores.

1.8 Os beneficiários expressaram satisfação com as novas moradias, o que refletiu diretamente no alto índice de intenção de permanência na nova casa. Houve descontentamento de algumas famílias quanto à falta de creches e serviços de educação, saúde e segurança no seu local de residência, demonstrando a falta de articulação do poder público na elaboração de projetos de produção de moradias integrados às soluções de infra-estrutura comunitária. Identificaram-se situações específicas onde foram entregues imóveis sem o acabamento adequado, com revestimento das paredes sem emboço, nem reboco, apenas chapiscadas.

1.9 Observou-se que há pouca influência do programa para a regularização jurídica da propriedade. Os resultados obtidos mostraram ainda que houve diferentes graus de evasão de beneficiários nos projetos estudados, havendo casos de, em um pouco mais de um ano, uma em cada quatro famílias contempladas não estar mais residindo na moradia recebida.

1.10 Quanto ao perfil de renda da população atendida, constatou-se que famílias mais pobres, com renda de até um salário mínimo, constituem a maioria absoluta dos beneficiários nos casos estudados no Rio Grande do Norte, e são, proporcionalmente, o menor grupo em São Bernardo do Campo/SP.

1.11 Outra constatação faz referência ao baixo desenvolvimento institucional dos agentes executores, que se mostrou flagrante quando se observaram as deficiências técnicas/legais recorrentes na documentação que enviam para contratação, gerando morosidade na implementação dos projetos, o que afeta negativamente a eficácia do programa.

1.12 Situação que chamou atenção foi o quantum de recursos financeiros retidos nas contas de contratos com obras atrasadas, paralisadas e não-iniciadas. Levantamentos realizados indicaram um montante de R\$ 121,25 milhões retidos em conta, o que representava 26,5% do valor total da execução financeira do Programa no período 2000/2003, que foi de R\$ 456,89 milhões. O sistema de informações do Programa (SIAPF), a cargo da Caixa Econômica Federal, não registrava informações detalhadas acerca dos principais motivos de paralisação das obras.

1.13 Os indicadores construídos durante a execução da auditoria mostraram que o Programa teve maior eficácia no atendimento ao segmento mais fragilizado da população nos casos estudados no Rio Grande do Norte, onde a maioria das famílias beneficiadas pode ser considerada extremamente pobre, com maior índice de dependência e maior presença de pessoas com necessidades especiais. Os casos estudados em Palmas/TO e São Bernardo do Campo/SP ficaram em uma situação intermediária, enquanto em Campo Grande/MS apresentaram o desempenho menos significativo nesse aspecto.



1.14 Verificou-se também que os gestores municipais dos pequenos e médios municípios não vêm dando a devida importância ao trabalho técnico social, mostrando um baixo nível de conscientização de sua importância para a sustentabilidade do empreendimento. De maneira geral, a execução do trabalho técnico social não se traduzia na ampliação da participação social e autonomia dos beneficiários do Programa.

1.15 Por fim, constatou-se a indisponibilidade, pela Secretaria Nacional de Habitação, de dados sobre o perfil sócio-econômico dos beneficiários, nos momentos anterior e posterior à intervenção, o que dificulta a aferição do desempenho do Programa.

1.16 Ao final da auditoria foi possível construir indicadores de desempenho para avaliação gerencial das ações, assim como identificar diversas áreas com oportunidades de melhoria, ensejando determinações e recomendações aos órgãos competentes.

2. Análise da implementação das recomendações

2.1 A seguir são analisadas as providências adotadas pelos órgãos auditados com vistas a implementar as determinações e recomendações constantes do Acórdão TCU n.º 423/2004-P.

2.2 As recomendações constantes dos itens 9.1.1 a 9.1.18 e a determinação do item 9.2, tiveram por destinatária a Secretaria Nacional de Habitação.

2.3 As recomendações constantes dos itens 9.3.1 e 9.3.2 e as determinações dos itens 9.4.1 e 9.4.2 foram dirigidas à Caixa.

2.4 Os itens 9.6 e 9.7 do Acórdão TCU n.º 423/2004-P não constam desta análise porque tratam de providências referentes a unidades internas do Tribunal de Contas da União, já implementadas.

2.5 Releva mencionar que os objetivos, diretrizes e procedimentos operacionais dos programas sob gestão do Ministério das Cidades para o exercício de 2004 foram sistematizados pela Portaria Ministerial n.º 93, de 10/03/2004, tendo como referência os Manuais de “Apresentação de Propostas” (destinado a prestar informações específicas para acesso aos recursos de cada Programa e suas Ações) e “Instruções para Contratação e Execução” (contendo orientações quanto aos procedimentos e responsabilidades para contratação e execução).

2.6 A Secretaria Nacional de Habitação encaminhou, em 17/09/2004, o plano de ação contendo as providências e o cronograma de implementação das recomendações do Acórdão TCU n.º 423/2004-P (fls. 54/65), a seguir analisado.

Recomendação 9.1.1. *“institua e normalize a confecção de Relatório Padrão de Vistoria Técnica de Engenharia Pós-ocupação, a ser apresentado em conjunto com o Relatório de Monitoramento do Trabalho Social, inclusive para servir de suporte ao (re)exame da prestação de contas final à luz das constatações de vícios e/ou defeitos que vierem a ser verificados nas vistorias das obras e/ou serviços contratado;”*

2.7 Ainda não foi instituído o Relatório Padrão de Vistoria Técnica de Engenharia Pós-Ocupação, que, conforme ressaltado no Relatório de Auditoria, justifica-se tendo em vista que, no contrato de prestação de serviços assinado entre a Caixa e o Ministério das Cidades, está prevista a



responsabilidade do agente operador de acompanhar e atestar a execução das obras e serviços objeto das contratações efetuadas, inclusive os derivados da aplicação da contrapartida.

2.8 Para a instituição de procedimentos relacionados a vistoria técnica de engenharia pós-ocupação, a Secretaria Nacional de Habitação estuda a viabilidade da aplicação dos procedimentos adotados no programa Habitar-Brasil/HBB, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e gerido também pelo Ministério das Cidades.

2.9 Assim estão sendo realizados estudos dos 28 projetos do Programa Habitar-Brasil/BID que se encontram em fase de pós-ocupação, com o objetivo de estabelecer metodologia de acompanhamento e construir indicadores. Nesse sentido, foi realizado, entre os dias 1 e 3 de setembro de 2004, um Seminário Técnico, do qual participaram técnicos da Caixa Econômica Federal, do BID, da CGU, das unidades executoras locais dos municípios, da unidade gestora do Programa no Ministério das Cidades e de outros técnicos desse Ministério. O referido Seminário não produziu ainda nenhum documento técnico que pudesse ser examinado durante o monitoramento.

2.10 Segundo informações obtidas, os resultados desses trabalhos permitirão verificar a aplicabilidade dos métodos utilizados no Programa Habitar-Brasil/BID às ações Apoio ao Poder Público para construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda e Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade em Assentamentos Precários, que anteriormente constituam o Programa Morar Melhor.

2.11 A Secretaria Nacional de Habitação prevê que a instituição dessas medidas deverá ocorrer até meados de 2005, com base no resultados dos trabalhos acima descritos.

