

Análise comparativa de ações de controle do Tribunal de Contas da União e da controladoria- geral da união em temas similares do extinto Ministério das cidades

Marcelo Moltavão Reis

Orientador: Rafael Ayoroa Ramos

Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.12

Auditoria do Setor Público



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra
Marcelo da Silva Sousa
Rafael Silveira e Silva
Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

COORDENADOR EXECUTIVO

Georges Marcel de Azeredo Silva

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

Análise comparativa de ações de controle do Tribunal de Contas da União e da controladoria-geral da união em temas similares do extinto ministério das cidades

Marcelo Montalvão Reis

Orientador(a):

Rafael Ayoroa Ramos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para aprovação no curso de Especialização em Auditoria do Setor Público do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União.

Data de aprovação:

10 / 04 / 2019

Banca examinadora:

Danusa da Matta Duarte Fattori

Resumo

O presente trabalho expõe a análise comparativa dos casos de ações de controle correlatas entre o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União no âmbito dos Programas, Processos e Investimentos sob a responsabilidade do extinto Ministério das Cidades. A pesquisa buscou identificar a ocorrência de casos de superposição ou de complementariedade na atuação dos órgãos de controle, com o objetivo de verificar se está ocorrendo a adequada integração entre as instituições de controle. A opção pelo extinto Ministério das Cidades ocorre devido ao conhecimento, por parte do autor, enquanto exerceu a função de Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno da Pasta, de relatos dos gestores da Pasta Ministerial sobre a ocorrência de trabalhos similares desempenhados no órgão pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União. A metodologia de pesquisa consistiu na realização de comparação dos trabalhos da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União sobre o mesmo tema do Ministério das Cidades. Também foram realizadas entrevistas com os gestores, para obtenção da visão dos executores das políticas públicas sobre a atuação dos órgãos de controle em temas similares, e, também, com os servidores da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União responsáveis pelo acompanhamento do Ministério das Cidades. O trabalho propõe o aprimoramento da integração dessas instâncias de controle nas avaliações que pretendem realizar junto ao Poder Executivo Federal.

Palavras-chave: Controladoria-Geral da União. Tribunal de Contas da União. Ministério das Cidades. Análise comparativa. Superposição. Complementariedade. Integração.

Abstract

This paper presents the comparative analysis of similar control action cases conducted by the Federal Audit Court and the Federal Comptroller General's Office over the Programs, Processes and Investments under the responsibilities of the now extinct Cities Ministry. The research sought to identify cases of double efforts, rework or complementary of the control institutions' activities, with the objective of verify the adequate integration of the different control institutions. The now extinct Cities Ministry has been chosen by the author due to the knowledge basis he acquired whilst heading its Internal Controls Special Advisory Office. It was also substantiated by Ministerial managers reporting similar activities been simultaneously performed by the Federal Audit Court and the Federal Comptroller General's Office. The research methodology consisted of comparing activities of the two aforementioned control institutions to the ones executed by the Cities Ministry on similar themes. Interviews were also held with managers to obtain public policy makers' insights on the performance of these control bodies when handling similar issues, and with the employees of the Federal Comptroller's Office and the Federal Audit Office responsible for monitoring the Cities Ministry. The work proposes the improvement of the integration of these control instances in the evaluations that they intend to conduct with the Federal Executive Branch.

Keywords: Federal Comptroller General's Office. Federal Audit Court. Cities Ministry. Comparative analysis. Double efforts. Complementary. Integration.

Lista de Figuras

Figura 1 - O Modelo de Três Linhas de Defesa	21
Figura 2 - Organograma do Ministério das Cidades em 31 de dezembro de 2018.....	24
Figura 3 - Carteira de Investimentos do Ministério das Cidades (transferências de recursos na forma de contratos de repasse), valores em Reais	25
Figura 4 - Carteira de Investimentos por Secretaria do Ministério das Cidades e por fonte de recursos (exclui o Minha Casa Minha Vida), valores em Reais.	25
Figura 5 - Os números do Programa Minha Casa Minha Vida	26
Figura 6 - Consolidação das constatações identificadas em 49 fiscalizações <i>in loco</i> realizadas pela CGU.....	131

Lista de Quadros

Quadro 1 - Trabalhos da CGU e do TCU que trataram de temas semelhantes no Ministério das Cidades.....	30
Quadro 2 - Classificação das situações dos trabalhos comparados, tipo de situação e definição de cada tipo de situação	32
Quadro 3 - Roteiro do questionário apresentado aos servidores do Ministério das Cidades que atuam nas áreas abordadas nos trabalhos da CGU e do TCU.....	33
Quadro 4 - Roteiro do questionário apresentado a servidores da CGU e do TCU.....	34
Quadro 5 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Programa 0122 - Serviços Urbanos de água e Esgoto	35
Quadro 6 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Obras de Macrodrenagem no Canal do Congo em Vila Velha/ES.....	37
Quadro 7 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Obras de Urbanização das Comunidades da Rocinha, Manguinhos e Alemão no Rio de Janeiro/RJ	39
Quadro 8 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para os temas da área de Saneamento	43
Quadro 9 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Seguro DPVAT.....	44
Quadro 10 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para o tema da área de Trânsito.....	45
Quadro 11 - Informações sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade FAR – Primeira fase.....	46

Quadro 12 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade FGTS	49
Quadro 13 - Informações sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade Oferta Pública – municípios com até 50 mil habitantes	52
Quadro 14 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para os temas da área de Habitação	55
Quadro 15 - Informações sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema BRT “Norte Sul” no município de Goiânia/GO	56
Quadro 16 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema VLT Cuiabá/MT	1
Quadro 17 - Informações sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema VLT Carioca	61
Quadro 18 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	64
Quadro 19 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para os temas da área de Mobilidade	65
Quadro 20 - Opinião dos servidores do Ministério das Cidades sobre os trabalhos correlatos da CGU e do TCU	67
Quadro 21 - Opinião dos servidores da CGU e do TCU responsáveis pelo acompanhamento dos programas, processos e investimentos do Ministério das Cidades.....	69
Quadro 22 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para cada tema analisado	70

Lista de Tabelas

Tabela 1 - - Relatórios sobre o Ministério das Cidades publicados por linha de atuação da CGU até 14/11/2018..... **27**

Tabela 2 - Relatórios da CGU sobre o Ministério das Cidades selecionados para análise **29**

Tabela 3 - Detalhamento dos Relatórios do Ministério das Cidades selecionados para análise por linha de atuação da CGU..... **29**

Lista de Siglas

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

AEPG - Avaliação da Execução de Programas de Governo

BACEN - Banco Central do Brasil

BDI - Bonificação e Despesas Indiretas

BRT - *Bus Rapid Transport*

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CCA - Carta de Crédito Associativo

CCFGTS - Carta de Crédito do FGTS

CCI - Carta de Crédito Individual

CD - Câmara dos Deputados

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CFFC/CD - Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

CGPO/DENATRAN - Coordenação-Geral de Planejamento Operacional do DENATRAN

CGU - Controladoria-Geral da União

CN - Congresso Nacional

CR - Contrato de Repasse

CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

CTB - Código de Trânsito Brasileiro

DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito

DPVAT - Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres

EVTE - Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FOC - Fiscalização de Orientação Centralizada

GAO - *United States Government Accountability Office*

GIDUR - Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IF - Instituição Financeira

IIA - *Institute of Internal Auditors*

INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRBES - Índice de Retorno de Bem-Estar à sociedade

IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica (

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

ISSAI - *International Standards of Supreme Audit Institutions*

ITBI - Imposto de Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e Direitos

LAE - Laudo de Análise Técnica de Engenharia

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

MCIDADES - Ministério das Cidades

MICE/PAC - Manual de Instruções para Contratação e Execução do PAC

MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

OGU - Orçamento Geral da União

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PGR - Procuradoria-Geral da República

PIB - Produto Interno Bruto

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PPA - Plano Plurianual

PPP - Parceria Público-Privada

RENAVAM - Registro Nacional de Veículos Automotores

SECOPA - Secretaria Extraordinária da Copa

SEMOB - Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana

SEOBRAS - Secretaria de Estado de Obras

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

SIGDU - Sistema de Gestão do Desenvolvimento Urbano

SNDU - Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

TC - Termo de Compromisso

TCU - Tribunal de Contas da União

TRENSURB - Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre

TTS - Trabalho Técnico Social (UF) Unidade da Federação

UH - Unidade Habitacional

UNB - Universidade de Brasília

VLT - Veículo Leve sobre Trilhos

Sumário

1. Introdução	17
2. A relevância das políticas públicas geridas pelo ministério das cidades... 23	
3. Descrição da metodologia de pesquisa realizada	27
3.1 Descrição do roteiro de análise realizado.....	31
4. Resultados das análises comparativas	34
4.1 Área do ministério das cidades-saneamento	34
4.1.1 Tema dos Relatórios: Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto.....	34
4.1.2 Tema dos Relatórios: Obras de Macrodrenagem no Canal do Congo em Vila Velha/ES.....	37
4.1.3 Tema dos Relatórios: Obras de Urbanização das Comunidades da Rocinha, Manguinhos e Alemão no Rio de Janeiro/RJ.....	39
4.1.4 Consolidação das análises comparativas para a área de Saneamento.....	42
4.2 Área do ministério das cidades-trânsito.....	43
4.2.1 Tema dos Relatórios: Seguro DPVAT.....	43
4.2.2 Consolidação das análises comparativas para a área de Trânsito	45
4.3 Área do ministério das cidades-habitação	46
4.3.1 Tema dos Relatórios: Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade FAR – Primeira fase.....	46
4.3.2 Tema dos Relatórios: Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade FGTS)	49
4.3.3 Tema dos Relatórios: Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade Oferta Pública – municípios com até 50 mil habitantes.....	52
4.3.4 Consolidação das análises comparativas para a área de Habitação.....	55
4.4 Área do ministério das cidades-mobilidade CMD - Conjunto Mínimo de Dados.....	55
4.4.1 Tema dos Relatórios: BRT “Norte Sul” no município de Goiânia/GO	55
4.4.2 Tema dos Relatórios: VLT Cuiabá/MT	58
4.4.3 Tema dos Relatórios: VLT Carioca.....	60
4.4.4 Tema dos Relatórios: Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.....	63
4.4.5 Consolidação das análises comparativas para a área de Mobilidade	66
5. Opinião de servidores do ministério das cidades e dos servidores da CGU e do TCU sobre a ocorrência de trabalhos dos órgãos de controle sobre os mesmos temas da pasta.....	66

6. Conclusão	70
Referências bibliográficas.....	74
ANEXO I	
Detalhamento das análises comparativas realizadas na área de saneamento.....	
.....	78
ANEXO II	
Detalhamento das análises comparativas realizadas na área de trânsito	96
ANEXO III	
Detalhamento das análises comparativas realizadas na área de habitação.....	
.....	100
ANEXO IV	
Detalhamento das análises comparativas realizadas na área de mobilidade.....	
.....	135

1. Introdução

O Estado Brasileiro enfrenta o desafio de melhorar os serviços públicos ofertados à população ao mesmo tempo em que busca reduzir o seu custo de atuação. De acordo com estudo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, divulgado em novembro de 2018¹, a carga tributária, que é o patamar de impostos pagos em relação à riqueza do país, somou 32,43% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2017. No ano anterior, esse índice somou 32,29% do PIB, demonstrando o crescente aumento dos recursos arrecadados pelo Estado junto à sociedade.

Esse valor colocou o Brasil acima da média dos países da América Latina e do Caribe, que foi de 22,7% naquele ano, e, também, de países com melhores Índices de Desenvolvimento Humano², como Turquia (25,5% do PIB), Estados Unidos (26%), Suíça (27,8%), Coreia do Sul (26,3%), Canadá (31,7%), Israel (31,2), Irlanda (23%) e Chile (20,4%), de acordo com o *Human Development Report 2016 - Human Development for Everyone*, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

De acordo com Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, em estudo denominado “Cálculo do IRBES (Índice de Retorno de Bem-Estar à sociedade)”, e que considera os 30 países com as maiores cargas de tributos, o Brasil é o país que proporciona o pior retorno dos valores arrecadados em prol do bem-estar da sociedade.

Em suma, o Estado Brasileiro não oferta à sociedade bens e serviços compatíveis com o volume de recursos arrecadados. Essa situação demonstra ao poder público brasileiro a necessidade de melhorar a sua atuação, a partir da realização de maiores e melhores entregas à sociedade, com a utilização de menos recursos para isso. Para o alcance desse complexo objetivo, é fundamental que a administração pública, por estar vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público, estabeleça mecanismos para impor e verificar o seu cumprimento, o chamado controle da administração pública.

De acordo com o Manual de Auditoria Governamental³ do TCU, o controle da administração pública é uma prerrogativa, uma função própria dos Estados de Direito, cuja finalidade é assegurar que a estrutura formal criada para concretizar os objetivos de

1 Carga Tributária no Brasil 2017 – Análise por Tributos e Bases de Incidência – CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil

2 Índice de Desenvolvimento Humano é uma medida comparativa usada para classificar os países como desenvolvidos (desenvolvimento humano muito alto), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual.

3 Programa de aprimoramento profissional em Auditoria – PROAUDI – Manual de Auditoria Governamental, disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E-014F0B277355651D>

governo, no interesse do bem público, atue de acordo com o conjunto de normas e princípios que compõem o ordenamento jurídico. É um poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função. O controle da administração pública deve ser exercido por todos os poderes, em todos os níveis e em todos os órgãos.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Pública Federal, conceitua o controle como um princípio fundamental a ser observado nas atividades da Administração Federal (artigo 6º, inciso V), e define que o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos (artigo 13º).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu a função de controle dos recursos públicos a determinados órgãos, prescrevendo a fiscalização como o instrumento para efetivá-lo:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União [...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (grifo nosso).

Nos termos tratados pela Constituição Federal, a fiscalização se refere às atividades da administração pública e de seus agentes para garantir o cumprimento de obrigações legais perante à sociedade. A fiscalização no nível interno de cada Poder é realizada pelos órgãos ou unidades de controle interno. A fiscalização externa é exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Uma das formas de realização da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, mencionada no inciso IV do art. 71 da Constituição é a auditoria, que se soma a outras formas de fiscalização contidas nos demais incisos:

IV. realizar [...] inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes [...], e demais entidades referidas no inciso II.

Portanto, a auditoria do setor público é uma das formas de fiscalização previstas para dar efetividade ao controle da administração pública.

De acordo com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de número 100, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que define os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, a auditoria do setor público é essencial, pois, fornece aos órgãos legislativos e de controle, bem como aos responsáveis pela governança e ao público em geral, informações e avaliações independentes e objetivas acerca da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais.

Para Jund (2006, p.648) a finalidade básica da auditoria na gestão pública é a comprovação da legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalista das unidades e das entidades da administração pública, em todas as esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido.

As Normas de Auditoria Governamental do United States Government Accountability Office – GAO, mundialmente conhecidas como Yellow Book (Revisão 2003⁴), definem a auditoria governamental como elemento chave para que o Governo cumpra seu dever de accountability perante o público. De acordo com o GAO, a auditoria permite a todos os interessados (governo e stakeholders) confiar na informação apresentada sobre os resultados dos programas ou operações, assim como nos correspondentes sistemas de controle interno.

Portanto, são várias as vertentes de atuação da auditoria pública. Do controle do estado, na busca da melhor alocação de seus recursos, passando pela avaliação da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, dos resultados das políticas públicas, até a promoção da transparência pública, no sentido de assegurar que as informações divulgadas pelo poder público estejam acessíveis aos interessados e possuam correspondência aos atos administrativos praticados pelos agentes públicos.

No setor público, utilizam-se os termos “controle interno” e “controle externo” para demonstrar vinculação do órgão de controle ao órgão ou entidade auditados. O controle externo previsto no art. 71 da CF/88, cujo titular é o Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas, refere-se ao controle da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional da União. O sistema de controle interno de cada Poder, referido no final do art. 70 da CF/88, tem por objeto a gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional no âmbito do referido Poder, em cada nível de governo.

No nível federal, o controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em auxílio ao Congresso Nacional, que é o seu titular. A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

Para a INTOSAI, conforme Declaração de Lima⁵, seção 3, os serviços de auditoria interna são estabelecidos dentro dos órgãos e instituições governamentais, enquan-

4 Government Auditing Standards – Revision 2003. United States Government Accountability Office – GAO

5 Tratam-se dos princípios fundamentais que regem a INTOSAI. São diretrizes para preceitos de Auditoria consolidados pelos países membros da organização. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F50156A415509B2E11>

to os serviços de auditoria externa não fazem parte da estrutura organizacional das instituições a serem auditadas.

Assim, os serviços de auditoria interna são necessariamente subordinados ao chefe do departamento no qual foram estabelecidos. No entanto, eles são, na maior medida possível, funcional e organizacionalmente independentes no âmbito de sua respectiva estrutura constitucional (INTOSAI, Declaração de Lima, Seção 3, item 2).

Para esse organismo internacional de auditoria, a Entidade Fiscalizadora Superior, como uma instituição de auditoria externa, tem a tarefa de verificar a eficácia da auditoria interna. Se a auditoria interna for considerada eficaz, esforços serão empreendidos, sem prejuízo do direito da Entidade Fiscalizadora Superior de realizar uma auditoria geral, no sentido de garantir a mais adequada divisão ou designação de tarefas e cooperação entre a Entidade Fiscalizadora Superior e a auditoria interna (Declaração de Lima, Seção 3, item 3).

Dessa forma, o Tribunal de Contas da União, como Entidade Fiscalizadora Superior, presta serviços de auditoria externa, com mandato constitucional dotado de características típicas de instituição de auditoria independente.

Em outra perspectiva, a Controladoria Geral da União, que, por sua vez, é hierarquicamente subordinada ao Chefe do Poder Executivo e, em convergência ao que é preconizado internacionalmente, exerce a função de órgão central da atividade de auditoria interna do Poder Executivo Federal.

A Lei Federal nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, buscou organizar e disciplinar os princípios preconizados pelo Decreto-Lei nº 200 com as determinações constitucionais acerca do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. A norma estrutura as finalidades, organização e competências dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno.

As atribuições definidas para o Sistema de Controle Interno pela Lei nº 10.180/2001 referem-se a avaliações exercidas por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além da prestação de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, as quais são exercidas por meio dos instrumentos de auditoria e de fiscalização.

A Instrução Normativa Conjunta MP - CGU nº 01 de 2016 trata do conceito de auditoria interna de forma já alinhada aos padrões internacionais:

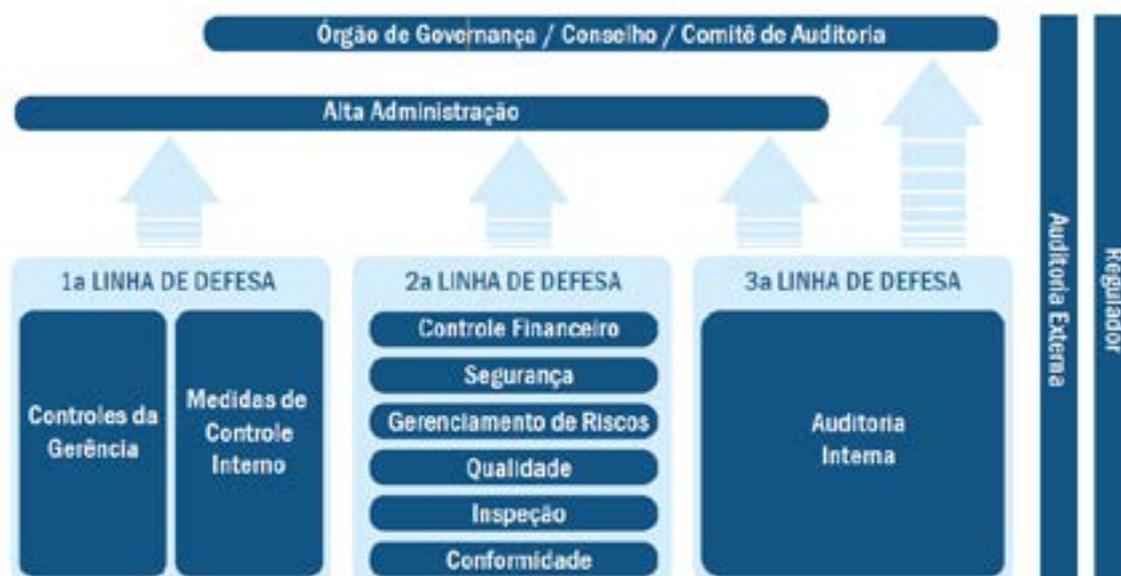
Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma

abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança.

A citada norma define ainda que “as auditorias internas no âmbito da Administração Pública se constituem na terceira linha ou camada de defesa das organizações, uma vez que são responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha ou camada de defesa, executada por todos os níveis de gestão dentro da organização) e da supervisão dos controles internos (segunda linha ou camada de defesa, executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos).”.

Conforme definido no relatório que instruiu o Acórdão TCU nº 1171/2017-Plenário, de 7/6/2017, além das 3 linhas de defesa, há também outras linhas. No entanto, estas outras linhas estão fora da organização e são compostas por auditores externos, reguladores e outros órgãos que podem influenciar a estrutura geral de governança e controle da organização, fornecendo avaliações independentes ou criando requisitos e normas aplicáveis. A figura a seguir, também integrante do referido Acórdão TCU nº 1171/2017-Plenário contextualiza a posição de cada uma das linhas de defesa.

Figura 1 – O Modelo de Três Linhas de Defesa



Fonte: relatório que instruiu o Acórdão TCU nº 1171/2017-Plenário, de 7/6/2017

Ainda em relação aos referenciais conceituais da auditoria, a Auditoria Interna Governamental, de acordo com a Instrução Normativa nº 03 de 2017, da Secretaria

Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Por sua vez, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna do Poder Executivo Federal⁶, ressalta o aumento da responsabilidade das Unidades de Auditoria Interna Governamental, exigindo que a atividade contribua cada vez mais para o aprimoramento da governança de órgãos e entidades da administração pública.

O atual cenário econômico de crescentes déficits das contas públicas, com restrições orçamentárias cada vez mais severas, torna mandatário o esforço pela melhor alocação dos escassos recursos, obrigando todos os órgãos e entidades da administração pública a buscarem o melhor custo-benefício em sua atuação junto à sociedade.

Esse cenário pressupõe uma missão ainda mais complexa para órgãos de controle da gestão pública. No desempenho de suas atribuições, essas instituições devem ampliar os esforços para que sua atuação garanta que a administração pública atinja seus objetivos de maneira mais eficiente com menos recursos. Mas, ao mesmo tempo, por também integrarem a administração pública, os responsáveis pelo controle também devem exercer suas atribuições de maneira mais racional, reduzindo o custo de suas ações e ampliando a sua atuação.

Em resumo, o desafio dos órgãos de controle é obter uma maior efetividade em sua atuação, utilizando menos recursos e garantindo para a sociedade que a administração pública entregue mais e melhores resultados.

Nesse aspecto, é que se propõe a pesquisa sobre a ocorrência de casos de ações de controle correlatas entre o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União no âmbito dos Programas, Processos e Investimentos do extinto Ministério das Cidades. O objetivo é a identificação de casos em que ocorreram trabalhos da CGU e do TCU sobre temas semelhantes, para verificar se essa atuação implicou situações indesejáveis, de trabalhos superpostos, ou, de boas práticas, no caso de trabalhos complementares ou conjuntos.

A opção pelo extinto Ministério das Cidades ocorre devido ao conhecimento, por parte do autor, enquanto exerceu a função de Chefe da Assessoria Especial de Controle

6 Aprovado pela Instrução Normativa CGU nº 08/2017, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal estabelece orientações que auxiliem as Unidades de Auditoria Interna Governamental em relação à definição dos seus métodos de trabalho, sistemas e modelos.

Interno da pasta, de relatos dos gestores do Ministério sobre a ocorrência de trabalhos similares desempenhados no órgão pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União.

O objetivo final, a partir da identificação de situações indesejáveis e de boas práticas, é verificar se está ocorrendo a adequada racionalização dos esforços a partir da integração entre os órgãos de controle, de modo que se consiga ampliar e maximizar o alcance e a profundidade de sua atuação na avaliação e fiscalização das políticas sob a responsabilidade do Poder Executivo Federal.

2. A relevância das políticas públicas geridas pelo ministério das cidades

Com 84% da sua população vivendo em cidades⁷, o Brasil é um dos países mais urbanizados do mundo, apresentando um cenário urbano heterogêneo em suas diferentes regiões. Em termos gerais, os dados do último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 mostraram que mais de 80% dos mais de 5 mil municípios brasileiros possuíam população urbana inferior a 20 mil habitantes; sendo que 55% da população urbana se concentrava em apenas 167 municípios com população urbana acima de 150 mil habitantes.

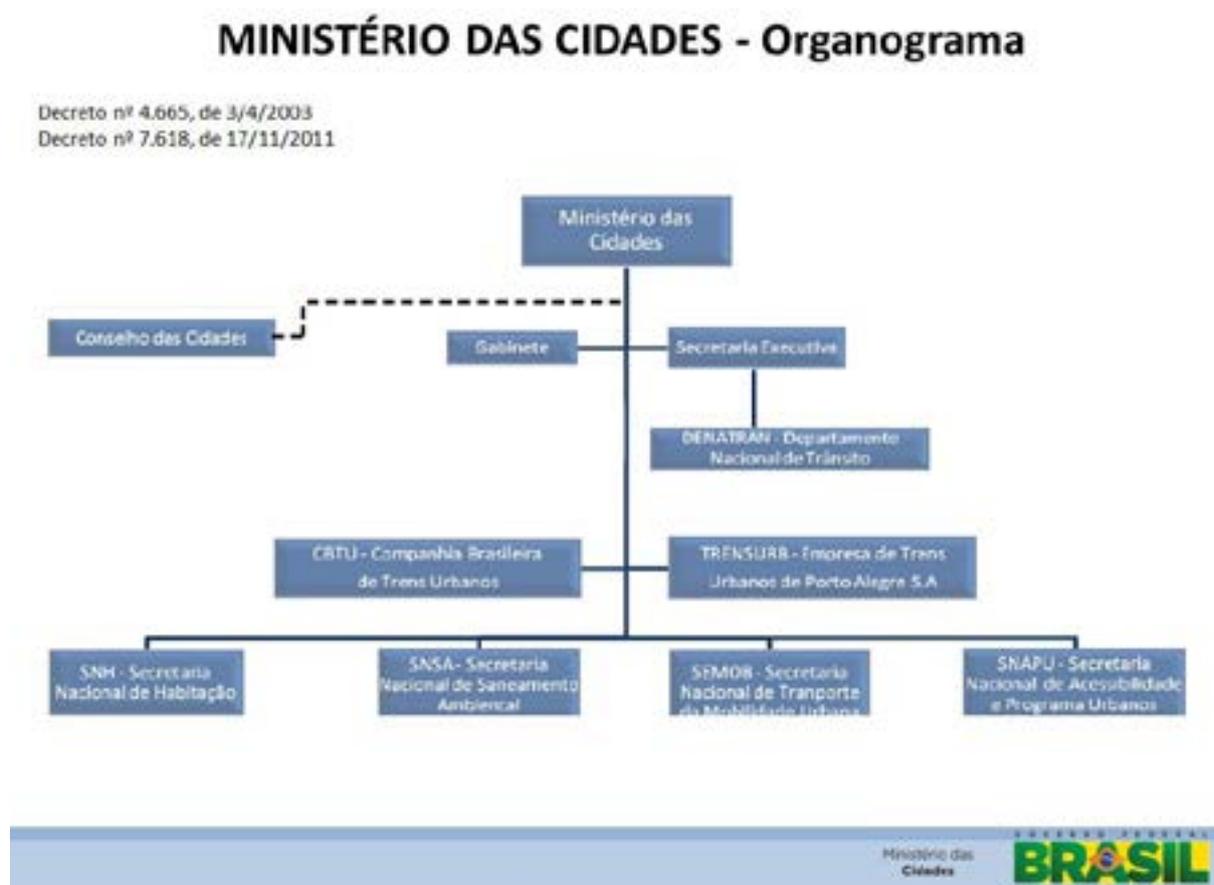
A falta de adequado planejamento urbano da maioria das cidades brasileiras, que buscasse imprimir direção ordenada e controlada ao crescimento e funcionamento das cidades, impactou negativamente na qualidade de vida das pessoas, resultando em problemas sociais, econômicos e ambientais, como a falta de moradia adequada, de saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais), de mobilidade urbana eficiente e segura, e da ocupação territorial organizada e sustentável.

A promoção do bem-estar nas cidades brasileiras depende das condições institucionais e da capacidade dos governos para superar suas restrições de ordem técnica e administrativa, as quais dificultam o planejamento e a gestão urbana. Nesse contexto atuou do Ministério das Cidades, de 1º de janeiro de 2003 até 31 de dezembro de 2018, com a atribuição de definir a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e trânsito, além da regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos federais nessas áreas.

7 De acordo com estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), disponível em <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41974-panorama-multidimensional-desarrollo-urbano-america-latina-caribe>

O Ministério das Cidades se estruturou a partir dos principais problemas sociais que afetam as populações urbanas: a moradia; o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem, coleta e destinação de resíduos sólidos); mobilidade da população urbana – transporte e trânsito; planejamento territorial e regularização fundiária. Como essas competências são essencialmente das prefeituras municipais, o governo federal tem de forma preponderante o papel de coordenador, fomentador e financiador de estudos, intervenções e outras ações.

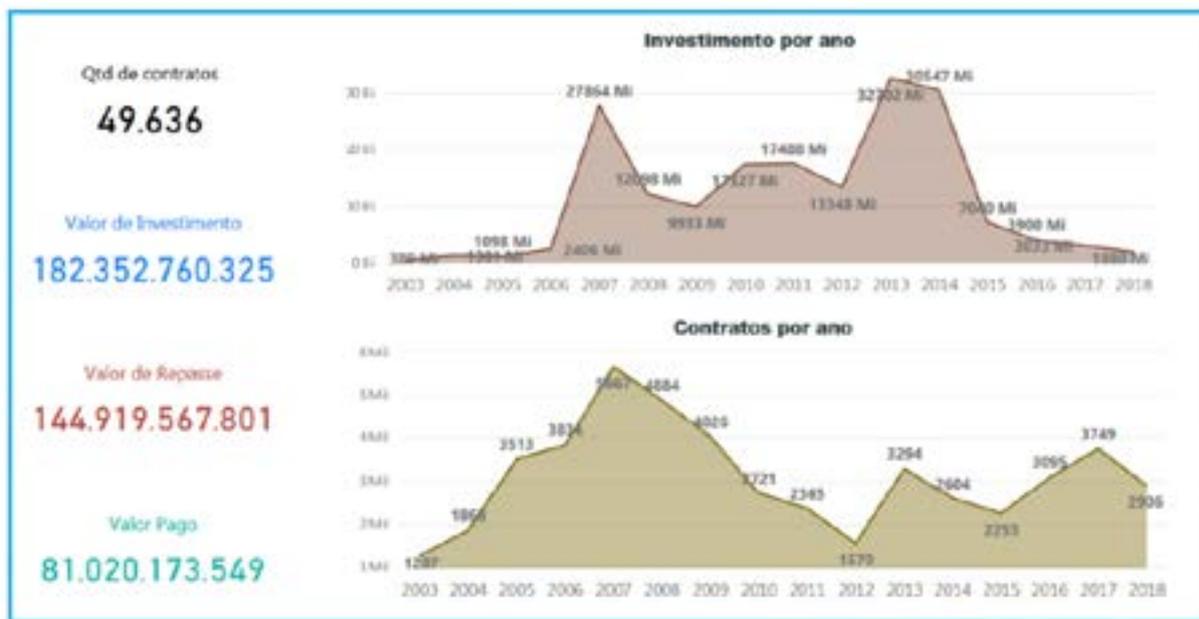
Figura 2 - Organograma do Ministério das Cidades em 31 de dezembro de 2018



Fonte: <http://www.siorg.redgoverno.gov.br/>

Em termos numéricos, a carteira de investimentos gerenciados pelo MCIDADES representava, em novembro de 2018, valores de investimentos da ordem de R\$ 182,3 bilhões em cerca de 49 mil instrumentos de transferência, para a execução de projetos e obras em mais de cinco mil municípios da federação brasileira, conforme detalhado nas figuras a seguir.