2.12 Foi ressaltado, entretanto, que, ao contrário das ações aqui analisadas, o programa Habitar-Brasil/BID dispõe de recursos específicos para os trabalhos a serem realizados após a conclusão das obras. Assim, a Secretaria Nacional de Habitação considera que seria de grande valia a alocação de recursos, por intermédio das emendas parlamentares, em valores suficientes para contemplar intervenções integradas, que considerem de forma global os aspectos de melhoria das condições de habitabilidade, incluindo os aspectos sociais e de capacitação institucional.

2.13 Está previsto também que para cada contrato firmado deverá ser enviado um relatório sintético denominado Relatório Síntese para Homologação de Operações do Ministério das Cidades.

2.14 Pelo exposto acima, entendemos que, como a implementação da medida está prevista para meados de 2005, o ponto deve ser objeto de verificação nos próximos monitoramentos, a fim de ser verificado se foram adotadas as providências cabíveis para cumprimento da recomendação.

Recomendação 9.1.2. *"estabeleça que a vistoria de que trata o item anterior seja realizada na presença de representante legal designado pelo Contratado e detalhada em Laudo de Engenharia padrão, o qual deverá ser assinado, inclusive, por aquele representante;"*

2.15 A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades esclarece que a implementação da recomendação depende do resultado dos trabalhos detalhados no item anterior, devendo ocorrer em meados de 2005. Por essa razão, o ponto também deverá ser objeto de verificação, nos próximos monitoramentos.



Recomendação 9.1.3. *"observe, para os futuros projetos habitacionais destinados à populações de baixa renda, a necessidade de previsão, nos itens de investimentos, dos custos relativos à ligação das moradias dos beneficiários às redes de água e energia elétrica;"*

2.16 Conforme relatado no relatório de auditoria operacional, as informações coletadas em campo quanto ao acesso à infra-estrutura mostram que o Programa propiciou às famílias beneficiadas condições para superação da inadequação domiciliar. No entanto, em alguns municípios pesquisados no Rio Grande do Norte, foram verificadas deficiências na coleta regular de lixo e abastecimento de água e luz. Esse fato apontou para a necessidade de, em projetos futuros, a entrega das moradias aos beneficiários ocorrer somente após a sua ligação às redes de água e energia elétrica, e para a previsão de inclusão desses custos nos itens de investimento.

2.17 Os gestores informaram que o custeio das ligações domiciliares às redes de água e energia elétrica já está previsto no Programa. Acrescentaram, contudo, que o manual do programa de 2005, a ser concluído até 30 de setembro do corrente ano, dará nova redação e este item, determinado sua obrigatoriedade.

2.18 Foi informado também que os prefeitos, para atender um número maior de famílias, deixam, às vezes, as ligações por conta do beneficiário. Segundo o Diretor de Integração, Avaliação e Controle Técnico, Sr. Heleno Mesquita, o prefeito deve promover a funcionalidade das residências, cabendo a Caixa Econômica Federal zelar pelo cumprimento do contrato, no que se refere a esses aspectos. A recomendação será implementada a partir de 2005 e, portanto, deverá ser objeto de verificação nos próximos monitoramentos.

Recomendação 9.1.4 *"priorize intervenções em áreas delimitadas ou delimitáveis em detrimento de construções esparsas, de modo a facilitar a integração com outros programas de infra-estrutura, bem como o trabalho social, permitindo o fortalecimento dos vínculos entre os moradores e contribuindo para uma maior permanência dos beneficiários nos empreendimentos;"*

2.19 Com relação a essa recomendação, a SNH informa que a definição da localização das intervenções é da competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em conformidade com a realidade local e a disponibilidade de terreno. No entanto, entende que tal recomendação pode ser incorporada no manual de 2005 como diretriz para elaboração dos projetos.

2.20 Ainda que seja competência dos municípios a definição da localização das intervenções, a incorporação da citada diretriz é importante, tendo em vista as constatações feitas na auditoria operacional. Nas pesquisas de campo, verificou-se que o índice de evasão dos moradores é maior nas áreas onde houve produção de moradias de forma esparsa, reforçando a tese de que a atuação em áreas delimitadas tende a ser mais efetiva para o Programa, sobretudo no sentido de garantir um vínculo de permanência maior do beneficiário na moradia. Assim, a incorporação da diretriz ao Manual deverá ser analisada no próximo monitoramento.

Recomendação 9.1.5 *"integre os programas de construção de moradias para a faixa de renda até 3 salários-mínimos com o Programa de Regularização da Terra Urbana, para que seja dado o suporte técnico e institucional adequado aos municípios e estados, de forma a acelerar o processo de regularização fundiária;"*

2.21 O gestor reconhece que a articulação das duas ações já é recomendada no Programa, mas considera que a dificuldade está no fato de as ações serem definidas por emendas



parlamentares, o que nem sempre permite a integração. Esclarece ainda que o próprio Programa já contempla a questão da regularização fundiária, quando estabelece que o valor do terreno, objeto da intervenção, corresponde ao custo de aquisição, desapropriação ou avaliação, o que for menor, acrescido das correspondentes despesas de legalização. Por fim, informa que a presente recomendação faz parte do esforço de integração dos programas do Ministério das Cidades.

2.22 No anexo ao ofício n.º 5651/SNH/MCIDADES(fl. 165/168), a Secretaria esclarece que, na execução orçamentária do exercício de 2005, a partir da ocorrência de emendas parlamentares coincidentes, poderão ser identificadas as oportunidade de integração das ações de investimento em habitação e das ações de regularização fundiária. Além disso, acrescenta que a ação de regularização fundiária está inserida no bojo das metas prioritárias presidenciais, cujo acompanhamento é realizado pela Casa Civil da Presidência da República.

2.23 Ocorreram duas oficinas de trabalho com vistas a estabelecer metas e integrar programas, promovidas pela Casa Civil da Presidência da República e com a participação da Secretaria de Programas Urbanos (gestora da ação) e da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, bem como da Secretaria do Patrimônio da União e da Secretaria de Programas e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.24 Foi destacado que a segunda oficina buscou a compatibilização de metas e estabelecimento da gestão colegiada do programa de regularização, no âmbito dos programas de habitação e do patrimônio da União, sendo deliberada a necessidade de criação de grupo específico para tratar das questões.

2.25 Dessa forma, estão sendo tomadas medidas para regularização fundiária, com a participação das secretarias competentes no âmbito do Ministério das Cidades, existindo também iniciativas interministeriais, que comprovam que a recomendação está sendo implementada. Deverão ser verificados, nos próximos monitoramentos, os resultados das referidas iniciativas, bem como se foram identificadas, na execução orçamentária de 2005, oportunidades de integração de ações de investimento em habitação com as ações de regularização fundiária.

Recomendação 9.1.6 " *articule-se com outros órgãos federais e organizações da sociedade civil no sentido de conjugar programas habitacionais voltados à melhoria das condições de habitabilidade de famílias de baixa renda, implementados em municípios do semi-árido brasileiro, com programas destinados à construção de cisternas;*"

2.26 Na questão da articulação de programas habitacionais implementados em municípios do semi-árido brasileiro, com programas destinados à construção de cisternas, foram alegadas, mais uma vez, as dificuldades decorrentes do fato de grande parte dos recursos ser oriunda de emendas parlamentares, o que dificultaria a alocação de recursos para as duas ações no mesmo município.