Figura 3 - Carteira de Investimentos do Ministério das Cidades (transferências de recursos na forma de contratos de repasse), valores em Reais.



Fonte: Power BI do Ministério das Cidades, novembro de 2018.

Figura 4 - Carteira de Investimentos por Secretaria do Ministério das Cidades e por fonte de recursos (exclui o Minha Casa Minha Vida), valores em Reais.



Fonte: Power BI do Ministério das Cidades, novembro de 2018.

Outra relevante linha de atuação do Ministério das Cidades ocorre por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009 como uma tentativa de solução para o problema do déficit habitacional no Brasil. Desde então, o programa ajudou milhões de pessoas a adquirirem imóvel próprio e é um importante incentivo à economia, sobretudo ao setor de construção civil.

Figura 5 - Os números do Programa Minha Casa Minha Vida.

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, novembro de 2018.

Somando os investimentos da carteira de contratos de repasse com o Minha Casa Minha Vida, até novembro de 2018, o Ministério das Cidades havia investido mais de 628 bilhões de reais em obras de infraestrutura. Esse montante possui reflexo direto na economia nacional, com a geração de empregos e a indução da indústria da construção civil.

A quantidade de instrumentos de transferência geridos, a materialidade dos investimentos, a diversidade dos parceiros envolvidos na implementação das ações de governo, e, principalmente, o impacto social causado pelas políticas públicas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e trânsito, demandam que essas políticas possuam acompanhamento priorizado pelos órgãos de controle interno e externo, atuando na avaliação dos programas, ações e processos internos do MCIDADES.

Ressalta-se que com a publicação do Decreto nº 9.666, de 02 de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades foi extinto, e suas competências e atribuições, nas áreas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento urbano foram remanejadas para o Ministério do Desenvolvimento Regional, que passou a integrar na sua estrutura a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Departamento Nacional de Trânsito passou a integrar o Ministério da Infraestrutura, conforme previsto no Decreto nº 9.676 de 02 de janeiro de 2019.

3. Descrição da metodologia de pesquisa realizada

A avaliação realizou a comparação entre os trabalhos da CGU e do TCU que trataram de temas semelhantes relacionados às áreas de atuação do Ministério das Cidades, buscando identificar a ocorrência de situações indesejadas, como a superposição de esforços de apuração, e, também, de situações desejáveis, como a complementariedade de trabalhos ou até mesmo a realização de auditorias conjuntas.

Para a realização dessa comparação, avaliaram-se duas possibilidades de pesquisa:

- 1) A utilização dos acórdãos do TCU relacionados ao Ministério das Cidades como fonte primária de referência para posterior busca de correlação dos temas tratados nos relatórios da CGU publicados;
- 2) A utilização dos relatórios publicados pela CGU relacionados ao Ministério das Cidades como fonte primária de referência para posterior busca de correlação dos temas tratados em acórdãos do TCU.

Na tentativa de realização da primeira opção de pesquisa, foi realizada a pesquisa de jurisprudência do TCU (<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordacompleto>), em relação aos acórdãos que possuem o termo “Ministério das Cidades” registrado no campo “Órgão/Entidade”. O resultado dessa pesquisa retornou 570 acórdãos do TCU referentes a trabalhos relacionados ao Ministério das Cidades. Essa opção se mostrou inviável em virtude do tempo necessário para a análise da elevada quantidade de acórdãos, incompatível com os prazos acordados para a realização do presente trabalho.

Passou-se então à segunda opção de pesquisa, em que foi realizada a pesquisa de relatórios publicados pela CGU relacionados ao Ministério das Cidades como fonte primária de referência. Foi realizada a pesquisa de relatórios da CGU (<https://auditoria.cgu.gov.br/>), utilizando-se como filtro de busca o termo “Ministério das Cidades” no campo “Ministério(s)”. A pesquisa, realizada nos dias 13 e 14 de novembro de 2018, retornou 208 registros, classificados pela CGU nas linhas de atuação descritas no quadro a seguir.

Tabela 1 - Relatórios sobre o Ministério das Cidades publicados por linha de atuação da CGU até 14/11/2018.

Linha de atuação da CGU	Quantidade de Relatórios Publicados
Apuração de Representações e Demandas Sociais	85
Auditoria Anual de Contas	65

Auditoria de Acompanhamento da Gestão	03
Auditoria por Área de Gestão 05 Auditoria Especial	02
Avaliação da Execução de Programas de Governo Relatório Individual	10
Avaliação dos Resultados da Gestão	18
Fiscalização em Entes Federativos - Municípios	07
Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo	13
TOTAL	208

Fonte: Pesquisa nos dias 13 e 14 de novembro de 2018 - <https://auditoria.cgu.gov.br/>

Entre as linhas de atuação da CGU acima destacadas, foram desconsideradas as seguintes:

- **Auditoria Anual de Contas** – Por se tratar de uma atuação da CGU no exercício da sua atribuição constitucional de apoio ao Controle Externo⁸, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União, sendo normatizada por regulamentos do próprio TCU, essa linha de atuação não pode ser considerada como trabalho correlato dos órgãos de controle, e sim como um trabalho da CGU (relatório de auditoria de contas) preparatório para uma atuação do TCU (julgamento das contas).
- **Apuração de Representações e Demandas Sociais** – Assim como as auditorias anuais de contas, não se tratam de trabalhos realizados por iniciativa própria da CGU, mas a partir de demandas de outros órgãos de defesa do estado (Ministério Público, Congresso Nacional, justiça Federal, etc), e que a CGU atende de acordo com o seu planejamento e a capacidade operacional.

Portanto, desconsiderando as duas linhas de atuação da CGU acima citadas, o universo de pesquisa foi reduzido para 58 relatórios publicados nas demais modalidades de atuação da Controladoria-Geral da União.

O passo seguinte foi a separação dos relatórios da CGU por área de atuação do Ministério das Cidades (Habitação, Saneamento, Mobilidade, Programas Urbanos e Trânsito), para uma melhor organização das informações e, também, para a verificação da eventual ocorrência de tendência à existência de trabalhos correlatos dos órgãos de controle de acordo com a área de atuação do Ministério das Cidades.

A separação dos relatórios da CGU por área de atuação do Ministério das Cidades resultou na seguinte estratificação:

8 Constituição Federal, Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
 (...) IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Tabela 2 - Relatórios da CGU sobre o Ministério das Cidades selecionados para análise.

Área de Atuação do Ministério das Cidades	Quantidade de Relatórios
Habitação	21
Saneamento Básico	16
Mobilidade Urbana*	15
Desenvolvimento Urbano	0
Trânsito	2
Assuntos Gerais do Ministério das Cidades	4
TOTAL	58

* Relatórios de auditoria das empresas públicas CBTU e TRENSURB, que atuam no transporte urbano de passageiros, foram considerados na área de Mobilidade Urbana.

A Tabela a seguir apresenta o detalhamento dos Relatórios por linha de atuação da CGU em relação às áreas de atuação do Ministério das Cidades.

Tabela 3 - Detalhamento dos Relatórios do Ministério das Cidades selecionados para análise por linha de atuação da CGU.

Área do Ministério das Cidades	Auditoria de Acomp. da Gestão	Auditoria por Área de Gestão	Auditoria Especial	Avaliação Execução Programas Governo - Relatório Individual	Aval. dos Resultados da Gestão	Fiscalização em Entes Federativos	Avaliação da Execução Programas Governo
Habitação			1	7	3	6	4
Saneamento Básico				3	5		8
Mobilidade Urbana	2	5			7		1
Desenvolvimento Urbano							
Trânsito			1		1		
Assuntos Gerais do Ministério das Cidades	1				2	1	
TOTAL	3	5	2	10	18	7	13

Fonte: Pesquisa nos dias 13 e 14 de novembro de 2018 - <https://auditoria.cgu.gov.br/>

A partir da definição do universo de relatórios da CGU (58 relatórios) que seriam a fonte primária de pesquisa, passou-se a leitura dos relatórios para a identificação dos temas tratados. Após a identificação dos temas de cada relatório, realizou-se a pesquisa desses temas em acórdãos do TCU relacionados ao Ministério das Cidades.

A pesquisa identificou 11 ocorrências de temas tratados nos relatórios da CGU e que também foram tratados nos relatórios que embasaram os acórdãos do TCU, conforme a relação apresentada no quadro a seguir. Portanto, da amostra de 58 relatórios da CGU, identificou-se a ocorrência de 11 casos (representando 19%) de trabalhos do TCU que trataram do mesmo assunto.

Quadro 1 - Trabalhos da CGU e do TCU que trataram de temas semelhantes no Ministério das Cidades.

Área	Tema	Trabalhos da CGU	Trabalhos do TCU
Saneamento	Programa 0122 - Serviços Urbanos de água e Esgoto	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 45	Acórdão 593/2015 – Plenário
	Obras de Macrodrenagem do Canal do Congo em Vila Velha/ES	Relatório nº 201409877	Acórdão 1141/2011 – Plenário Acórdão 2447/2012 – Plenário Acórdão 33/2013– Plenário Acórdão 34/2013 – Plenário
	Urbanização da Comunidade da Rocinha, do Complexo Manguinhos e do Complexo do Alemão, no município do Rio de Janeiro/RJ	Relatório nº 201217242 (Manguinhos) Relatório nº 201217253 (Rocinha) Relatório nº 201107230 (Alemão)	Acórdão 1313/2008 – Plenário Acórdão 2641/2013 – Plenário
Trânsito	DPVAT	Relatório nº 201505363	Acórdão 2920/2010 Plenário
Habitação	Programa Minha Casa Minha Vida - FGTS	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 66	Acórdão 698/2016 - Plenário
	Programa Minha Casa Minha Vida - FAR	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65	Acórdão 524/2014 - Plenário
	Programa Minha Casa Minha Vida - Oferta Pública	Relatório de Auditoria Especial nº 00190.007767/2013-01	Acórdão 2255/2014 - Plenário

Mobilidade	Corredor BRT Norte-Sul em Goiânia/GO	Relatório nº 201504940	Acórdão 2307/2017 - Plenário
	Sistema de Transporte Veículo Leve sobre Trilhos – VLT Carioca	Relatório nº 201505064	Acórdão 2906/2015 - Plenário
	Implantação do VLT em Cuiabá/MT	Relatório nº 201304802	Acórdão 2913/2016 – Plenário Acórdão 446/2018 - Plenário
	Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	Relatório nº 201800020	Acórdão 2359/2018 - Plenário

Fonte: Pesquisa nos dias 13 e 14 de novembro de 2018 - <https://auditoria.cgu.gov.br/> ; e nos dias 19 a 30 de novembro de 2018 - <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>

O detalhamento das pesquisas realizadas no site do TCU para a identificação de Acórdãos citados no Quadro 1 consta dos Anexos I a IV deste trabalho.

3.1 Descrição do roteiro de análise realizado

A partir da identificação de trabalhos correlatos realizados pelos órgãos de controle junto ao Ministério das Cidades, efetuou-se a etapa de análise comparativa dos documentos, visando à formação de opinião acerca de ocorrência de situações de duplicidade ou de complementariedade entre os trabalhos dos órgãos de controle.

Ato contínuo, como metodologia de comparação entre as informações consignadas nos relatórios da CGU e do TCU, elaborou-se Roteiro de Avaliação contemplando quatro ações:

Ação 1. Levantamento das informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação (identificação dos Trabalhos, modalidade, Resumo dos trabalhos realizados, programa ou instrumento avaliado, escopo dos trabalhos, períodos de realização, resumo das conclusões e resumo das deliberações);

Ação 2. Identificação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU;

Ação 3. Análise comparativa das conclusões e das deliberações (recomendações/ determinações) propostas nos trabalhos da CGU e do TCU;

Ação 4. Resultados da comparação de trabalhos realizada a partir das comparações e análises realizadas nos itens anteriores.

Portanto, para cada tema, que representa o assunto dos trabalhos da CGU e do TCU comparados, foram realizadas as etapas acima listadas, com o objetivo de embasar as opiniões sobre a análise comparativa dos trabalhos.

A partir das análises comparativas, os resultados das comparações dos trabalhos da CGU e do TCU em relação a cada tema foram classificados em situações definidas pelo autor do trabalho (desejadas e indesejadas), de modo a possibilitar a consolidação das análises comparativas e a classificação dos resultados das comparações de acordo com a sua situação. Cada situação também foi detalhada por Tipo (superposição, complementaridade e auditoria compartilhada). O Quadro a seguir apresenta as situações em que os trabalhos foram classificados e a definição, elaborada pelo autor, para embasar as classificações realizadas.

Quadro 2 - Classificação das situações dos trabalhos comparados, tipo de situação e definição de cada tipo de situação.

Situação	Tipo	Definição do tipo de situação
Indesejada	Superposição de Esforços	Na mesma época ou em momentos distintos, os órgãos de controle realizaram avaliações sobre os mesmos temas, processos ou obras do MCIDADES.
Desejada	Trabalhos Complementares	Os trabalhos dos órgãos de controle trataram do mesmo tema, mas sob aspectos diferentes, resultando em avaliações que se complementam em relação ao tema auditado.
	Auditorias Compartilhadas	Os trabalhos dos órgãos de controle foram feitos em conjunto, com a realização de planejamento em conjunto e apropriação dos resultados pelas duas Casas.

Fonte: Situações, tipos e definições elaboradas pelo próprio autor deste trabalho.

Para os trabalhos em que foi verificada a ocorrência da “Situação desejável – Trabalhos Complementares”, foi realizada análise adicional, para verificar se os trabalhos complementares fizeram menção ao trabalho do outro órgão de controle, de modo que essa situação foi classificada nas seguintes hipóteses:

- **Situações Desejáveis** - Trabalhos complementares que fazem menção ao trabalho do outro órgão de controle (considerou o trabalho do outro órgão de controle);
- **Situações Desejáveis** - Trabalhos complementares que não fazem menção ao trabalho do outro órgão de controle (não considerou o trabalho do outro órgão de controle).

Dessa forma, as análises comparativas presentes no CAPÍTULO 2 foram organizadas da seguinte maneira:

- Para cada área do Ministério das Cidades (Saneamento, Trânsito, Habitação, Mobilidade) são apresentados os temas em que ocorreram trabalhos semelhantes da CGU e do TCU, e, para cada tema, foi realizado o roteiro de avaliação contendo as **Ações 1 a 4** citadas anteriormente (levantamento das informações gerais sobre os trabalhos; identificação das metodologias dos trabalhos; análise comparativa das conclusões e deliberações dos trabalhos; apresentação dos resultados das análises e comparações realizadas).
- Devido à extensão das análises, as **Ações 1 e 4** são apresentadas no corpo do CAPÍTULO 3 e, as **Ações 2 e 3** estão localizadas nos Anexos I a IV deste Relatório, sendo um Anexo para cada uma das áreas do Ministério das Cidades (Saneamento, Trânsito, Habitação, Mobilidade).

O CAPÍTULO 4 trata do levantamento da opinião dos gestores do Ministério das Cidades e dos servidores da CGU e do TCU que atuam no acompanhamento da Pasta Ministerial em relação aos resultados da presente pesquisa.

Ao final das análises comparativas realizadas, os resultados foram apresentados para os gestores das áreas do Ministério das Cidades, e, adicionalmente, foi exposto questionário elaborado com o objetivo de obter a opinião dos servidores que atuaram nos programas ou processos objeto das auditorias dos órgãos de controle, descrito no roteiro de perguntas abaixo:

Quadro 3 - Roteiro do questionário apresentado aos servidores do Ministério das Cidades que atuam nas áreas abordadas nos trabalhos da CGU e do TCU.