2.27 Os recursos habitacionais do Ministério das Cidades são distribuídos de acordo com os indicadores do déficit habitacional brasileiro. Além disso, a prioridade a partir de 2005 serão as regiões metropolitanas, o que está previsto para constar no manual de 2005. Dessa forma, o cumprimento dessa recomendação ficaria dificultado.

2.28 Cumpre ao Ministério averiguar se priorizar grandes regiões metropolitanas não deixaria sem assistência os municípios menores, que, conforme verificado durante a auditoria operacional, também sofrem com problemas habitacionais, como é o caso dos municípios visitados



no estado do Rio Grande do Norte. Indagados sobre o ponto, a Secretaria Nacional de Habitação informou sobre a existência de outros programas que estariam voltados para essa população.

2.29 Foi informado que, na execução orçamentária de 2005, poderão ser identificadas as oportunidades de integração das ações executadas pelo Ministério das Cidades e pelo Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido - Conviver, do Ministério da Integração Regional. Dessa forma, é recomendável o prosseguimento do monitoramento da questão.

Recomendação 9.1.7 " *informe aos agentes executores a necessidade da observância, dentre outros, dos critérios de renda, condição de habitabilidade e gênero do chefe de família de forma cumulativa na priorização de atendimento das famílias, quando da aprovação da Carta Consulta;*"

2.30 A Secretaria Nacional de Habitação informa que a recomendação será incorporada ao manual de 2005. Dessa forma, a efetiva adoção da medida recomendada deverá ser verificada nos próximos monitoramentos.

Recomendação 9.1.8 " *normalize critérios adicionais de seleção das famílias, visando retratar melhor a situação de vulnerabilidade dos potenciais beneficiários, adotando, entre outros, pontuação baseada em renda per capita, faixa etária dos membros das famílias, gênero e raça dos chefes de família e presença de pessoas com necessidades especiais;*"

2.31 Poucas informações foram apresentadas pelo Gestor relacionadas aos critérios adicionais de seleção de famílias. A única informação prestada foi de que a recomendação seria incorporada ao manual de 2005.

2.32 No relatório de auditoria sobre o Programa, ficou demonstrada a necessidade de adoção do critério renda **per capita** como suporte na definição do grau de vulnerabilidade. Verifica-se, portanto, que a adoção de critérios mínimos, visando retratar melhor a situação de vulnerabilidade dos potenciais beneficiários, é um ponto que demanda estudos e contínuo aperfeiçoamento. Assim, tais fatores deverão ser verificados nos próximos monitoramentos.

Recomendação 9.1.9. *Normalize mecanismos que permitam ampliar o controle social local no planejamento, acompanhamento e fiscalização dos projetos e das atividades do trabalho social, mediante participação de entidades representativas dos beneficiários, organizações não-governamentais, associações de moradores e movimentos sociais.*

2.33 De acordo com informações apresentadas pela Secretaria Nacional de Habitação, já há recomendação expressa nas normas de todos os programas habitacionais para a criação de conselhos locais.

2.34 Consta do item III do "Manual de Apresentação de Propostas", que trata das diretrizes gerais, recomendação para a constituição de conselho, em âmbito estadual, distrital ou municipal, com caráter deliberativo, tendo a ele vinculado um fundo, voltado a propiciar apoio institucional e financeiro ao exercício da política local de habitação e desenvolvimento urbano.

2.35 O próprio "Manual de Apresentação de Propostas", em seu item VI, que trata dos participantes e respectivas atribuições, define como responsabilidade dos agentes executores: "(...) f) estimular a participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos



financeiros da União destinados ao programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos.” No mesmo item, consta como atribuição das famílias beneficiárias: “(...) b) participar em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos; c) apropriar-se corretamente das obras e serviços colocados à sua disposição.”

2.36 Destaque-se também a aprovação pela Câmara dos Deputados do substitutivo ao Projeto de Lei n.º 2.710/92, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujo texto encontra-se atualmente no Senado para apreciação (fls. 69/79). Faz-se mister observar que os artigos 17 a 21 do mencionado Projeto de Lei tratam especificamente da atuação dos conselhos estaduais e do Distrito Federal, bem como dos conselhos municipais no âmbito do FNHIS.

2.37 À luz do texto do Projeto de Lei, observa-se uma clara preocupação em atribuir a esses conselhos, conforme redação do art. 19, responsabilidade pela divulgação das formas e critérios de acesso aos programas habitacionais, das metas de atendimento, dos recursos previstos e aplicados e das áreas objeto de intervenção, de forma a permitir o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS. Já o art. 20 define que esses conselhos devem promover audiências públicas e conferências com entidades representativas dos segmentos sociais existentes, constituindo, assim, uma instância de debate e avaliação dos critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

2.38 Outra ação do governo federal no tocante ao controle e participação social diz respeito à criação do Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, regulamentado pelo Decreto n.º 5.031, de 02/04/2004, composto por 71 membros, sendo: 14 representantes do Poder Público Federal; 6 do Poder Público Estadual e do Distrito Federal; 10 do Poder Público Municipal; 19 da área dos movimentos populares; 7 da área empresarial; 7 da área de trabalhadores; 5 da área científica; e 3 de organizações não-governamentais. Dentre as competências definidas pelo art. 2º do Decreto n.º 5.031/2004 para o Conselho das cidades, tem-se: “(...) IX – estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável”.

2.39 Diante do exposto, observa-se que o Ministério das Cidades adotou providências no intuito de normalizar mecanismos para ampliar o controle social local sobre os programas habitacionais. Sendo assim, considera-se que a recomendação 9.1.9 foi implementada. Cabe, no entanto, a verificação da aprovação do Projeto de Lei nº 2.710/92 nos próximos monitoramentos.

2.40 Será oportuno ainda, no terceiro monitoramento - avaliação de impacto, verificar a atuação dos conselhos constituídos na definição e controle social das ações relativas à política habitacional.

Recomendação 9.1.10. *Institua cadastramento dos beneficiários de programas de melhorias habitacionais, como o Morar Melhor, objetivando disponibilizar informações socioeconômicas das famílias beneficiadas, a exemplo das coletadas na presente auditoria, para efeito de avaliação.*

2.41 Quanto à essa recomendação, informou a Secretaria Nacional de Habitação que a nova Política Nacional de Habitação propõe a criação de um cadastro de beneficiários dos programas habitacionais em conjunto com a Caixa, Estados e Municípios, a exemplo da metodologia utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no Programa Bolsa Família.



Foi relatado que se pretende, inicialmente, identificar coincidências entre as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família e os programas habitacionais federais, especialmente os de urbanização de assentamentos precários.

2.42 Documento preliminar elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação, datado de 28/05/2004, reúne propostas encaminhadas ao debate público com o objetivo de consolidar conceitos, estratégias e o marco legal na implementação dessa nova Política. Esse documento registra que

A nova Política Nacional de Habitação, de modo coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação como um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que submete a propriedade à função social e com as diretrizes que orientam o atual governo, baseadas na inclusão social, participação e gestão democrática, apresenta diferentes aspectos, que compostos e articulados entre si, constituem o conjunto de seus principais componentes. **Compõem a Política Nacional de Habitação**, o Sistema e o Plano Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e o **Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da área habitacional** (grifo nosso).

2.43 O inciso VII do art. 14 do Projeto de Lei n.º 2.710/92, define que compete ao Ministério das Cidades “instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNHIS, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios (...)”.

2.44 Para efeito de análise, não foi possível identificar as medidas concretas na implementação do cadastro de que alude a presente recomendação. Cabe observar, todavia, que o responsável comprometeu-se a implementá-la a partir de 2005, conforme previsto na Plano de Ação. Considerando-se que ainda não se esgotaram as ações do Ministério nesse sentido, entende-se que a recomendação está em implementação.

Recomendação 9.1.11. *Implemente ou amplie, a exemplo do que já acontece no Programa Habitar-Brasil BID, ações voltadas ao Desenvolvimento Institucional dos agentes executores das políticas municipais de habitação, exigindo dessas instâncias, como condição necessária à contratação de recursos, a elaboração de diagnóstico situacional prévio que identifique e justifique prioridades quanto às ações e à ordem de atendimento das comunidades locais.*

2.45 Em relação à recomendação 9.1.11, o gestor argumenta que embora ainda com recursos insuficientes frente à dimensão do problema, consta do PPA 2004/2007 programa voltado ao fortalecimento da gestão municipal urbana, com as seguintes ações orçamentárias: a) Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e a Elaboração de Planos Diretores; b) Apoio à Capacitação de Municípios e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano; c) Apoio à Gestão Metropolitana e ao Consórcio Municipal para o Desenvolvimento Urbano; e d) Apoio à Modernização Institucional dos Municípios para Atuação na Melhoria das Condições do Setor Habitacional no Segmento das Famílias de Baixa Renda (Habitar-Brasil).

2.46 Analisando-se o PPA 2004/2007 e a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2004, observa-se que o programa a que se refere o gestor, denominado Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana (código 1136), tem por objetivo expresso “fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos e gestão territorial”.

2.47 O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) apresenta como justificativa para a criação desse programa o fato de que há uma dificuldade comum tanto a novos como a antigos municípios na capacidade de gestão e planejamento urbano e territorial,



particularmente na questão do manejo e controle do uso e ocupação do solo. Informa ainda que “(...) a problemática do desenvolvimento institucional e da capacitação técnica constituem desafios à gestão e ao planejamento territorial dos municípios.”

2.48 O Cadastro de Ações Orçamentárias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão define alguns atributos para as quatro ações que compõem esse programa, dentre os quais destaca-se a sua Finalidade e Descrição. A partir desses atributos, observa-se que essas ações pretendem: a) apoiar gestores e técnicos municipais quanto à capacidade de planejamento, avaliação e gerenciamento das administrações locais e dos atores sociais envolvidos na temática do desenvolvimento urbano; b) fomentar a formação de consórcios, fóruns, redes e outras formas de gestão supramunicipal; c) proporcionar meios e condições aos municípios para a elaboração de seus Planos Diretores e demais instrumentos previstos no Estatuto das Cidades.

2.49 A tabela 1 apresenta a programação orçamentária desse programa para os quatro exercícios em que vigora o atual PPA, as metas fixadas e as dotações aprovadas e empenhadas em 2004.

Tabela 1: Programa Fortalecimento da Gestão Urbana – Comparativo PPA 2004/2007 e LOA/2004

Valores em R\$

Ação	Programação PPA 2004/2007 (a)	LOA 2004 (b)	Empenhado 2004 (c)	% (c/b)
0588. Apoio à gestão metropolitana e consorciamento municipal para o desenvolvimento urbano <i>Meta PPA: 58 projetos apoiados</i>	4.255.000	300.000	0	0
0612. Apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para o desenvolvimento urbano <i>Meta PPA: 4.255 pessoas capacitadas</i>	8.603.722	250.000	60.000	24%
0642. Apoio à implementação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e à elaboração de Planos Diretores <i>Meta PPA: 315 municípios beneficiados</i>	25.743.932	7.500.000	5.000.000	67%
0652. Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda (Habitar-Brasil) <i>Meta PPA: 396 projetos apoiados</i>	143.221.936	7.000.000	7.000.000	100%
TOTAL	181.824.590	15.050.000	12.060.000	80%

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados PPA 2004/2007 e Acompanhamento da Execução Orçamentária da União Dados atualizados até 17/09/2004.

2.50 Constata-se que a LOA 2004 contemplou apenas 8,3% (R\$ 15,05 milhões) da programação quadrienal do PPA (R\$ 181,82 milhões) para o programa Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, o que resultará, em tese, num atendimento limitado de municípios no corrente exercício.

2.51 Há que se destacar que a criação de um programa de apoio institucional aos municípios no âmbito do PPA, com as respectivas ações que o integram, coaduna-se com os objetivos da recomendação proposta. No entanto, devido ao volume de recursos alocados frente às metas propostas, sobretudo em relação à ação 0612, corre-se o risco de manter, a curto prazo, deficiências na estrutura e capacitação de parcela das prefeituras para atuar neste segmento.



2.52 Esse problema é corroborado pela gerência do Morar Melhor, reconhecendo que, apesar de a nova Política Nacional de Habitação proposta pelo Ministério das Cidades apresentar como um de seus principais componentes um programa voltado ao desenvolvimento institucional das equipes locais responsáveis pelas intervenções, as fontes limitadas de recursos são o principal dificultador para sua implementação.

2.53 O teor da recomendação 9.1.11 indicava ainda a oportunidade de se exigir dos agentes contratantes a elaboração de diagnóstico situacional prévio que identificasse e justificasse prioridades quanto às ações e à ordem de atendimento das comunidades locais. Quanto à essa questão, o gestor destacou que o Projeto de Lei n.º 2.710/92 prevê que, para acessar seus recursos, os executores deverão apresentar um Plano Municipal de Habitação.

2.54 Ante os fatos apresentados, considera-se que esta recomendação está sendo implementada pela Secretaria Nacional de Habitação, cabendo, nos próximos monitoramentos, um diagnóstico mais preciso quanto aos resultados propiciados pelo programa aos municípios, em especial na questão da equidade de atendimento, suporte técnico e capacitação oferecidos e melhorias de desempenho de gestão alcançadas.

Recomendação 9.1.12. *Estabeleça nos normativos do Programa Morar Melhor, ou das ações que vierem a sucedê-lo, a vedação quanto à celebração de contratos de repasse com entes executores signatários de outro(s) contrato(s) de repasse no âmbito da mesma ação/programa cuja(s) obra(s) e/ou serviço(s) esteja(m) paralisado(s), conforme critérios a serem definidos pelo órgão gestor, bem como adote providências no sentido de estabelecer as condições para renegociação contratual dessas obras.*

2.55 A recomendação 9.1.12 faz parte das providências a serem adotadas pelo Ministério das Cidades quando da normalização das diretrizes e dos procedimentos operacionais para o exercício de 2005, inserindo-a como critério de elegibilidade na contratação de recursos pelos agentes executores junto à União, salvo nos casos de justificativas técnicas adequadas (como por exemplo, a descontinuidade do fluxo financeiro da contratada para o contratante).

2.56 Em razão da elaboração dos documentos e Manuais que definirão a sistemática operacional dos programas habitacionais para 2005 estar ainda em curso quando da realização do monitoramento, considera-se que a recomendação está em implementação. No próximo monitoramento deverá ser verificado se as normas contemplaram a hipótese de vedação de celebração de contratos de repasse proposta pela recomendação, quais critérios e exceções foram definidos pelo gestor para aprovar ou não a contratação e quais foram as providências adotadas no sentido de estabelecer condições para renegociação contratual de obras paralisadas.