Item	Conteúdo
01	Houve a percepção na Unidade acerca da ocorrência de trabalhos do TCU e da CGU sobre os mesmos temas?
02	A sua Unidade possui algum servidor ou subunidade destinada ao atendimento dos órgãos de controle? São quantos colaboradores dedicados a essa atribuição? Há alguma estimativa do valor do homem-hora que atua nessa atribuição?
03	Qual a sua opinião sobre a ocorrência de trabalhos sobre temas similares dos diferentes órgãos de controle?

Fonte: Questionário elaborado pelo próprio autor deste trabalho.

Também foram realizadas entrevistas com servidores do TCU e da CGU que acompanham as unidades, programas e processos do Ministério das Cidades, conforme o roteiro de entrevistas apresentado a seguir.

Quadro 4 - Roteiro do questionário apresentado a servidores da CGU e do TCU.

Item	Conteúdo
01	Há previsão para alguma auditoria compartilhada entre a CGU e o TCU em relação às unidades do Ministério das Cidades?
02	Durante a definição do escopo dos trabalhos, é comum a verificação de trabalhos do outro órgão de controle acerca do tema definido para a auditoria?
03	Você considera como uma boa prática de auditoria, a pesquisa, durante o planejamento da auditoria, de trabalhos de outros órgãos de controle que trataram do tema que será objeto de avaliação?
04	No planejamento dos trabalhos, a sua unidade realiza a estimativa do custo da auditoria que será realizada? Em caso positivo, quais os parâmetros utilizados para esse levantamento?

Fonte: Questionário elaborado pelo próprio autor deste trabalho.

Na sequência é apresentada a conclusão do trabalho, a qual se baseia no resultado das análises comparativas e dos questionários respondidos pelos gestores do Ministério das Cidades e pelos servidores da CGU e do TCU que atuaram junto a essa pasta ministerial.

4. Resultados das análises comparativas

4.1 Área do ministério das cidades-saneamento

4.1.1 Tema dos Relatórios: Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto

4.1.1.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto”. O resultado apresentou seis ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do

conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 593/2015-P para a comparação com os relatórios da CGU, conforme detalhado no Anexo I deste trabalho.

Quadro 5 – Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Programa 0122 - Serviços Urbanos de água e Esgoto.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 45	Acórdão 593/2015 – Plenário
Modalidade	Avaliação da Execução de Programas de Governo	Auditoria Operacional
Resumo do trabalho realizado	Avaliação do Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto, vinculado ao PPA 2008-2011, e que tem como objetivos ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Avaliação da situação e da gestão das obras realizadas no âmbito das ações do programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto, por meio da transferência de recursos do Ministério das Cidades (MCIDADES) a unidades da federação, mediante a celebração de contratos de repasses/termos de compromisso com a interveniência da Caixa Econômica Federal (CAIXA), na condição de mandatária da União.
Objeto	Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto	Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto
Metodologia de avaliação	Fiscalização presencial de 51 termos de compromisso em 45 municípios, que totalizam R\$ 573 milhões em investimentos.	- Análise estatística da base de dados da CAIXA com as informações sobre os termos de compromisso; - Utilização de informações de fiscalizações anteriores de 06 Termos de Compromisso.
Período de Realização	Janeiro de 2011 a Dezembro de 2013	Janeiro de 2014 a Julho de 2014
Conclusões (Resumo)	Foi detectado que os principais problemas se referem a atrasos no início da execução e paralisação, além da ocorrência de falhas na execução das obras, sobrepreço e superfaturamento. A atuação dos envolvidos tem impactado a execução das ações pela fragilidade no acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos, do planejamento a execução.	Além de ser a principal causa observada para o atraso, paralisação ou retardo no início das obras, as deficiências nos projetos de engenharias estão, de certa forma, vinculadas também às demais causas identificadas, com exceção do atraso no repasse de recursos pela União. A situação conforme atualmente existente, mobiliza recursos humanos e financeiros dos estados e municípios, da CAIXA, e do Ministério das Cidades sem que as obras se convertam em benefícios à população em prazos razoáveis.

Deliberações (Resumo)	Propostas de melhorias normativas para evitar que os problemas identificados nas obras fiscalizadas ocorram em outros casos.	Recomendações de atuação para vários agentes do governo federal envolvidos na execução do programa, para a melhoria da situação das obras do programa e a ampliação da transparência.
-----------------------	--	---

4.1.1.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

A partir da análise realizada, verificou-se que os trabalhos da CGU e do TCU são complementares, fazendo com que se enquadrem na situação desejada de atuação complementar entre os órgãos de controle.

O trabalho do TCU apresenta um detalhamento contextualizado sobre o tema tratado, incluindo a situação histórica e atual do saneamento básico no Brasil, com a comparação com outros países, a situação das vertentes “esgotamento sanitário” e “abastecimento de água”, as razões históricas para o déficit da cobertura de saneamento básico no Brasil, além dos investimentos federais na área de saneamento básico, para então tratar do Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto.

Na parte dos resultados, é apresentada uma visão global da situação do programa 0122, com os dados sobre a situação da carteira e da execução das obras, além de recomendações para vários agentes do governo federal envolvidos na execução do programa.

Já o trabalho da CGU é mais específico, abrangendo a fiscalização presencial de uma amostra de contratos para a realização de obras, sem a realização de inferências pela utilização de amostra não probabilística de obras fiscalizadas. As conclusões apresentadas consolidam os resultados das fiscalizações, e, por sua vez, as recomendações, retratam propostas de melhorias normativas para evitar a reincidência dos problemas identificados em outros casos.

Entretanto, apesar da situação desejável de atuação não sobreposta dos órgãos de controle, depreende-se que, apesar de a CGU e o TCU terem auditado de modo complementar o mesmo programa do Ministério das Cidades, não há evidências de que os resultados complementares ocorreram de forma planejada, uma vez que os trabalhos da CGU e do TCU não fazem menção à atuação do outro órgão de controle. Portanto, entende-se que, uma maior interação entre os órgãos de controle, que atuaram em períodos próximos junto ao mesmo programa de governo e unidade responsável, poderia ter maximizado os resultados da atuação de ambas as casas e, também, reduzido a quantidade de esforços do gestor auditado para a elucidação das questões de auditoria.

4.1.2 Tema dos Relatórios: Obras de Macrodrenagem no Canal do Congo em Vila Velha/ES

4.1.2.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações Gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “macro drenagem” e “Canal do Congo” e “Vila Velha”. O resultado apresentou sete ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foram selecionados para análise os Acórdãos 1141/2011, 2447/2012, 33/2013 e 34/2013 para a comparação com os relatórios da CGU, conforme detalhado no Anexo I deste trabalho.

Quadro 6 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Obras de Macrodrenagem no Canal do Congo em Vila Velha/ES.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201409877	Acórdão 1141/2011 – Plenário Acórdão 2447/2012 – Plenário Acórdão 33/2013– Plenário Acórdão 34/2013 – Plenário
Modalidade	Avaliação dos Resultados da Gestão	Auditoria de Levantamento
Resumo do trabalho realizado	Fiscalização da aplicação de recursos federais no Programa 2040 – Gestão de Riscos e Respostas a Dedastres / Ação 10SG, referente às obras/serviços da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC2, financiadas pelos seguintes instrumentos celebrados entre o Ministério das Cidades/CAIXA e a Prefeitura Municipal de Vila Velha/ES: - Termo de Compromisso no 0292.72517/2009, no valor de R\$ 55.362.860,00, para a Macrodrenagem do Canal do Congo	Fiscalização das obras de Macrodrenagem do Canal do Congo, serviços de drenagem do canal e pavimentação de diversas ruas em Vila Velha/ES, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do termo de compromisso 292.72517/2009/ Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal (SIAFI 657450), no valor de R\$ 52.594.717,00.
Objeto	Termo de Compromisso no 0292.72517/2009	Termo de Compromisso no 0292.725-17/2009

Metodologia de avaliação	Análise documental e fiscalização presencial realizados na Prefeitura municipal de Vila Velha/ES e na Caixa Econômica Federal no período de 02/03/2015 a 31/05/2015 sobre a aplicação dos recursos do Termo de Compromisso nº 0292.725-17/2009 com valor original de R\$ 55.362.860,00, para a execução de Macrodrenagem do Canal do Congo.	Análise documental e fiscalização presencial realizada na Prefeitura municipal de Vila Velha/ES, no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal, no período de 2011 a 2013, tendo como objeto a fiscalização do processo licitatório, da contratação e da execução das obras de Macrodrenagem do Canal do Congo, serviços de drenagem do canal e pavimentação de diversas ruas em Vila Velha/ES, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do termo de compromisso 292.72517/2009/Ministério das Cidades/ Caixa Econômica Federal
Período de Realização	02/03/2015 a 31/05/2015	20/1/2014 a 4/7/2014
Conclusões (Resumo)	Com base nos exames realizados, concluiu-se que a aplicação dos recursos públicos não está adequada e exige providências de regularização por parte dos gestores, com destaque aos seguintes apontamentos: i) Projetos de macrodrenagem aprovados sem verificação de compatibilidade com o plano de saneamento básico do município; ii) Atraso nas obras de macrodrenagem do Canal do Congo, com execução de apenas 5,7% e dois dos três lotes paralisados.	Foram identificados: sobrepreço em relação aos preços de mercado; quantitativos do orçamento diferentes dos de projeto; ausência de BDI diferenciado; imperícia da Administração quando da elaboração do orçamento do Edital de Concorrência 18/2012 sem a previsão de gastos com os serviços essenciais de 'Mobilização e Desmobilização de Canteiro' e inclusão da 'Administração local da Obra' no BDI.
Deliberações (Resumo)	Com vistas a corrigir/mitigar os problemas identificados, recomendou-se que o gestor federal, por meio de sua mandatária (CAIXA), adote medidas de forma a verificar se os projetos de macrodrenagem são compatíveis com o Plano de Saneamento Básico Municipal.	Foram solicitadas medidas para a correção das inadequações das planilhas orçamentárias (itens com sobrepreço e quantitativos indevidos, composição do BDI), e inconsistências dos editais: índices econômicos a serem utilizados no critério de reajuste de preços; critérios de medição para o serviço de "destinação final de resíduos de macrodrenagem", e potencial restrição à competitividade decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

4.1.2.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

A comparação dos trabalhos da CGU e do TCU sobre as obras de macrodrenagem do Canal do Congo município de Vila Velha/ES permitiu verificar que os trabalhos são complementares, pois abordaram aspectos diferentes sobre o mesmo objeto de audi-

toria. Os trabalhos do TCU enfatizaram os aspectos prévios ao início das obras (editais e contratos), e, também, termos aditivos; enquanto que o trabalho da CGU priorizou questões relacionadas à execução das obras, incluindo os aspectos que inviabilizam o cumprimento dos cronogramas de execução.

Importa destacar que, em relação à análise de ocorrência de sobrepreço, o relatório da CGU não apresentou análise própria, fazendo menção às análises contidas nos trabalhos do TCU.

4.1.3 Tema dos Relatórios: Obras de Urbanização das Comunidades da Rocinha, Manguinhos e Alemão no Rio de Janeiro/RJ

4.1.3.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “Rocinha” e “Alemão” e “Manguinhos”. O resultado apresentou quatro ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foram selecionados para análise os Acórdãos 1313/2008-P, 1388/2009-P e 2461/2013-P, conforme detalhado no Anexo I deste trabalho.

Quadro 7 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Obras de Urbanização das Comunidades da Rocinha, Manguinhos e Alemão no Rio de Janeiro/RJ.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201107230 (Alemão), 201217253 (Rocinha) e 201217242 (Manguinhos). Os três trabalhos foram identificados de forma conjunta devido ao fato de os Acórdãos do TCU avaliarem as obras de forma conjunta.	Acórdão 1313/2008-Plenário Acórdão 1388/2009-Plenário Acórdão 2461/2013-Plenário
Modalidade	Avaliação dos Resultados da Gestão	Apuração de Representação/Demanda do Congresso Nacional

Resumo dos trabalhos realizados	<p>Relatório 201107230: Fiscalização das obras de urbanização integrada da comunidade Complexo do Alemão no Rio de Janeiro/ RJ - Contrato de Repasse n.º 0222646-89/2007 com valor inicial de investimento de R\$ 371.200.000,00</p> <p>Relatório 201217253: Fiscalização das obras de urbanização integrada da comunidade da Rocinha no Rio de Janeiro/ RJ - Contrato de Repasse n.º 022264806/2007 com valor inicial de investimento de R\$ 110.000.000,00</p> <p>Relatório 201217242: Fiscalização das obras de urbanização integrada da comunidade Complexo de Manguinhos no Rio de Janeiro/ RJ - Contrato de Repasse n.º 0222.649-93/2007 com valor inicial de investimento de R\$ 176.000.000,00</p>	<p>Acórdão 1313/2008-Plenário: Apuração de representação sobre possíveis irregularidades cometidas pela Secretaria de Estado de Obras, na Concorrência destinada à prestação de serviços nas atividades de Assistência Técnica das Obras de Urbanização Integrada, Trabalho Social e Regularização Fundiária da Comunidade da Rocinha, do Complexo Manguinhos e do Complexo do Alemão, no município do Rio de Janeiro/RJ.</p> <p>Acórdão 1388/2009-Plenário: Solicitação da Câmara dos Deputados para fiscalização dos projetos, dos contratos, dos empenhos, dos pagamentos e dos cronogramas físico-financeiros das obras que estão sendo realizadas nos Complexos do Alemão e Manguinhos e no bairro da Rocinha, na cidade do Rio de Janeiro – RJ, no âmbito do PAC.</p> <p>Acórdão 2461/2013-Plenário: Solicitação da Câmara dos Deputados para apurar irregularidade na fiscalização exercida pela CAIXA em contratos de repasse celebrados com o Estado do Rio de Janeiro concernentes às obras de urbanização da Rocinha, Alemão, Manguinhos e Pavãozinho, no âmbito do PAC.</p>
Objeto	Contratos de Repasses n.º 022264689/2007 (Alemão), 0222648-06/2007 (Rocinha) e 00222.649-93/2007 (Manguinhos)	Contratos de Repasses n.º 0222646-89/2007 (Alemão), 0222648-06/2007 (Rocinha) e 00222.649-93/2007 (Manguinhos)
Metodologia de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> - Contatos com outros órgãos: Foi feito contato com a Secretaria de Obras - SEOBRAS do Governo do Estado do Rio de Janeiro - Diligências efetuadas: Foram emitidas solicitações de fiscalizações requisitando os documentos principais que compõem os projetos básicos e executivos das obras e justificativas adicionais para impropriedades e irregularidades verificadas. - Verificação da adequabilidade dos preços unitários praticados e dos quantitativos medidos pelo consórcio contratado. - Análise dos boletins de medição para verificação, em comparação com a literatura aplicável, de parâmetros tais 	<p>Acórdão 1313/2008 – Plenário: - Análise da representação: análise documental visando apurar a procedência das informações sobre a ocorrência de irregularidades na licitação para as obras de urbanização das comunidades Rocinha, Manguinhos e Alemão.</p> <p>Acórdão 1388/2009 – Plenário: - Análise da admissibilidade da solicitação da Câmara dos Deputados para fiscalização dos projetos, dos contratos, dos empenhos, dos pagamentos e dos cronogramas físico-financeiros das obras nos Complexos do Alemão e Manguinhos e no bairro da Rocinha.</p> <p>Acórdão 2461/2013 – Plenário:</p>

	como peso específico, distância de botafora, velocidade média de transporte de material e etc. utilizados nas respectivas memórias de cálculo para obtenção do quantitativos das obras e serviços executados.	- Análise da admissibilidade da solicitação da Câmara dos Deputados para apurar irregularidade na fiscalização da CAIXA em contratos de repasse celebrados com o Estado do Rio de Janeiro para obras de urbanização da Rocinha, Alemão, Manguinhos e Pavãozinho. - Análise dos trabalhos da Secex/RJ em relação às referidas obras.
Período de Realização	05/07/2012 a 17/06/2013 (Alemão) 02/01/2013 a 17/01/2014 (Rocinha) 02/01/2013 a 27/12/2013 (Manguinhos)	Fevereiro de 2008 a dezembro de 2013
Conclusões (Resumo)	A conclusão dos relatórios da CGU, em 2013 (Alemão e Manguinhos) e 2014 (Rocinha), foi de que foram constatados preços unitários acima dos valores praticados no mercado e quantitativos superestimados em função da utilização de parâmetros, na elaboração das memórias de cálculo, em desacordo com os usualmente utilizados em obras públicas, identificandose ao final dos trabalhos sobrepreço total de R\$ 139.584.425,73 (Alemão), R\$ 41.535.149,59 (Manguinhos), R\$ 12.247.096,79 (Rocinha).	Os trabalhos do TCU, por sua vez, têm natureza diferente, (representação de empresa sobre a ocorrência de irregularidades no procedimento licitatório e solicitações da Câmara dos Deputados para a fiscalização das obras). Sobre a representação acerca da ocorrência de irregularidades na licitação para as obras de urbanização das comunidades Rocinha, Manguinhos e Alemão, o Tribunal concluiu pela sua improcedência. Sobre a solicitação para a realização de fiscalização das obras, essas avaliações ainda não estavam concluídas até a realização da pesquisa de acórdãos do TCU sobre o tema.
Deliberações (Resumo)	O trabalho da CGU não apresentou recomendações específicas, propondo o encaminhamento do relatório ao gestor federal para a adoção de providências de regularização para as falhas graves constatadas.	Foram solicitadas medidas para a correção das inadequações das planilhas orçamentárias (itens com sobrepreço e quantitativos indevidos, composição do BDI), e das inconsistências dos editais: índices econômicos a serem utilizados no critério de reajuste de preços; critérios de medição para o serviço de “destinação final de resíduos de macrodrenagem”, e potencial restrição à competitividade decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

4.1.3.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

Apesar de a CGU e o TCU terem realizado três trabalhos relativos às obras de urbanização das comunidades Alemão, Rocinha e Manguinhos, no Rio de Janeiro/RJ, os trabalhos foram realizados com objetivos diferentes e abordagens distintas, com

diferenças em relação às conclusões obtidas e propostas de encaminhamentos, não ocorrendo a sobreposição de esforços em relação à atuação dos órgãos de controle.

A CGU constatou a ocorrência de preços unitários acima dos valores praticados no mercado e quantitativos superestimados em função da utilização de parâmetros, na elaboração das memórias de cálculo, que estão em desacordo com os usualmente praticados em obras públicas, identificando-se ao final dos trabalhos sobrepreço total de R\$ 139.584.425,73 (Alemão), R\$ 41.535.149,59 (Manguinhos), R\$ 12.247.096,79 (Rocinha).

Os trabalhos do TCU, por sua vez, têm natureza diferente, (representação de empresa sobre a ocorrência de irregularidades no procedimento licitatório e solicitações da Câmara dos Deputados para a fiscalização das obras). Sobre a representação acerca da ocorrência de irregularidades na licitação para as obras de urbanização das comunidades Rocinha, Manguinhos e Alemão, o Tribunal concluiu pela sua improcedência. Sobre a solicitação para atuação do TCU em relação às obras, o Acórdão 2461/2013-Plenário identificou o descumprimento das disposições do Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do MCIDADES inseridos no PAC para as referidas transferências, em relação à apresentação dos documentos exigidos pelos proponentes e à liberação à autorização de saque dos recursos e à prestação de contas.

Portanto, constata-se que os trabalhos dos órgãos de controle possuíam finalidades diferentes, fazendo com que apenas os achados do Acórdão 2461/2013-Plenário pudessem ser comparados com os trabalhos da CGU, de modo que se verifica que não ocorreu sobreposição de esforços entre os órgãos de controle, sendo que os trabalhos são complementares em relação ao tema analisado.

Neste caso, também se verifica que não há evidências de que essa atuação complementar ocorreu de modo planejado, uma vez que os trabalhos da CGU e do TCU não fazem menção à atuação do outro órgão de controle.

4.1.4 Consolidação das análises comparativas para a área de Saneamento

Quadro 8 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para os temas da área de Saneamento.

Tema	Trabalhos da CGU	Trabalhos do TCU	Situação dos trabalhos	Detalhamento
Programa 0122 - Serviços Urbanos de água e Esgoto	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 45	Acórdão 593/2015 – Plenário	Situação Desejada	Trabalhos Complementares, porém, não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
Obras de Macro drenagem do Canal do Congo em Vila Velha/ES	Relatório nº 201409877	Acórdão 1141/2011 – Plenário Acórdão 2447/2012 – Plenário Acórdão 33/2013 – Plenário Acórdão 34/2013 – Plenário	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – O trabalho da CGU faz menção ao trabalho do TCU.
Urbanização da Comunidade da Rocinha, do Complexo Manguinhos e do Complexo do Alemão, no município do Rio de Janeiro/RJ	Relatório nº 201217242 (Manguinhos) Relatório nº 201217253 (Rocinha) Relatório nº 201107230 (Alemão)	Acórdão 1313/2008 – Plenário Acórdão 2641/2013 – Plenário	Situação Desejada	Trabalhos Complementares, porém, não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.

4.2 Área do ministério das cidades-trânsito

4.2.1 Tema dos Relatórios: Seguro DPVAT

4.2.1.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “Seguro DPVAT” e “art. 78” e “educação”, sendo que o artigo 78, parágrafo único, do Código Nacional de Trânsito, trata da obrigatoriedade da aplicação de 5% da arrecadação do Seguro DPVAT em prevenção de acidentes e educação para o trânsito, aspecto que foi um dos elementos centrais do relatório da CGU. O resultado apresentou quatro ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado para análise o Acórdão 2920/2010-P, conforme detalhado no Anexo II deste trabalho.

Quadro 9 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Seguro DPVAT.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório CGU nº 201505363	Acórdão 2920/2010 – Plenário
Modalidade	Avaliação dos Resultados da Gestão	Apuração de Representação
Resumo do trabalho realizado	Avaliação dos controles internos do DENATRAN na gestão da parcela dos recursos do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (Seguro DPVAT) destinados em ações de prevenção de acidentes de trânsito.	Apurar representação formulada pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, na qual comunica à Corte de Contas a ocorrência de supostas irregularidades na aplicação dos recursos do Seguro DPVAT.
Objeto	Seguro DPVAT	Seguro DPVAT
Metodologia de avaliação	Levantamento de informações junto ao Departamento Nacional de Trânsito para responder questões de auditoria, referentes ao acesso e aplicação dos recursos do Seguro DPVAT pelo DENATRAN. As questões de auditoria estão detalhadas no Anexo II deste trabalho.	Análise de informações prestadas pelo Departamento Nacional de Trânsito do Ministério das Cidades acerca das irregularidades descritas na Representação admitida, sobre a operação do DPVAT e a aplicação dos recursos pelo DENATRAN.
Período de Realização	Julho de 2015 a setembro de 2016	Não consta do relatório
Conclusões (Resumo)	A obrigação disposta no art. 78, parágrafo único e no art. 320, parágrafo único do CTB não admite juízo de oportunidade e conveniência quanto à destinação dos recursos arrecadados com o DPVAT. Entende-se, portanto, que a retenção desses recursos por meio de contingenciamento orçamentário constitui uma conduta que contraria a lei.	Com respeito ao descumprimento do art. 78, parágrafo único, da Lei nº 9.503/97, Código Nacional de Trânsito, o exame dos documentos comprovou a irregularidade, pois não vem sendo efetivamente aplicado, pelo DENATRAN, o percentual de 5% dos recursos do seguro DPVAT em ações de educação no trânsito e prevenção de acidentes.
Deliberações (Resumo)	Elaborar Nota Técnica e encaminhá-la à Secretaria Executiva do MCIDADES, evidenciando os impactos do contingenciamento orçamentário nas atividades do Departamento, a fim de que o Ministério envie esforços junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que volte a disponibilizar no orçamento do DENATRAN os recursos legalmente destinados às ações preventivas de acidentes de trânsito.	Apurar, junto ao Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, os motivos do descumprimento, especialmente nos últimos exercícios, do art. 78, parágrafo único, da Lei nº 9.503/97, Código Nacional de Trânsito, que prevê que 5% dos recursos do seguro DPVAT devem ser destinados ao DENATRAN, para aplicação em educação no trânsito e prevenção de acidentes.

4.2.1.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

A análise comparativa dos trabalhos do TCU e da CGU junto ao Departamento Nacional de Trânsito do Ministério das Cidades, em especial ao macroprocesso “Aplicação dos recursos do Seguro DPVAT com prevenção de acidentes e educação para o trânsito”, constatou que ocorreu a situação indesejada de superposição, por parte da CGU, de processo que já havia sido auditado pelo TCU cinco anos antes, de modo que a CGU obteve a mesma conclusão do TCU acerca do tema.

Portanto, entende-se que a CGU, por ter iniciado a realização do seu trabalho cinco anos após a auditoria do TCU, poderia ter considerado, na definição do escopo de avaliação, a análise dos trabalhos do TCU que resultaram nos Acórdãos de 2010 e 2011, os quais, em suas deliberações, determinaram ao DENATRAN que adotasse as medidas para o cumprimento do que estabelece o do art. 78, parágrafo único, da Lei nº 9.503/97, informando-as ao Tribunal. Caso a equipe de auditoria da CGU obtivesse, previamente a realização dos trabalhos de campo, informações sobre a situação do cumprimento das deliberações do TCU por parte do DENATRAN, poderia ter reduzido a abrangência do escopo ou atuado em outros processos da unidade auditada, gerando economia de esforços, tanto por parte da Controladoria, quanto pelos gestores do DENATRAN diligenciados a apresentar informações anteriormente já levantadas pelo Tribunal de Contas da União.

Importa ressaltar que o trabalho da CGU apresentou avanços em relação à situação evidenciada no relatório do TCU, uma vez que demonstrou o motivo para o problema evidenciado pelos dois relatórios (contingenciamento de recursos).

4.2.2 Consolidação das análises comparativas para a área de Trânsito

Quadro 10 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para o tema da área de Trânsito.

Tema	Trabalhos da CGU	Trabalhos do TCU	Situação dos trabalhos	Detalhamento
DPVAT	Relatório nº 201505363	Acórdão 2920/2010 Plenário	Situação Indesejada	Superposição de Apuração

4.3 Área do ministério das cidades-habitação

4.3.1 Tema dos Relatórios: Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade FAR – Primeira fase

4.3.1.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “Programa Minha Casa Minha Vida” e “Fundo de Arrendamento Residencial” e “primeira fase”, além de “Ministério das Cidades” no campo Órgão/Entidade. O resultado apresentou 13 ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 524/2014 -P para a comparação com os relatórios da CGU, conforme detalhado no Anexo III deste trabalho.

Quadro 11 - Informações sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade FAR – Primeira fase.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65	Acórdão 524/2014 - Plenário
Modalidade	Avaliação da Execução de Programas de Governo	Fiscalização de Orientação Centralizada
Resumo do trabalho realizado	A avaliação foi realizada por meio da fiscalização da aplicação dos recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – modalidade FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, no âmbito da sua primeira fase	O TCU realizou a aferição da qualidade das obras públicas de construção de unidades habitacionais destinadas a famílias de baixa renda, contratadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), operacionalizado pela CAIXA, no âmbito da fase 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)
Objeto	Programa Minha Casa Minha Vida – Modalidade FAR – 1ª Fase	Programa Minha Casa Minha Vida – Modalidade FAR – 1ª Fase
Metodologia de avaliação	Foram fiscalizados 195 empreendimentos, distribuídos em 110 municípios em 20 estados da federação. Paralelamente aos trabalhos de fiscalização em campo, foi feito um teste para aferir a compatibilidade entre a renda declarada pelos beneficiários do programa. Entrevistas, com beneficiários (total previsto de 2.030 entrevistas).	As estratégias metodológicas definidas para a fase de execução da auditoria envolveram a realização de pesquisa bibliográfica e documental, estudos de caso, com visita a cinco empreendimentos, e pesquisa eletrônica, com envio de questionários a funcionários da CAIXA e servidores de prefeituras municipais.

Período de Realização	Janeiro de 2012 a fevereiro de 2014	Não consta do relatório
Conclusões (Resumo)	<p>O Programa consegue ao objetivo de construção de moradias para determinados grupos da sociedade, mas há necessidade de melhorias nas atividades de gestão, operação e controle das contratações do programa. Foi ainda ressaltado que seriam monitoradas as falhas construtivas das unidades habitacionais e de infraestrutura dos empreendimentos enviadas aos gestores nos relatórios individuais de fiscalização que embasaram o trabalho, e que já ocorreram modificações normativas visando à melhoria do programa, como a definição da obrigatoriedade da construção de unidades habitacionais modelo, criação do “Programa de Olho na Qualidade”, a elaboração de Relatório de Diagnóstico da Demanda pelos municípios e o acompanhamento de Matriz de Responsabilidade</p>	<p>Embora os resultados quantitativos do PMCMV/FAR demonstrem que a meta nacional de contratação está sendo alcançada, foi evidenciado que a produção das unidades habitacionais, em muitas situações, está associada a uma série de problemas relacionados à qualidade e à localização dos empreendimentos. Tal constatação sinaliza a necessidade de maior rigor dos gestores com os processos de contratação e de acompanhamento dos projetos, visto que a efetividade do programa tem sido comprometida do ponto de vista qualitativo.</p> <p>Também há necessidade de maior tempestividade na realização do Trabalho Técnico Social e na execução integral das atividades previstas, tanto nas fases pré como pós-ocupação.</p> <p>Por fim, o trabalho do TCU constatou que, algumas UF apresentaram baixos índices de contratação em relação a sua participação relativa no déficit habitacional e com dificuldades de novas contratações.</p>
Deliberações (Resumo)	<p>O trabalho da CGU apresentou duas recomendações ao Ministério das Cidades, visando ao aperfeiçoamento dos mecanismos de verificação das informações financeiras dos candidatos a beneficiários do Programa, de modo a evitar fraudes, e, a segunda, para o acompanhamento e resolução de falhas construtivas críticas para os empreendimentos identificados pela CGU.</p>	<p>Foram 14 recomendações e uma determinação, endereçadas à SNH/MCIDADES, à CAIXA e ao Banco do Brasil. As recomendações tratam de diversos aspectos relacionados ao programa não tratados no trabalho da CGU, como a localização dos terrenos para os investimentos, a qualificação técnica dos agentes envolvidos, a escrituração e o registro dos imóveis, a transparência do programa, equipamentos comunitários e serviços públicos urbanos dos empreendimentos, o cronograma de execução do TTS e a capacitação dos agentes, a melhoria da gestão dos condomínios do programa, a melhoria dos procedimentos para a aferição da qualidade dos projetos e do acompanhamento da execução das obras.</p>

4.3.1.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Opinião sobre a comparação dos trabalhos realizada

Apesar da abordagem de temas semelhantes nos trabalhos da CGU e do TCU (qualidade das obras e trabalho técnico social), verificou-se que as metodologias de apuração, as abordagens e os escopos avaliados foram diferentes, resultando na não ocorrência de situação indesejada de sobreposição, fazendo com que a atuação da CGU e do TCU em relação ao tema se enquadre na situação desejada de atuação complementar entre os órgãos de controle.

Ressalta-se que, em ambos os trabalhos, consta menção à atuação do outro órgão de controle.

O relatório da CGU faz menção à trabalho relacionado do TCU, ao informar em sua conclusão que:

“registra-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), em fiscalização realizada entre julho e dezembro de 2015 também detectou falhas construtivas nas unidades habitacionais e na infraestrutura dos empreendimentos do Programa. Nesse sentido, por meio do Acórdão nº 2456/2016 – Plenário determinou ao Ministério das Cidades e à CAIXA que apresentem ao Tribunal, plano de ação para implementar melhorias e correções de falhas na execução apontadas.”