Recomendação 9.1.13. *Autorize o início de obras e/ou serviços somente se e quando for efetuado o depósito integral da contrapartida mínima obrigatória, no caso de esta ser atendida por meio de recursos financeiros, referente à totalidade ou etapa do projeto, mantendo-a sob bloqueio, em conformidade com as normas ora vigentes*

2.57 A recomendação 9.1.13 teve por finalidade evitar a paralisação ou atraso na execução de obras devido a falta de depósito da contrapartida do agente executor (estado ou município), situação essa constatada durante a execução da auditoria.

2.58 A Secretaria Nacional de Habitação informou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Instrução Normativa STN n.º 01/97, prevêem a composição da



contrapartida também em bens e serviços economicamente mensuráveis, o que impossibilita a implementação dessa recomendação.

2.59 Por outro lado, o próprio Governo Federal não antecipa os recursos, já que a liberação financeira é feita após ateste da conclusão da etapa da obra pela Caixa Econômica Federal, não havendo amparo para exigir o mesmo dos executores. Sendo assim, considera o gestor que não há condições para implementação da recomendação 9.1.13.

2.60 De fato, o § 2º do art. 2º da Instrução Normativa STN n.º 01/97 define que a contrapartida dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades de direito privado poderá ser atendida através de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mensuráveis.

2.61 A Instrução Normativa exige, conforme § 3º do art. 2º, a comprovação de que os recursos referentes à contrapartida para complementar a execução do objeto, quando previsto, estejam devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

2.62 O art. 7º da Instrução Normativa STN n.º 01/97 roga que o convênio conterá expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo: "(...) II - a obrigação de cada um dos partícipes, inclusive a contrapartida".

2.63 Por sua vez, o item 2.6 do Manual de Instrução para Contratação e Execução - 2005, elaborado pelo Ministério das Cidades, exige que, dentre a documentação institucional fornecida pelos contratantes, deva constar declaração de contrapartida devidamente assegurada.

2.64 Já o item 2.13 do referido manual define que a Caixa Econômica Federal solicitará ao Ministério das Cidades o recurso financeiro correspondente à 1ª parcela prevista no cronograma físico-financeiro e/ou no Plano de Trabalho, que deverá ser depositado sob bloqueio na conta bancária específica destinada à movimentação da operação objeto do contrato de repasse, sendo que:

- a) a primeira parcela do Contrato de Repasse poderá ser solicitada logo após a autorização do início de obra e aprovação do projeto de trabalho social, se for o caso, limitada ao valor previsto no cronograma físico-financeiro analisado e aprovado pela Caixa Econômica Federal;
- b) as parcelas subsequentes poderão ser solicitadas depois de atestada pela Caixa Econômica Federal a execução da etapa anterior, com a devida prestação de contas parcial aprovada;
- c) cada solicitação de parcela deverá ter por base a previsão de sua efetiva utilização no empreendimento, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, de modo a garantir a otimização dos recursos disponibilizados pela União.

2.65 Quanto à contrapartida, observa-se que a legislação apresentada responsabiliza e compromete o agente executor pela sua fiel observância, quando esta for de caráter obrigatório, podendo ser atendida por bens ou serviços, desde que economicamente mensuráveis. Essa situação não invalida, no entanto, o teor da recomendação, que se preocupou em tratar apenas da contrapartida em recursos financeiros. Nesse sentido, discorda-se da manifestação do gestor exposta no parágrafo 2.58.



2.66 Em relação aos recursos financeiros, nota-se que há obrigatoriedade de a União depositar integral ou parcialmente os recursos em conta bancária específica do respectivo contrato de repasse, devendo acontecer logo após a autorização do início de obra e aprovação do projeto de trabalho social, conforme estabelece o Manual de Instrução para Contratação e Execução 2005 (ver item 2.64). O depósito integral poderia acontecer no caso de haver parcela única. Nesse sentido, poderia ser exigido do agente executor o mesmo tratamento dado à União. Tal responsabilização poderia ser pactuada nos contratos de repasse, em consonância ao disposto no art. 7º da Instrução Normativa STN n.º 01/97.

2.67 Considerando que as argumentações apresentadas pelo gestor não foram suficientes para demonstrar a inviabilidade e falta de amparo legal quanto à recomendação 9.1.13, entende-se que não foi implementada.

Recomendação 9.1.14. *Crie indicador de desempenho relativo aos contratos de repasse de obras que estejam na situação paralisada, atrasada ou não iniciada há mais de três meses, por motivos de responsabilidade do contratante e da contratada, discriminando-os por tipo de situação, como por exemplo: contingenciamento orçamentário, atraso no repasse, cancelamento de saldo contratual, não-realização de contrapartida obrigatória e/ou adicional firmada, pendência na documentação de engenharia, tipo de imprevisto na implementação do projeto, e outros.*

2.68 As alegações apresentadas pela Secretaria Nacional de Habitação quanto à recomendação 9.1.14 dão conta que a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades coordenará e implementará Plano de Ação para acompanhamento orçamentário, financeiro, físico e social, por amostragem, das intervenções contratadas em todos os Programas geridos por aquela Pasta, considerando os seguintes critérios na seleção dos projetos a serem avaliados: a) Unidades da federação (UFs) com maior número de operações contratadas; b) UFs com maior quantidade de recursos alocados; c) UFs com maiores valores liberados; d) UFs com maior quantidade de contratos cujas obras estejam apontadas pela Caixa como em situação de não iniciadas e paralisadas; e) UFs com contratos que apresentem percentual financeiro maior que físico; e) UFs com contratos que apresentem valores bloqueados, sem movimentação por mais de 6 meses.

2.69 Como não é possível aos gestores avaliar, de uma só vez, todos os projetos habitacionais concluídos ou em curso, financiados pelo governo federal, torna-se necessária a aplicação de critérios para a seleção daqueles a serem acompanhados, partindo da identificação e ponderação de fatores associados à materialidade e risco.

2.70 Observa-se que os critérios definidos pelo gestor mostram-se adequados e consistentes para a seleção de projetos a serem avaliados, já que levam em consideração tanto a materialidade dos empreendimentos quanto o risco derivado de obras não iniciadas e paralisadas, contratos com inconsistências de execução física e recursos bloqueados por longo tempo. Ressalte-se, ainda, que esses critérios estão em consonância com os que foram utilizados no planejamento da auditoria do Programa Morar Melhor para a seleção dos projetos objeto de estudos de caso.

2.71 Entende-se, nesse sentido, que a recomendação está em fase de implementação pelo Ministério das Cidades, apesar de não ter sido definido prazo para tal. Cabe a solicitação ao gestor, nos próximos monitoramentos, da concepção lógica do Plano de Ação, sistematizando a



metodologia e os indicadores construídos para o acompanhamento orçamentário, financeiro, físico e social das intervenções contratadas e os relatórios de avaliação produzidos.

Recomendação 9.1.15. *Institua a obrigatoriedade de o agente executor apresentar o Projeto de Trabalho Social concomitante ao Projeto de Engenharia, além da apresentação periódica e simultânea, no momento da medição da obra, do Relatório de Acompanhamento Parcial ou Final do Trabalho Social.*

2.72 Consta do plano de ação apresentado inicialmente pelo gestor que a recomendação será implementada em 2005, quando da elaboração e publicação dos manuais operacionais daquele exercício. A gerência do Morar Melhor demonstrou concordância com a recomendação, compartilhando da conclusão da auditoria de que grande parte dos municípios não vêm dando a devida importância ao trabalho técnico-social como ação complementar na sustentabilidade do empreendimento. Nesse sentido, reforça-se a preocupação de que o Ministério da Cidades e a Caixa exijam dos agentes contratantes maior comprometimento com essa atividade.

2.73 Há que se ressaltar que o Termo de Referência¹ do Morar Melhor elaborado pela Caixa Econômica Federal é taxativo em afirmar que o trabalho social é um componente obrigatório do Programa em todas as suas ações. A premissa fundamental do Trabalho Técnico Social, segundo o Termo de Referência, é a de que

a necessidade de moradia não se esgota na construção do espaço físico, mas é um processo mais amplo, que envolve a correta ocupação deste espaço e as relações sociais daí decorrentes. A implementação do Trabalho Técnico Social é um instrumento para fortalecer a credibilidade e a sustentabilidade do Programa, através da ampliação da consciência dos direitos e deveres por parte dos beneficiários, contribuindo para estabelecer novos padrões de convivência social e o comprometimento com a conservação da moradia.

2.74 O item 2.3 do Termo de Referência menciona que o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) deve ser apresentado previamente à Caixa para aprovação, antes do agente executor iniciar a fase de implementação do empreendimento, devendo sua apresentação ser pré-requisito para autorização do início das obras. Os itens 3.2 e 3.3, que abordam aspectos relativos à implementação do PTTS, trazem a obrigatoriedade do agente executor apresentar relatórios de acompanhamento e avaliação durante as etapas de sua execução, assim como produzir relatório final, ao término da execução das atividades previstas no projeto, acompanhado das respectivas prestações de contas.

2.75 Observa-se, portanto, a disposição e o compromisso tanto dos gestores da Secretaria Nacional de Habitação quanto da Caixa em normalizar e incluir nos manuais, informativos e termos de referência do Programa a recomendação proposta.

2.76 Face o exposto, considera-se que a recomendação encontra-se em implementação.

Recomendação 9.1.16. *Desenvolva canais de comunicação regulares com estados e municípios por meio de, por exemplo, fóruns de discussão na Internet e eventos regulares para troca de experiências entre os executores das ações, incluindo a disseminação de boas práticas e de informações registradas em textos, cartilhas ou outros meios sobre a importância das atividades do trabalho social para as famílias atendidas.*

¹ Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Tr_Morar_Melhor_Hab_Pop1.pdf. Consulta realizada em 27/09/2004.



2.77 A Secretaria Nacional de Habitação relatou uma série de medidas que vêm sendo implementadas pelo Ministério das Cidades e que se harmonizam com a recomendação 9.1.16 :

- a) disponibilização pelo Ministério de endereço eletrônico para comunicação com os estados, Distrito Federal e municípios, inclusive para receber denúncias, solicitações, etc;
- b) criação de redes de comunicação, por *e-mail* institucional, para discussão de temas afetos às políticas e programas do Ministério;
- c) criação e regulamentação do Conselho Nacional das Cidades, com suas respectivas Câmaras Técnicas Setoriais e Grupos de Trabalho, caracterizado pelo gestor como principal fórum voltado a promover discussões com representantes de diversos segmentos da sociedade;
- d) realização e coordenação da Conferência Nacional das Cidades, de 23 a 26 de outubro de 2003, em Brasília, com perspectiva de reedições a cada dois anos.
- e) participação do Ministério no programa Melhores Práticas em Gestão Local, promovido pela Caixa, onde são premiadas e divulgadas experiências relativas aos projetos, trabalho social, entre outras.

2.78 Verifica-se que o gestor vem envidando esforços no sentido de dar maior transparência às ações do Programa, fomentar a criação de instâncias e espaços coletivos de discussão, assim como estimular a troca de experiências que auxiliem o desenvolvimento institucional dos agentes executores. Por se tratar de atividades de caráter continuado, entende-se que a recomendação 9.1.16 está em implementação, e deve ser passível de acompanhamento até a conclusão das três etapas do monitoramento, a título de registrar todas as ações empreendidas.

Recomendação 9.1.17. *Institua os indicadores gerenciais de desempenho desenvolvidos ao longo deste Relatório de Auditoria, com vistas a medir: o perfil das famílias beneficiárias e a caracterização socioeconômica dos responsáveis; tempo residência, condição de ocupação e situação legal de posse do imóvel; percepção dos beneficiários sobre condições de habitabilidade e adequações/ampliações na unidade habitacional; e satisfação dos beneficiários com a atual moradia e percepção de alterações na qualidade de vida, como forma de possibilitar a avaliação dos resultados produzidos pelas ações voltadas à melhoria das condições de habitabilidade da população brasileira, sobretudo daquela parcela mais carente.*

2.79 O plano de ação apresentado pela Secretaria Nacional de Habitação não definiu prazo para implementação da recomendação 9.1.17. Foi mencionado o interesse de se constituir grupo de trabalho, sob a coordenação da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, com a participação de técnicos do TCU, para que pudesse ser absorvida a metodologia empregada no trabalho da auditoria e verificada a sua aplicabilidade em todos os programas do Ministério. O gestor manifestou-se favoravelmente quanto à qualidade do trabalho de auditoria realizado por este Tribunal, considerando ser de suma importância contar com a disponibilidade dos analistas para capacitação das equipes do Ministério sobre indicadores gerenciais e técnicas de aferição de desempenho.

2.80 Quanto à capacitação demandada pelo gestor, cabe mencionar que o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), vinculado ao TCU, desenvolve cursos de ANOp, tendo dentre seus



módulos noções sobre a técnica de construção de Mapa de Produtos e Elaboração de Indicadores de Desempenho. Nesse sentido, entende-se ser oportuno que a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades solicite formalmente ao ISC/TCU a prestação de treinamento nessas técnicas e *workshop* para discutir a metodologia empregada na auditoria do Morar Melhor.

2.81 Considerando o posicionamento do gestor e seu interesse, a princípio, em empregar os indicadores de desempenho propostos em futuras avaliações de programas geridos pelo Ministério das Cidades, entende-se que a recomendação encontra-se em implementação.

Recomendação 9.1.18. *Estabeleça grupo de contato de auditoria, com participação de seus técnicos e de representantes da Caixa Econômica Federal, da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações do TCU.*

2.82 A recomendação foi atendida por meio do Ofício n.º 5651/SNH/MCIDADES, de 06/10/2004 (fls. 164/168).

Determinação 9.2. *Remeta ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo o cronograma de implementação das recomendações prolatadas, com o nome dos responsáveis pela adoção dessas medidas.*

2.83 O plano de ação foi encaminhado pela Secretaria Nacional de Habitação em 17/09/2004, tempestivamente à realização do 1º monitoramento. Verificou-se, no entanto, lacunas quanto à precisão ou falta dos prazos para a implementação das recomendações (por exemplo, “a partir de 2005” e “em fase de implementação”). De forma de dirimir tais pendências, foi encaminhado àquela Secretaria o Ofício de Solicitação de Informações n.º 1/2004/Morar Melhor (fls. 80).