Entretanto, entende-se que a CGU se equivocou na referência ao trabalho do TCU mencionado, pois o referido Acórdão 2456/2016 – Plenário trata da Auditoria Operacional da segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida, e que o relatório nº 65 da CGU apresentou a avaliação da primeira etapa do PMCMV, assim como o Acórdão 524/2014 – Plenário, motivo pelo qual este acórdão, e não aquele, foi o selecionado para a comparação realizada. Essa posição é reforçada pelo seguinte trecho do Acórdão 2456/2016 – Plenário ao enfatizar que o processo TC 033.568/2012-0 (Acórdão 524/2014 – Plenário) tratou da primeira fase do PMCMV, e que o trabalho que a CGU utilizou como referência é que abordou a segunda fase do programa:

“Por fim, importa registrar que, conforme consignado na tabela 6, anteriormente apresentada, este Tribunal já havia realizado auditoria operacional nesta mesma vertente do programa (TC-033.568/2012-0). O objetivo da auditoria anterior fora avaliar aspectos relacionados à qualidade das construções e à infraestrutura no entorno dos empreendimentos, bem como à eficácia de atendimento do programa e ao desenvolvimento do trabalho técnico social junto aos beneficiários. Tais exames foram pautados na fase 1 do programa, cujas contratações iniciaram-se em 2009 e perduraram até 2012. Sendo assim, optou-se por priorizar, nesta oportunidade, os empreendimentos contratados na fase 2 do programa.”

Por sua vez, o trabalho do TCU utilizado na análise comparativa faz menção à atuação da CGU nos parágrafos 22 e 59. No entanto, o relatório mencionado não é o que foi tratado na análise comparativa, conforme descrito a seguir.

22. (...) As principais constatações da auditoria e as propostas formuladas foram sistematizadas na Matriz de Achados e foram apresentadas e discutidas em painel de referência realizado em 8/3/2013. O painel contou com a participação de representantes da CGU, Ipea, FAU/UnB e de auditores do Tribunal. 59. (...) No Relatório de Auditoria Anual de Contas da SNH, referente ao exercício de 2010, a CGU afirmou que, apesar da meta total ter sido alcançada, em alguns estados, como Sergipe, Tocantins, Paraíba, Rondônia e Distrito Federal a contratação ficou bem abaixo da prevista, com base no déficit habitacional (CGU, 2011).

Portanto, constata-se que os trabalhos comparados não apresentam indícios de interação entre os órgãos de controle para a realização das avaliações do Programa Minha Casa Minha Vida, primeira etapa, fato que resultou na situação indesejada de sobreposição de esforços e que pode ter acarretado diligências semelhantes aos gestores responsáveis.

4.3.2 Tema dos Relatórios: Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade FGTS

4.3.2.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações Gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “Minha Casa Minha Vida” e “recursos oriundos do FGTS”. O resultado apresentou cinco ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 698/2016-P para a comparação com os relatórios da CGU, conforme detalhado no Anexo I deste trabalho.

Quadro 12 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade FGTS.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 66	Acórdão 698/2016 - Plenário
Modalidade	Avaliação da Execução de Programas de Governo	Fiscalização de Orientação Centralizada

Resumo do trabalho realizado	Avaliação da execução do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – Faixas 2 e 3, financiados com recursos FGTS. Iniciado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida financiou por meio de recursos do FGTS, até 2014, 2.882.402 de unidades habitacionais. Os recursos totais investidos pelo FGTS no Programa Minha Casa Minha Vida, faixas 2 e 3, superam os R\$ 280 bilhões no período.	Verificar a regularidade da execução do Programa Minha Casa, Minha Vida - PNHU, no âmbito da vertente Operações de Mercado, com enfoque na avaliação dos controles promovidos pela CAIXA e pelo Ministério das Cidades, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos do Programa, em especial no que tange à qualidade das obras, à disponibilidade de serviços públicos e de infraestrutura urbana, bem como à adequada avaliação dos valores dos imóveis.
Objeto	Programa Minha Casa Minha Vida – Modalidade FGTS	Programa Minha Casa Minha Vida – Modalidade FGTS
Metodologia de avaliação	Fiscalização de 77 empreendimentos contratados pela CAIXA com as construtoras e 30 contratos individuais de compradores das unidades, para a verificação da regularidade dos contratos da CAIXA com as construtoras e os mutuários. Também foi realizada a avaliação do impacto no déficit habitacional, a elegibilidade do público-alvo e a satisfação dos beneficiários do programa.	Amostras para a verificação, com 68 processos de Carta de Crédito Individual, 67 processos de Carta de Crédito Associativo (CCA) e Apoio à Produção, além de 65 ordens de serviço para a verificação do processo de revisionamento da CAIXA acerca da prestação de empresas terceirizadas que atuam na atividade de avaliação dos imóveis.
Período de Realização	Janeiro de 2013 a Dezembro de 2015	Setembro de 2014 a Março de 2015
Conclusões (Resumo)	<p>O programa não está atuando de maneira equânime para a redução do déficit habitacional, uma vez que as metas de contratação por unidade da federação são remanejadas em relação ao planejamento inicial, gerando resultados expressivos em alguns estados; razoáveis, em outros e insatisfatórios nos demais.</p> <p>A conformidade dos procedimentos necessários para financiamento aos empreendedores, liberação de recursos e acompanhamento de obras mostrou-se de modo geral satisfatória, com a ressalva de que foi verificada a inexistência do licenciamento ambiental em 13% dos casos analisados. Sobre o enquadramento do público-alvo às regras do programa, a avaliação constatou a adequação em 98,2% das famílias. Também foi constatada a deterioração das construções em 56,4% dos casos avaliados.</p>	<p>Foram constatadas fragilidades nos procedimentos de verificação dos requisitos de disponibilidade de infraestrutura e de equipamentos e serviços públicos e, também, falhas nos controles internos sobre a terceirização de avaliações de imóveis e acompanhamento de obras. Essas fragilidades estão relacionadas principalmente ao detalhamento insuficiente dos manuais de procedimento disponibilizados aos profissionais que avaliam e vistoriam os imóveis e à inadequação dos mecanismos de controle de qualidade existentes.</p> <p>Tais falhas aumentam o risco de enquadramento indevido e de sobreavaliação do valor do imóvel financiado no Programa Minha Casa Minha Vida, e, conseqüentemente, de concessão de benefícios indevidos e de prejuízos à efetividade da política pública.</p>

Sobre o grau de satisfação dos mutuários, considerou-se atendida a expectativa dos compradores.

Deliberações (Resumo)	<p>Foram três recomendações, endereçadas ao:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CCFGTS/Ministério das Cidades, para a elaboração de estudo com diagnóstico para identificar causas da reduzida demanda da alocação de recursos do FGTS nas UFs com baixa execução em relação às metas; - CAIXA, para a realização exames complementares sobre os procedimentos de conformidade ambiental e a apuração de responsabilidade daqueles que eventualmente deram andamento ao processo de financiamento sem observar a existência da licença ambiental; e - MCIDADES, para a criação de painéis indicadores por UF sobre: construtoras com maior número de problemas; tipos de problemas comuns nas UH e na área comum dos empreendimentos; principais situações causadoras de atrasos nas obras e localidades com maior número de problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Determinações à CAIXA: Apresentar plano de ação com as medidas para aprimorar procedimentos de elaboração e emissão dos laudos de avaliação dos imóveis; revisar a situação de processos específicos indicados verificando as informações existentes nos laudos em comparação com a situação real e ressarcindo o Tesouro Nacional em caso de inconformidade; - Recomendação à CAIXA/MCIDADES: detalhar, nos normativos pertinentes, os requisitos mínimos exigidos em infraestrutura urbana e serviços públicos, bem como a sua forma de aferição; - Recomendações à CAIXA: melhoria dos laudos e demais documentos de análise para evitar o enquadramento de imóveis que não preenchem os requisitos previstos; realizar estudos técnicos para fixar o limite de avaliações mensal por empresa/profissional; aprimorar o sistema, com vistas a evitar eventuais direcionamentos; ampliar a quantidade de revisionamentos das operações de 2014; definir limites mínimos e máximos de revisionamento de acordo com o histórico de contratações de cada gerencia de habitação (distribuição mais equilibrada das verificações realizadas).
-----------------------	--	--

4.3.2.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

Apesar de a CGU e o TCU terem realizado auditoria sobre o mesmo programa/modalidade (Programa Minha Casa Minha Vida – modalidade FGTS), os trabalhos se basearam em abordagens distintas, com diferenças em relação as avaliações propostas, não ocorrendo a avaliação de assuntos similares em relação à atuação dos órgãos de controle.

Esse aspecto, evidenciado pela diferença nas questões de auditoria propostas (detalhadas no anexo III deste trabalho), também se refletiu nas conclusões e propostas de deliberações formuladas ao término das avaliações.

Portanto, conclui-se que os trabalhos são concorrentes, pois abordaram diferentes aspectos do mesmo tema, resultando na situação desejável de complementariedade em relação à atuação dos órgãos de controle.

Nesse caso, não há evidências de que os resultados complementares ocorreram de forma planejada, uma vez que os trabalhos da CGU e do TCU não fazem menção à atuação do outro órgão de controle.

4.3.3 Tema dos Relatórios: Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade Oferta Pública – municípios com até 50 mil habitantes

4.3.3.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “minha casa minha vida” e “modalidade oferta pública”. O resultado apresentou sete ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 2225/2014-P para a comparação com os relatórios da CGU, conforme detalhado no Anexo III deste trabalho.

Quadro 13 - Informações sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade Oferta Pública – municípios com até 50 mil habitantes.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório de Auditoria Especial nº 00190.0077672013-01	Acórdão 2225/2014 - Plenário
Modalidade	Auditoria Especial	Auditoria de Conformidade
Resumo do trabalho realizado	Auditoria Especial realizada no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, especificamente na modalidade Oferta Pública de Recursos orientada para municípios com população de até 50.000 habitantes.	Auditoria de conformidade no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), gerido pela Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, em municípios com população de até 50 mil habitantes.
Objeto	Programa Minha Casa Minha Vida – Modalidade Oferta Pública	Programa Minha Casa Minha Vida – Modalidade Oferta Pública
Metodologia de avaliação	O trabalho da CGU foi dividido em três etapas: A primeira etapa avaliou o programa (normas e regulamentos para a atuação das instituições financeiras, processos de pagamento, relatórios de vistoria das obras e controles do MCIDADES); a segunda etapa	O trabalho do TCU verificou o seguinte: os controles do MCIDADES e Banco Central (BACEN) para assegurar que as IF autorizadas a operar no programa possuam a capacidade necessária; o atendimento às diretrizes do programa pelas empresas intermediárias

	<p>avaliou a atuação das instituições financeiras (IF) que operacionalizam o programa; e a terceira etapa realizou a avaliação dos empreendimentos para verificar as obras (infraestrutura disponibilizada, adequação dos locais de construção, cumprimento de prazos e qualidade das construções).</p>	<p>contratadas pelas IFs; a forma de contratação das empresas para a execução das obras; a apuração de denúncias sobre o programa (em especial a existência de ligação entre agentes públicos com a empresa RCA Assessoria em Controle de Obras e Serviços ou outras empresas intermediárias); Se os procedimentos adotados pelo MCIDADES garantem que as moradias possuam os padrões mínimos requeridos; os procedimentos do MCIDADES para assegurar a regularização fundiária das habitações.</p>
Período de Realização	Janeiro de 2009 a Dezembro de 2013	Setembro de 2013 a Outubro de 2013
Conclusões (Resumo)	<p>Baixa qualidade generalizada dos imóveis entregues, falta de infraestrutura mínima, baixa execução, atrasos e obras abandonadas. A CGU também constatou a falta de regularização fundiária dos imóveis entregues e a falta de registro dos trabalhadores das obras. Também foi verificado risco patrimonial pela antecipação de recursos às instituições e agentes financeiros que operam no programa, além da ocorrência de ganhos financeiros indevidos por esses operadores. Como principal causa para esses problemas, a CGU apontou as fragilidades dos normativos e a supervisão deficiente da atuação dos agentes e instituições financeiras.</p>	<p>Falta de supervisão e avaliações periódicas da atuação dos agentes e instituições financeiras. Também apurou a falta de controle das empresas prestadoras de serviços contratadas pelos agentes e instituições financeiras para operar o programa, além de vínculos entre empresa de consultoria contratada pelos agentes financeiros e empresas contratadas para a construção das moradias. O TCU também constatou que as seleções e contratações das construtoras não atendem aos princípios da impessoalidade e da moralidade, e que os procedimentos do MCIDADES não asseguram a entrega das moradias com a qualidade necessária. Por fim, o TCU apurou que moradias estão sendo entregues sem o respectivo título de propriedade.</p>
Deliberações (Resumo)	<p>Sobre a avaliação do programa, recomendou a melhoria da transparência, com a divulgação das informações sobre obras/projetos contratados. Também recomendou medidas para a ampliação da competitividade entre as IF e para a comprovação ao atendimento às normas do programa. Também recomendou melhorias normativas em caso de nova Oferta Pública de recursos, relacionadas à avaliação dos custos, disponibilização dos recursos para a contrapartida, não aceitação de critérios locais, a adoção de critérios técnicooperacionais mais objetivos, e regras de preferência às IF oficiais. Também foi</p>	<p>Determinações ao MCIDADES para a avaliação do desempenho das instituições/agentes financeiros do SFH e da qualidade e funcionalidade das unidades habitacionais entregues no âmbito do PMCMV Sub50, bem como à adoção de providências para corrigir as falhas construtivas verificadas nas fiscalizações realizadas pela SecobEnergia.</p> <p>Recomendações ao MCIDADES para avaliar a conveniência de não mais realizar ofertas públicas de recursos destinados à subvenção econômica aos beneficiários pessoa física de operações em municípios com população de até 50 mil habitantes,</p>

recomendada a adoção de medidas judiciais para a devolução dos recursos indevidamente aplicados e a realização de vistoria às obras.

Sobre a avaliação das Instituições Financeiras, recomendou a melhoria do acompanhamento das obras e a retenção/glosas dos valores indevidos a serem pagos. Sobre os empreendimentos, as recomendações foram no sentido de que as IF/AF sejam notificadas para a resolução dos problemas ou a restituição dos valores pagos.

optando por realizar operações de crédito com recursos FGTS;

Avaliar a possibilidade de estender às instituições subcontratadas a proibição relativa à limitação da participação nos recursos a 15% do total contratado;

Implementar canal de comunicação destinado aos beneficiários e demais atores do PMCMV Sub50;

4.3.3.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

Ambos os órgãos de controle obtiveram conclusões similares sobre a falta de supervisão do MCIDADES acerca da atuação das instituições e agentes financeiros que operam no programa, sobre a baixa qualidade das construções e a falta de regularização fundiária das moradias entregues. Em que pese a presença de conclusões semelhantes nos trabalhos dos órgãos de controle, não consideramos que houve a superposição de esforços, uma vez que o relatório do TCU faz menção à auditoria da CGU e considera as suas constatações para a formação de opinião sobre a situação do programa.

Portanto, verifica-se que a avaliação realizada pelo TCU considerou as conclusões do trabalho da CGU, inclusive com a citação dos achados do outro órgão de controle em seu relatório. Esse fato indica que a avaliação do Tribunal pode ter economizado esforços e/ou dedicado força de trabalho para outras avaliações não realizadas pela CGU, resultando, no conjunto dos trabalhos, em uma avaliação mais completa em relação ao tema.

A análise das propostas de deliberações verificou a superposição de solicitações dos órgãos de controle para a melhoria da comunicação e da transparência sobre as informações da execução do programa, a adoção de providências para a regularização fundiária e, também, para a adoção de providências visando a solução dos problemas de baixa qualidade das obras fiscalizadas.