2.84 Em resposta à solicitação, foi encaminhado Ofício n.º 5651/SNH/MCIDADES, de 06/10/2004, que dirimiu as lacunas existentes. Considera-se assim implementada a determinação.

Recomendação 9.3.1. *intensifique o apoio e os recursos destinados ao trabalho social desenvolvido sob a coordenação de seus técnicos sociais, de forma a colaborar com os municípios na elaboração e implementação de seus projetos.*

2.85 A Caixa Econômica Federal informou que elaborou e disponibilizou aos estados, Distrito Federal e municípios Caderno de Orientação Técnica Social – Programas Setor Público (fls. 81/88v), datado de março de 2004, de forma a orientar esses agentes executores para o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social nos programas com repasses financeiros do Orçamento Geral da União, sob gestão do Ministério das Cidades, dentre eles o Morar Melhor. Observa-se que as orientações vão desde a concepção do projeto até a etapa posterior à conclusão das obras. Esse Caderno encontra-se também disponível no endereço eletrônico daquela instituição.



2.86 Outra ação nesse sentido, diz respeito ao Programa Melhores Práticas em Gestão Local, criado em 1999 e que se encontra atualmente em sua terceira edição, com premiação prevista para outubro de 2004. Essa iniciativa visa identificar, documentar, avaliar, premiar e difundir as melhores experiências em gestão local, resultantes de ações e projetos nos quais a Caixa Econômica Federal tenha atuado como parceira, financiando, repassando recursos ou prestando apoio técnico.

2.87 Por se tratar de atividade de caráter permanente não há como definir prazos para implementação da recomendação, uma vez que envolvem o aperfeiçoamento das atribuições e corpo funcional da própria instituição e dos agentes executores. Entende-se, assim, que a recomendação está em implementação, cabendo aos próximos monitoramentos identificar novas ações de apoio que venham a ser implantadas.

Recomendação 9.3.2. *sistematize as informações sobre o trabalho social realizado pelas prefeituras municipais, de forma a subsidiar avaliações pós-ocupacionais dos impactos da implementação das ações.*

2.88 Quanto à recomendação 9.3.2, observou-se que no item do Caderno de Orientação Técnica Social que trata da implementação do trabalho social, elaborado em março de 2004, há previsão para que a Caixa Econômica Federal acompanhe, através do Relatório de Acompanhamento do Trabalho Técnico Social, elaborado pelo proponente/agente executor, os respectivos registros das atividades desenvolvidas. No item que trata da avaliação do trabalho social, há previsão de que, ao final das atividades previstas, seja encaminhado pelo agente executor à Caixa Econômica Federal o Relatório de Avaliação Final do Trabalho Técnico Social. Esse último relatório deve ser acompanhado do registro fotográfico da situação das famílias após a intervenção. Para as duas fases de acompanhamento a Caixa Econômica Federal padronizou modelos de relatórios.

2.89 Na etapa de Avaliação, poderão ser desenvolvidas as seguintes atividades: a) realizar pesquisa de opinião para avaliação do grau de satisfação dos beneficiários quanto aos bens e serviços implantados; b) assessorar a comunidade na adaptação das regras de convivência coletiva por ela estabelecida; c) avaliar os resultados decorrentes da intervenção, com base na mensuração dos indicadores pré-definidos.

2.90 Assim como a recomendação 9.3.1, trata-se de ação de caráter permanente a ser desempenhada pela Caixa Econômica Federal, no acompanhamento dos resultados dos projetos sob sua operacionalização, tanto de melhorias habitacionais como de saneamento, tratamento de resíduos sólidos, dentre outros. Foi esclarecido que não há como se definir prazos para a implementação das recomendações emanadas pelo Tribunal, por se tratar de ações de avaliação, onde já está sendo desenvolvida metodologia e indicadores para tal. As informações apresentadas demonstram que providências vêm sendo tomadas no sentido de atender a recomendação.

2.91 Sendo assim, considera-se a recomendação em implementação, cabendo, nos próximos monitoramentos, ser verificado junto à Caixa Econômica Federal o tratamento que vem sendo dado aos relatórios encaminhados pelas prefeituras municipais e de que forma esses relatórios estão sendo utilizados para avaliações e construção de indicadores pós-ocupacionais.

Determinação 9.4.1 *Proceda à devida responsabilização do agente executor pelas falhas apresentadas no objeto do Contrato de Repasse n.º 101896/00, relativo ao Programa Morar Melhor.*



2.92 Por meio do Ofício n.º 468/2004/SUREP/GEATO (fls. 81/82), o Sr. Superintendente Nacional de Produtos de Repasse da Caixa teceu considerações sobre vistoria realizada por Unidade Técnica-Operacional em duas unidades do conjunto habitacional Residencial Cândido de Queiroz, em Aparecida de Goiânia/GO, objeto do contrato de repasse n.º 101.896-56.

2.93 Informações da perícia técnica atestam que a rachadura evidenciada em uma das casas quando da execução da auditoria não gera risco de desabamento. Por ocasião da visita ao empreendimento em maio de 2004, não foram observadas outras trincas semelhantes, ou com as mesmas dimensões. Quanto à ausência de revestimento interno, as casas foram construídas de acordo com as especificações contratadas.

2.94 No tocante ao desabamento de caixa d'água, depoimentos colhidos pela perícia com os moradores indicaram que o problema se deu em períodos de chuva acompanhadas de ventos fortes. A base suporte da mesma permanece intacta, não relacionando nenhum dano à falha construtiva ou de dimensionamento da fundação. Em relação ao segundo caso apresentado pelo relatório de auditoria, o morador informou à perícia que ele próprio mudou a caixa d'água de local, levando-a para os fundos do lote, por sua conveniência em ampliar a lateral do imóvel, não caracterizando sinistro.

2.95 Considerando que a Caixa Econômica Federal relatou que o projeto foi construído de acordo com as especificações contratadas, não cabe responsabilização do agente executor nos pontos levantados no relatório de auditoria. Sendo assim considera-se que a determinação foi implementada.

Determinação 9.4.2. *encaminhe ao Tribunal de Contas da União, em meio magnético, no prazo de 90 (noventa) dias, informações atualizadas e detalhadas sobre as justificativas que ensejaram o atraso e paralisação na execução de contratos de repasse que tiveram por objeto intervenções contempladas pelo Morar Melhor, incluindo os que vierem a ser negociados.*

2.96 A determinação foi atendida tempestivamente pela Caixa Econômica Federal, que encaminhou a este Tribunal, em anexo ao Ofício n.º 468/2004/SUREP/GEATO, em meio magnético (disquete) planilhas contendo as seguintes informações, atualizadas em 25/06/2004, relativas ao Morar Melhor: a) relação de contratos com obras/serviços paralisadas em decorrência do cancelamento de empenhos; e b) contratos com obras/serviços paralisados e respectivas justificativas.

Recomendação 9.5 *Recomendou-se, ainda, às Secretarias de Planejamento e Investimento Estratégico e de Orçamento Federal, ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que procurem observar, na estruturação dos programas finalísticos, previsão de atividade/projeto e recursos orçamentários voltados ao monitoramento e à avaliação do desempenho de suas ações.*

2.97 Essa recomendação transcende o objeto da auditoria, já que trata da estruturação do Plano Plurianual de forma abrangente a todos os programas.

2.98 A tipologia dos programas, um dos atributos instituídos no Manual de Elaboração de Programas para o PPA 2004/2007, é definida da seguinte forma:



- ❑ *Programa Finalístico*: programa do qual resultam bens e serviços ofertados diretamente à sociedade.
- ❑ *Programa de Serviços do Estado*: programa do qual resultam bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para este fim específico.
- ❑ *Programa de Gestão de Políticas Públicas*: programa destinado ao planejamento e à formulação de políticas setoriais, à coordenação, avaliação e controle dos demais programas sob a responsabilidade de determinado órgão. Haverá um programa de Gestão de Políticas Públicas em cada Ministério.
- ❑ *Programa de Apoio Administrativo*: programa que contempla as despesas de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas, neles não foram passíveis de apropriação

2.99 Com a elaboração do PPA 2004/2007, foi criado um programa que permite alocar recursos orçamentários voltados ao monitoramento e à avaliação do desempenho das ações do Ministério das Cidades, denominado Gestão de Políticas Públicas. O que ocorre, muitas vezes, é que os recursos são insuficientes para possibilitar avaliações mais abrangentes.

2.100 Considerando que em todos os ministérios foi estruturado um programa com a finalidade de custear atividades voltadas a formulação de políticas setoriais, assim como para coordenação, avaliação e controle dos programas e ações finalísticas de governo, a exemplo do programa Gestão do Desenvolvimento Urbano (0310), vinculado ao Ministério das Cidades, considera-se implementada a recomendação.

3. Aspectos orçamentários e financeiros

3.1 No PPA 2000/2003, o Morar Melhor teve como suporte orçamentário os Programas de Trabalho 16.482.0128.3958; 16.482.0128.3999; e 16.482.0128.3852, envolvendo ações de Melhoria das Condições de Habitabilidade e de Produção de Lotes Urbanizados. O histórico orçamentário e financeiro do Programa para esse quadriênio encontra-se na Tabela 2.

Tabela 2: Histórico Orçamentário/Financeiro do Programa Morar Melhor 2000/2003

(valores em R\$)				
Exercício	Lei + Créditos ¹ (a)	Execução Orçamentária ² (b)	Execução Financeira ³ (c)	% (b/a)
2000	372.826.247	227.535.343	13.022.820	61,0
2001	289.659.659	210.802.369	266.237.892	72,8
2002	220.598.727	62.818.007	167.416.307	28,5
2003 ⁴	290.064.113	83.272.380	21.561.379	28,7
Total			468.238.398	
Previsão PPA 2000/2003⁵			884.262.647	
% de realização financeira do PPA			53,0%	

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

(1) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

(2) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar cancelados no exercício (X+1).

(3) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000.

(4) Restos a Pagar atualizados até 27/08/2004.



(5) Informações extraídas da nova redação dada ao Anexo II do PPA 2000/2003 (revisadas em 01/08/2002).

3.2 No âmbito do PPA 2004/2007, o Programa foi desmembrado em duas ações orçamentárias, que passaram a ser denominadas Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda (código 0648) e Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade em Assentamentos Precários (código 0634), com dotação total aprovada pela LOA para 2004 de R\$ 196,50 milhões².

4. Conclusão

4.1 Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento, a situação da implementação das determinações e recomendações do Acórdão TCU n.º 423/2004-P é a seguinte:

Recomendações	Situação	Recomendações	Situação
9.1.1	Em implementação	9.1.12	Em implementação
9.1.2	Em implementação	9.1.13	Não implementada
9.1.3	Em implementação	9.1.14	Em implementação
9.1.4	Em implementação	9.1.15	Em implementação
9.1.5	Em implementação	9.1.16	Em implementação
9.1.6	Em implementação	9.1.17	Em implementação
9.1.7	Em implementação	9.1.18	Implementada
9.1.8	Em implementação	9.3.1	Em implementação
9.1.9	Implementada	9.3.2	Em implementação
9.1.10	Em implementação	9.5	Implementada
9.1.11	Em implementação		

Determinações	Situação
9.2	Implementada
9.4.1	Implementada
9.4.2	Implementada

4.2 O quadro a seguir apresenta, de forma percentual, a situação da implementação das recomendações exaradas na decisão.

Situação das determinações/recomendações	Situação em setembro de 2004 (%)
Implementada	25,0%
Em implementação	70,8%
Não implementada	4,2%
Total	100,0%

² Dados LOA atualizados até 17/09/2004.



4.3 Tendo em vista o baixo percentual de recomendações não implementadas, considera-se que os gestores vêm envidando esforços no sentido de dar cumprimento ao Acórdão n.º 423/2004-P desta Corte de Contas.

4.4 Verifica-se que a maior parte das recomendações tem previsão para implementação no exercício de 2005, conforme informações constantes do plano de ação encaminhado pela Secretaria Nacional de Habitação. Muitas delas constarão do manual com a sistemática de 2005, cuja versão ainda não estava concluída por ocasião deste primeiro monitoramento. Outros prazos não foram claramente definidos no plano de ação e, por essa razão, foi encaminhada, em 1/10/2004, solicitação de informações sobre os pontos pendentes. As respostas a essa solicitação definiram de forma mais clara os prazos para implementação das recomendações constantes dos itens 9.1.5, 9.1.6, 9.1.10, 9.1.11, 9.1.14, e 9.1.17. Com relação as recomendações constantes dos itens 9.1.5 e 9.1.6, que tratam de articulação de programas habitacionais com os programas de regularização fundiária e desenvolvimento integrado e sustentável do Semi-árido, foram apresentadas propostas de ações a serem executadas a partir de 2005, que deverão ser acompanhadas nos próximos monitoramentos.

4.5 A única recomendação em relação à qual não foi tomada nenhuma medida é a constante do item 9.1.13 do Acórdão n.º 423/2004-P. A Secretaria Nacional de Habitação informa que não há condições de implementá-la. No entanto, conforme a análise desenvolvida nesse relatório, é possível exigir do agente executor o mesmo tratamento dado à União, para a qual há a obrigatoriedade de depósito integral ou parcial dos recursos em conta bancária específica do respectivo contrato de repasse, devendo acontecer logo após a autorização do início de obra e aprovação do projeto de trabalho social. Tal responsabilização poderia ser pactuada nos contratos de repasse, em consonância ao disposto no art. 7º da Instrução Normativa STN n.º 01/97. Assim, tal ponto deverá ser investigado no próximo monitoramento.

5. Proposta de Encaminhamento

5.1 Diante do exposto, com fulcro no art. 22 da Resolução TCU n.º 136/2000, propõe-se o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Marcos Vilaça, para ciência do monitoramento da implementação das determinações e recomendações exaradas no Acórdão TCU n.º 423/2004-P, bem como para que sejam autorizadas as seguintes medidas:

- a) envio de cópia do presente relatório à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União e à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, para fins de conhecimento;
- b) restituição dos autos à 1ª Secex para arquivamento e prosseguimento do monitoramento da implementação das determinações e recomendações do Acórdão TCU n.º 423/2004-P.

Brasília, 01 de outubro de 2004.



Wladimir Dimas Pereira Lavinias
Matr. 1055-3
(coordenador)

Paulo Gomes Gonçalves
Matr. 4553-5