Um ponto a ser destacado é que a CGU propõe alterações normativas para a melhoria da execução do programa em caso de nova oferta pública de recursos, enquanto que o TCU recomendou que o MCIDADES avaliasse a conveniência de não mais realizar oferta pública de recursos, alterando a fonte de financiamento do programa para as operações de crédito do FGTS. As demais propostas dos órgãos de controle são complementares.

4.3.4 Consolidação das análises comparativas para a área de Habitação

Quadro 14 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para os temas da área de Habitação.

Tema	Trabalhos da CGU	Trabalhos do TCU	Situação dos trabalhos	Detalhamento
Programa Minha Casa Minha Vida - FAR	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65	Acórdão 524/2014 - Plenário	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
Programa Minha Casa Minha Vida - FGTS	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 66	Acórdão 698/2016 - Plenário	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
Programa Minha Casa Minha Vida - Oferta Pública	Relatório de Auditoria Especial nº 00190.007767/201 3-01	Acórdão 2255/2014 - Plenário	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – O trabalho do TCU faz menção ao trabalho da CGU.

4.4 Área do ministério das cidades-mobilidade

4.4.1 Tema dos Relatórios: BRT “Norte Sul” no município de Goiânia/GO

4.4.1.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “BRT Norte Sul” e “Goiana”. O resultado apresentou duas ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 2307/2017-P para a comparação com os relatórios da CGU, conforme detalhado no Anexo IV deste trabalho.

Quadro 15 - Informações sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema BRT “Norte Sul” no município de Goiânia/GO.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório de Fiscalização nº 201504940	Acórdão 2307/2017 - Plenário
Modalidade	Avaliação dos Resultados de Gestão	Auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2016
Resumo do trabalho realizado	Fiscalização para a avaliação da execução do BRT Norte Sul, obra de Mobilidade Urbana contratada pela Prefeitura do Município de Goiânia/GO e apoiada pelo Governo Federal por meio de Contrato de Repasse no valor de R\$ 70 milhões.	Fiscalização das obras de implantação do “Corredor Goiás BRT Norte Sul (Trecho Terminal Cruzeiro do Sul até Terminal Integração Isidória)”, com extensão de 5 km, em Goiânia/GO.
Objeto	Termo de Compromisso 0402.097-67/2013	Termo de Compromisso 0402.097-67/2013
Metodologia de avaliação	Análise documental e fiscalização presenciais realizados na Prefeitura municipal de Goiânia/GO e na Caixa Econômica Federal sobre a obra de implantação do Trecho 01 do “BRT Norte Sul” no município de Goiânia/GO.	Análise documental e fiscalização presenciais realizadas na Prefeitura municipal de Goiânia/GO, no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal tendo como objeto verificar a implantação do BRT Norte Sul de Goiânia/GO, além de audiências com os gestores responsáveis.
Período de Realização	21/12/2015 a 10/03/2016	4/4/2016 a 13/5/2016
Conclusões (Resumo)	<p>Achados relacionados à licitação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Divergências entre valores da licitação, contrato e termo aditivo; - Utilização, de forma inadequada, de índice geral de variação de preços para reajuste do Contrato nº 001/2015; - Exigências contidas no Edital contrariando jurisprudências do TCU. Achados relacionados aos custos da obra: - Itens contratados no valor total de R\$ 10.339.134,12 com inconformidades na formação dos custos unitários; - Ausência de indicação do órgão que deu causa à glosa de R\$ 1.449.460,13 e de comprovação de aplicação dos recursos da contrapartida. 	<p>Achados relacionados à licitação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausência de parcelamento do objeto sem justificativas adequadas; - Uso de parâmetros de formação de preços de obras em desacordo com a legislação e a jurisprudência desta Corte de Contas. Achados relacionados aos custos da obra - Sobrepreço no orçamento-base decorrente de preços excessivos.

Deliberações (Resumo)	O trabalho da CGU não apresentou recomendações específicas, propondo o encaminhamento do relatório ao gestor federal para a adoção de providências de regularização para as inconformidades constatadas.	O relatório do TCU, por sua vez, propõe a aplicação de multa ao Presidente da Comissão Permanente de Licitações responsável, além de dar ciência à Secretaria Extraordinária da Unidade Executora do BRT do Município de Goiânia/GO e à Caixa Econômica Federal sobre as impropriedades identificadas na fiscalização do contrato.
-----------------------	--	--

4.4.1.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

A comparação dos trabalhos da CGU e do TCU sobre a contratação e a execução das obras do BRT Norte Sul” no município de Goiânia/GO, verificou que os dois órgãos de controle realizaram análises em relação ao processo licitatório/contratação do empreendimento, e, também, em relação as ao custo das obras.

Em relação as avaliações sobre a licitação e a contratação dela decorrente para as obras do BRT Norte Sul” no município de Goiânia/GO, não houve superposição de esforços, mas a complementariedade entre os trabalhos dos órgãos de controle.

Já em relação à análise dos custos contratados, ambos os relatórios chegaram a mesma conclusão sobre o orçamento estimativo da obra (itens com sobrepreço mas orçamento global com preço inferior aos referenciais devido ao desconto ofertado pelo licitante vencedor em outros itens), verificando a ocorrência de superposição de esforços em relação à apuração realizada pelo outro órgão de controle.

Entretanto, houve grande discrepância em relação aos valores apurados de sobrepreço para o trecho 1 nos dois relatórios, tendo a CGU chegado ao valor de R\$ 3.248.412,22, em amostra representando 80,01% do total do orçamento, e o TCU obtendo R\$ 11.023.750,05 em

A análise do TCU também faz a ressalva de possibilidade de ocorrência de “jogo de planilha” ou “jogo de cronograma”, em virtude dos itens com sobrepreço estarem previstos para execução no início das obras. Já o relatório da CGU apresenta a constatação adicional de falta de comprovação do aporte da contrapartida pelo ente municipal.

Em relação aos demais itens apurados, os trabalhos podem ser considerados complementares, uma vez que a CGU apurou outros elementos relacionados à referida obra, como a aderência à Política Nacional de Mobilidade Urbana, a avaliação dos projetos do eixo de transporte Norte - Sul (corredor Norte- sul), a formalização legal do termo de compromisso, a inadequação da utilização de índice geral de variação de preços

para reajuste do Contrato, o ritmo de execução da obra e questões relacionadas ao licenciamento ambiental e desapropriações. Já o trabalho do TCU se diferenciou ao realizar a análise acerca dos procedimentos do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal para mitigar riscos identificados no Fiscobras 2016 relativos ao repasse de recursos federais.

Por fim, ressalta-se que os trabalhos da CGU e do TCU não citam a atuação do outro órgão de controle.

4.4.2 Tema dos Relatórios: VLT Cuiabá/MT

4.4.2.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “VLT” e “Cuiabá”. O resultado apresentou 18 ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foram selecionados os Acórdãos 2913/2016-P e 446/2018-P para a comparação com os relatórios da CGU, conforme detalhado no Anexo I deste trabalho.

Quadro 16 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema VLT Cuiabá/MT.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório de Fiscalização nº 201314802	Acórdão 2913/2016 – Plenário Acórdão 446/2018 - Plenário
Modalidade	Avaliação dos Resultados de Gestão	Solicitação do Congresso Nacional
Resumo do trabalho realizado	Análise dos projetos e da execução da obra referente à implantação do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT nos municípios de Cuiabá (MT) e Várzea Grande (MT)	Verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal ao Governo de Mato Grosso relacionados ao financiamento da obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá/Várzea Grande-MT
Objeto	Contratos de Financiamentos nºs 0364.02134 e 0364.186-21	Contratos de Financiamentos nºs 0364.021-34 e 0364.186-21
Metodologia de avaliação	- identificação de todas as obras necessárias para execução do VLT Cuiabá Várzea Grande, bem como sistemas para operação do empreendimento; - visita “in loco” nos dois eixos de traçado	Acórdão 2913/2016 – Plenário: - Análise da solicitação do Congresso Nacional para fiscalização nas obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais;

	<p>que compõe. o VLT Cuiabá Várzea Grande, com vista a verificar o estágio atual do empreendimento;</p> <ul style="list-style-type: none"> - verificação sobre a existência de aditivos ao contrato original promovido entre a SECOPA e contratada; - avaliação do cronograma físico-financeiro; - análise sobre a compatibilidade dos desembolsos realizados no âmbito dos Contratos de Financiamentos nº 0364.02134/12 e 0364.186-21/1 (medições e adiantamentos); - verificação sobre a existência de controle de qualidade dos serviços e materiais empregados; - avaliação de como foi construído o orçamento da SECOPA para balizar a contratação integrada do VLT. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental visando ao exame dos procedimentos de contratação das operações de crédito, a verificação da adequação e da suficiência das garantias. <p>Acórdão 446/2018 – Plenário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análise da solicitação do Congresso Nacional para fiscalização nas obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais; - Análise dos processos anteriores do TCU acerca do empreendimento VLT de Cuiabá/MT; - Avaliação acerca do processo de concessão de financiamento
Período de Realização	08/08/2013 a 18/10/2013	29/05/2015 a 29/11/2015
Conclusões (Resumo)	Os exames realizados indicam que existem falhas de execução do empreendimento VLT Cuiabá - Várzea Grande que podem impactar o alcance dos objetivos propostos nos contratos de financiamento, comprometendo a Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo de 2014 no âmbito da sede Cuiabá.	Os trabalhos anteriores realizados pelo Tribunal não atendem integralmente à solicitação do Congresso Nacional (CN), deve ser executada fiscalização na forma de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com vistas a verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal ao Governo de Mato Grosso relacionados ao financiamento da obra do VLT de Cuiabá/Várzea Grande-MT, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à demanda do CN.
Deliberações (Resumo)	O trabalho da CGU não apresentou recomendações específicas, propondo o encaminhamento do relatório ao gestor federal para a adoção de providências de regularização para as falhas graves constatadas.	A realização de fiscalização na forma de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com vistas a verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal ao Governo de Mato Grosso relacionados ao financiamento da obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá/Várzea Grande-MT, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à demanda do CN.

4.4.2.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

Apesar da CGU e do TCU terem realizado auditoria sobre a mesma obra (VLT de Cuiabá/Várzea Grande-MT), os trabalhos tiveram objetivos diferentes e, por esse motivo, possuem abordagens distintas, com diferenças em relação as avaliações propostas, não ocorrendo a sobreposição de esforços em relação à atuação dos órgãos de controle.

Esse aspecto, evidenciado pela diferença nas conclusões obtidas e nas propostas de providencias formuladas, demonstra que a CGU realizou uma avaliação abrangente da obra, tratando de aspectos relacionados aos projetos, às metas pactuadas, os preços contratados, cronograma, evolução física das obras, entre outros; enquanto o TCU tratou apenas da questão da regularidade do financiamento, concluindo, posteriormente, sobre a necessidade de avaliação mais aprofundada do empreendimento.

Portanto, conclui-se que os trabalhos são complementares, pois abordaram diferentes aspectos do mesmo tema, resultando na situação desejável de complementariedade em relação à atuação dos órgãos de controle.

Ressalta-se que não há evidencias de que os resultados complementares ocorreram de forma planejada, uma vez que os trabalhos da CGU e do TCU não fazem menção à atuação do outro órgão de controle.

4.4.3 Tema dos Relatórios: VLT Carioca

4.4.3.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “VLT Carioca”. O resultado apresentou seis ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 2906/2015-P para a comparação com o relatório da CGU, conforme detalhado no Anexo IV deste trabalho.

Quadro 17 - Informações sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema VLT Carioca.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório de Fiscalização nº 201505064	Acórdão 2906/2015 - Plenário
Modalidade	Avaliação dos Resultados de Gestão	Levantamento
Resumo do trabalho realizado	Análise da seleção, da contratação e da execução das obras para a implantação do Sistema de Transporte Veículo Leve sobre Trilhos – VLT Carioca, empreendimento pertencente ao Programa PAC2 Mobilidade Grandes Cidades, objeto do Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, e a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro.	Realização de levantamento na obra de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos na Área Central e Portuária do Rio de Janeiro (VLT/RJ). O empreendimento refere-se a uma parceria público-privada (PPP) municipal financiada, no âmbito do PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).
Objeto	Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013	Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013
Metodologia de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise da documentação de seleção e aprovação do empreendimento pelo Ministério das Cidades; - Análise da documentação da PPP e do Processo Licitatório; - Análise dos documentos jurídicos que permitiram a execução de empreendimentos na modalidade PPP; - Programação e preparação da visita às obras; - Análise processual na Gerência Regional da CAIXA; - Visita às obras no dia 30/09/2015; - Análise da documentação encaminhada pela CAIXA e pelo Município do Rio de Janeiro; - Elaboração do Relatório de Fiscalização. 	Realização de levantamento na obra de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos na Área Central e Portuária do Rio de Janeiro (VLT/RJ), com vistas à de mapear os principais agentes envolvidos, processos, etapas e trâmites em curso no empreendimento, além de outros aspectos pertinentes, com vistas a trazer insumos relevantes para definir como se dará a ação fiscalizadora deste Tribunal em processos semelhantes.
Período de Realização	28/09/2015 a 02/10/2015	Não informado
Conclusões (Resumo)	A CGU apurou o atraso das obras, pois o empreendimento não ficaria integralmente executado para atender aos Jogos Olímpicos de 2016. Devido a esses atrasos, foi dividido em duas etapas, com a etapa 1 prevista para atender ao evento e a etapa 2 paralisada durante o evento com retomada	O TCU, por sua vez, também constatou deficiências na análise do EVTE pelo MCidades e a insuficiência de estrutura na Pasta para tratar de financiamentos do projeto como o VLT/RJ, e, também, a ausência de normatização adequada no início dos esforços para a contratação

apenas após a sua realização. Sobre a seleção do empreendimento, foi constatada a ausência de compatibilidade entre a demanda e a modalidade escolhida, falta de compatibilidade do empreendimento com o Plano Diretor, ausência de uma análise aprofundada dos valores de investimento e ausência de análise conclusiva do EVTE. Também se verificou que o MCIDADES não verificou a aderências das minutas de contrato e edital com o EVTE, sendo que essa avaliação foi realizada por outros órgãos federais. Também se constatou a escolha equivocada do modal (VLT) em função da demanda, falhas no Laudo de Análise Técnica de Engenharia e no atendimento ao Decreto 7.888/2013. Também se constatou, na licitação, a falta de atendimento ao princípio da isonomia e da busca da melhor proposta para administração, e a falta de publicidade de informações sobre o empreendimento. Também foi verificada a falta de retenção de recursos a serem liberados somente após o início da operação do empreendimento, em descumprimento à Portaria 262/2013, e a falta de reavaliação dos gestores federais acerca das alterações dos marcos contratuais.

da obra, que só foi solucionado com a publicação da Portaria MCIDADES 786/2014 (regras referentes a procedimento para aprovação do termo de compromisso pelo MCIDADES, formalização desse termo de compromisso, autorização para início da execução do objeto, aferição dos marcos, retenção do percentual de repasse da União e prestação de contas). Também foi constatada a necessidade de correção dos projetos, pelo ente, acerca de elementos técnicos e orçamento de obras, além da possibilidade de incompatibilidade entre projeto de engenharia com o EVTE e com o contrato.

**Deliberações
(Resumo)**

A CGU apresentou recomendações para a aprovação de proposta de empreendimentos de mobilidade urbana (aprovação com a análise do melhor modal, compatibilidade com o plano diretor e de mobilidade urbana), além da elaboração de regras para análise e aprovação dos EVTE e regras para análise de demanda para definição do modal de transporte. Também houve recomendação para a adoção de nova sistemática de avaliação de custos que possibilite maior confiabilidade para a aprovação dos projetos. Sobre o monitoramento das PPP, recomendou-se o aprimoramento das regras do Ministério e que, juntamente com a CAIXA, adote medidas para a conclusão e operacionalização do empreendimento, além da manifestação técnica que embase a reprogramação do Termo de Compromisso em função das alterações técnicas realizadas em relação ao escopo originalmente contratado.

O TCU determinou ao MCIDADES para que, nos empreendimentos a serem executados por PPP, encaminhe ao TCU o EVTE antes da aprovação do Termo de Compromisso e o resultado das análises dos documentos exigidos para aprovação do Termo de Compromisso, além de dar ciência ao MCIDADES que o TCU possui competência jurisdicional para a fiscalização do agente financeiro federal responsável pela operação de crédito na forma de PPP dos entes federados, para a verificação da contratação e a verificação da obra ou aquisição de bens com a qualidade e as especificações contratadas, bem como de sua adequação à consecução dos parâmetros de desempenho e do nível de serviço exigidos para a prestação do serviço, nos termos do contrato de concessão e das normas técnicas aplicáveis.

4.4.3.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

A análise verificou que tanto o TCU quanto a CGU verificaram a ocorrência de deficiências no processo de análise do EVTE pelo MCIDADES. Porém esse foi o único achado comum dos dois trabalhos, com a CGU realizando extensa avaliação sobre os aspectos da licitação, execução contratual, andamento da obra (cronograma), sustentabilidade econômica e financeira do empreendimento, análise técnica de engenharia, transparência das informações, pagamento das medições e alteração no escopo da obra. O TCU também verificou a inadequação a infraestrutura do MCIDADES para a análise de empreendimentos do tipo PPP, a falta de normatização adequada no início das tratativas sobre o projeto do VLT/RJ, além da necessidade de correção dos projetos, pelo ente, acerca de elementos técnicos e orçamento das obras.

Em relação às propostas de deliberações, tanto a CGU quanto o TCU apresentaram recomendação/determinação para que o MCIDADES se organize para que possa avaliar adequadamente os EVTE de empreendimentos futuros. Em relação às demais propostas de deliberações, verificou-se que a CGU buscou recomendar o aprimoramento das regras e processos do Ministério para a aprovação e o acompanhamento das obras, enquanto que o TCU tratou sobre a sua competência jurisdicional para a fiscalização de empreendimentos do tipo da PPP do VLT Carioca.

Portanto, verificou-se a ocorrência de superposição parcial de esforços entre os órgãos de controle, para a questão da análise do EVTE, e complementariedade para os demais aspectos avaliados pelos órgãos de controle.

Ressalta-se que os relatórios da CGU e do TCU não fazem menção ao trabalho do outro órgão de controle, de modo que não há evidências de que os resultados complementares ocorreram de forma planejada.

4.4.4 Tema dos Relatórios: Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

4.4.4.1 Ação 1 do Roteiro de Avaliação: Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU que trataram do mesmo tema do relatório da CGU utilizou a seguinte chave: “Ação 1D73” e “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, e “Ministério das Cidades” no campo Órgão/Entidade. O resultado apresentou 20 ocorrências de Acórdãos do TCU. Após a análise do conteúdo

dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 2359/2018-P para a comparação com o relatório da CGU, conforme detalhado no Anexo IV deste trabalho.

Quadro 18 - Informações gerais sobre os trabalhos da CGU e do TCU selecionados para comparação sobre o tema Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

	Trabalho da CGU	Trabalho do TCU
Identificação do Trabalho	Relatório de Fiscalização nº 201800020	Acórdão 2359/2018 - Plenário
Modalidade	Avaliação dos Resultados da Gestão	Fiscalização de Orientação Centralizada
Resumo do trabalho realizado	Consolidação dos resultados das fiscalizações realizadas por esta CGU no âmbito da Ação 1D73, por ocasião do 4o Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, de forma a apresentar aos gestores responsáveis as principais dificuldades e oportunidades de melhorias na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.	Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em transferências voluntárias para municípios e estados que tem como objeto a política pública “Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, cuja titularidade cabe ao Ministério das Cidades.
Objeto	Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Metodologia de avaliação	Foram fiscalizados 67 Contratos de Repasse de recursos por meio da ação 1D73, para apoio às obras de implantação ou melhoria de infraestrutura municípios recapeamento, entre outros).	Mapeamento do fluxo da política pública, realização de painéis de referência, realização de workshop, auditoria de 40 contratos de repasse em 15 estados.
Período de Realização	13/03/2017 a 22/09/2017	Não informado.
Conclusões (Resumo)	As falhas encontradas na execução das obras apresentam-se como um risco ao atingimento dos objetivos estratégicos do Ministério das Cidades na gestão da política nacional de desenvolvimento urbano. Em resumo, foram constatadas, à época da fiscalização, diversas falhas relacionadas à: legalidade dos processos licitatórios; existência de sobrepreço e/ou superfaturamento; atrasos e paralisações de obras; inconformidades e/ou baixa qualidade dos serviços executados; e deficiências de fiscalização e acompanhamento das obras.	O mecanismo de apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Ação 1D73) possui uma cadeia de falhas sistêmicas que percorrem todas as suas etapas, desde sua concepção até o monitoramento de seus resultados. Este trabalho constatou a existência de um comprometimento crítico da própria política pública e da sua capacidade de gerar os resultados pretendidos, com falhas que repercutem na impossibilidade de se medir o custo-benefício da política pública e de se saber se sua implementação gera valor público para a sociedade brasileira.

Deliberações (Resumo)	<p>i) adotar medidas para o ressarcimento dos prejuízos efetivos e correção das falhas/irregularidades apontadas como prejuízo potencial; ii) adotar medidas para conclusão das obras atrasadas e/ou paralisadas; iii) adotar medidas para a reparação das patologias e de serviços executados em desacordo com as especificações de projeto.</p>	<p>- Informar ao Congresso Nacional as falhas relevantes detectadas na execução da política pública de apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; - Determinar ao Ministério das Cidades que apresente plano de ação com vistas a aperfeiçoar a política pública de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, por estar em desacordo com as diretrizes da governança pública (Decreto 9.203/2017), da Lei 13.473/2017, Lei 13.408/2016, Lei Complementar 101/2000 e art. 37, caput, da Constituição Federal.</p>
-----------------------	---	---

4.4.4.2 Ação 4 do Roteiro de Avaliação: Resultados da comparação de trabalhos

A análise das questões de auditoria selecionadas pela CGU e pelo TCU para a avaliação da Ação 1D73 identificou que houve similaridade em relação as abordagens sobre os custos, a qualidade e os prazos de execução das obras, além da avaliação sobre a regularidade dos procedimentos licitatórios. Essas questões operacionais, relacionadas à execução dos contratos de repasse foram o foco das abordagens da CGU. O TCU, por sua vez, aprofundou aspectos relacionados aos controles do MCIDADES para a garantia da manutenção do fluxo de recursos, para a seleção dos objetos mais adequados às necessidades dos municípios, a avaliação dos resultados da política e, também, a capacidade dos municípios em gerir as obras.

Em relação à Ação 1D73, a CGU atuou com foco operacional, em relação à execução dos contratos de repasse, atuando em questões como as licitações, planilha orçamentária, execução dos contratos, cronogramas, qualidade das obras, concluindo que esses problemas podem acarretar em riscos ao atingimento dos objetivos da política. O TCU, por sua vez, avaliou a concepção da política, buscando evidências de que houve planejamento, por parte do MCIDADES, antes da aplicação dos recursos, além de diagnósticos da pasta sobre as melhores alternativas para a aplicação dos recursos visando ao desenvolvimento urbano dos municípios, concluindo pela inadequação da política em relação às melhores práticas.

Logo, conclui-se que os trabalhos são complementares em relação aos achados e conclusões obtidas. Cabe ressaltar que o relatório do TCU cita o trabalho da CGU em várias passagens, de modo que, essa complementaridade resulta da interação adequada entre os órgãos de controle.

Acerca das propostas de deliberações dos órgãos de controle, verificou-se que, assim como no caso dos achados, a CGU formulou propostas para a solução dos problemas

constatados relacionados à execução das obras, enquanto o TCU propôs comunicar o Congresso Nacional sobre os problemas detectados na política pública e recomendar ao MCIDADES que adote medidas para a melhoria dos processos de planejamento, monitoramento, avaliação dos resultados e apuração do custo benefício da execução das ações. Portanto, os trabalhos também são complementares em relação a esse aspecto.

4.4.5 Consolidação das análises comparativas para a área de Mobilidade

Quadro 19 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para os temas da área de Mobilidade.

Tema	Trabalhos da CGU	Trabalhos do TCU	Situação dos trabalhos	Detalhamento
Corredor BRT NorteSul em Goiânia/GO	Relatório nº 201504940	Acórdão 2307/2017 - Plenário	Situação Indesejada	Superposição de esforços
Implantação do VLT em Cuiabá/MT	Relatório nº 201304802	Acórdão 2926/2015 - Plenário	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
Sistema de Transporte Veículo Leve sobre Trilhos – VLT Carioca	Relatório nº 201505064	Acórdão 2906/2015 - Plenário	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.

5. Opinião de servidores do ministério das cidades e dos servidores da CGU e do TCU sobre a ocorrência de trabalhos dos órgãos de controle sobre os mesmos temas da pasta

Em janeiro e fevereiro de 2019, os casos de trabalhos sobre temas similares do TCU e da CGU foram apresentados aos servidores do Ministério das Cidades que atuam nas áreas de Mobilidade, Saneamento, Habitação e Trânsito, juntamente com questionário, por meio do qual se buscou levantar a opinião dos profissionais que atuaram nas áreas responsáveis pelos temas auditados acerca dessa situação. Os servidores

ocupavam as seguintes funções no momento em que foram contatados para responderem ao questionário:

- **Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana:** Chefe de Gabinete do Secretário Nacional;
- **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental:** Chefe de Gabinete do Secretário Nacional;
- **Secretaria Nacional de Habitação:** Diretor do Departamento de Produção Habitacional;
- **Departamento Nacional de Trânsito:** Coordenador-Geral de Planejamento, Gestão e Controle

O servidor da área de Habitação não respondeu ao questionário. No Quadro a seguir, apresentamos as respostas às questões formuladas.

Quadro 20 - Opinião dos servidores do Ministério das Cidades sobre os trabalhos correlatos da CGU e do TCU.

Item	Pergunta
Questão 01	Houve a percepção na Unidade acerca da ocorrência de trabalhos do TCU e da CGU sobre os mesmos temas?
Mobilidade	Sim, em todos os casos apresentados (BRT Goiânia, VLT Cuiabá, VLT Carioca, Ação 1d73).
Saneamento	Sim. Várias vezes. Também verificamos que as auditorias do TCU cobram maiores informações ou mais detalhadas, e que, como a CAIXA exerce a função de mandatária, boa parte das vezes a fiscalização se dá diretamente na CAIXA.
Trânsito	Sim. Tanto para o caso apresentado (seguro DPVAT), quanto para o caso da auditoria do contrato do DENATRAN com o SERPRO9.
Questão 02	A sua Unidade possui algum servidor ou subunidade destinada ao atendimento dos órgãos de controle? São quantos colaboradores dedicados a essa atribuição? Há alguma estimativa do valor do homem-hora que atua nessa atribuição?
Mobilidade	Sim, uma Coordenação no Gabinete da Secretaria. 2 servidores exclusivos. R\$ 115,00/homemhora.
Saneamento	Ainda não temos essa avaliação, apesar de necessária. Mas temos um servidor - especialista em infraestrutura - e um agente administrativo dedicados a essa tarefa. O procedimento é o seguinte: chegando a demanda, ela é encaminhada ao setor específico, por exemplo, Gerência ou atualmente Coordenadoria de Água e Esgoto, Saneamento Integrado, Drenagens, Resíduos etc. As áreas respondem se estiverem de posse dos dados ou buscam as informações junto à mandatária. Obtendo a resposta, retorna a esses servidores que encaminham aos órgãos de controle e, no caso da CGU, inscrevem no Sistema Monitor. Além do tempo de serviço e da dedicação de um conjunto de servidores, na maioria das vezes não conseguimos cumprir os prazos, por absoluta falta de mão de obra, nesse caso, especializada.

Trânsito	Sim. No caso a CGPO/DENATRAN é a unidade que recebe e responde ou direciona a demanda para a área técnica do Departamento que possui a informação requerida, ou faz a solicitação ao SERPRO. Não temos informação acerca do custo do homem-hora que atua nessa atribuição.
Questão 03	Qual a sua opinião sobre a ocorrência de trabalhos sobre temas similares dos diferentes órgãos de controle?
Mobilidade	A sobreposição de recomendações gera desperdício de recursos e exaustão por parte da equipe técnica do órgão gestor. O volume de demandas é tão expressivo que demanda grande parte do tempo de trabalho das equipes para monitoramento e respostas, o que também prejudica o andamento das demais ações do gestor, que já possui mão de obra escassa. Ademais, a sobreposição de recomendações gera muitas vezes confusão e exige um controle administrativo exclusivo, o que também representa gastos desnecessários.
Saneamento	Acho que teriam que conhecer mais de perto a tramitação de cada processo, saber das responsabilidades conforme os manuais, pois muitas vezes somos questionados sobre licitações, por exemplo, que são de responsabilidade dos proponentes; sobrepreços, etc.
Trânsito	Entendo que ocorreu sobreposição de esforços na atuação do TCU e da CGU sobre os mesmos temas, mas essa situação não pode excluir a possibilidade de atuação complementar, com os órgãos de controle tomando conhecimento da atuação das outras Casas e dando continuidade no trabalho ou atuando em processos ainda não avaliados.

Em todas as áreas do Ministério das Cidades que responderam às questões apresentadas, os servidores reconheceram a ocorrência de trabalhos da CGU e do TCU sobre os mesmos temas em suas unidades. Também confirmaram a existência de servidores das unidades destacados para o atendimento às demandas dos órgãos de controle, sendo que a única unidade em que há a estimativa do custo do homem-hora para o desempenho dessa função é a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (R\$ 115,00 por homem-hora). Os servidores questionados também relacionaram os trabalhos sobre temas semelhantes à ocorrência de sobreposição de esforços na atuação dos órgãos de controle.

Em fevereiro de 2019, os 9 casos de trabalhos sobre temas similares do TCU e da CGU junto ao MCIDADES foram apresentados aos gestores das áreas responsáveis pelo acompanhamento do Ministério das Cidades nos respectivos órgãos de controle (Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU; e Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da CGU). No Quadro a seguir, apresentamos as respostas às questões formuladas.

Quadro 21 - Opinião dos servidores da CGU e do TCU responsáveis pelo acompanhamento dos programas, processos e investimentos do Ministério das Cidades.

Item	Pergunta
Questão 01	Há previsão para alguma auditoria compartilhada entre a CGU e o TCU em relação às unidades do Ministério das Cidades? Os planejamentos das duas Casas são compartilhados de modo a evitar a superposição de esforços
Resposta CGU	Não. Ainda não surgiu essa oportunidade de trabalho. Um dos elementos dificultadores são os tempos disponíveis para os trabalhos, pois a CGU possui restrições relacionadas aos trabalhos obrigatórios, como as Auditorias Anuais de Contas, de Recursos Externos e os Ciclos de Fiscalização de Entes Federativos.
Resposta TCU	Não há previsão de auditoria compartilhada. Nos últimos três anos ocorreram interações entre o TCU e a CGU para o conhecimento do planejamento da outra Casa, de modo a evitar a ocorrência de superposição de esforços. Destaca-se que até o ano anterior, poderia ocorrer, por parte das SECEX nos estados, a realização de trabalhos sobre temas integrantes do planejamento do outro órgão de controle, devido ao fato dessas unidades realizarem o planejamento dos trabalhos de forma independente. A partir de 2019, a orientação é que o planejamento dos trabalhos deverá ser realizado junto à unidade do TCU que centraliza o tema a ser tratado, minimizando a possibilidade de ocorrência das situações indesejadas de atuação concorrente dos órgãos de controle.
Questão 02	Durante a definição do escopo dos trabalhos, é comum a verificação de trabalhos do outro órgão de controle acerca do tema definido para a auditoria?
Resposta CGU	Sim. Na etapa de estudo do tema, existe a prática de realizar o contato com a contraparte do TCU e, também, com outros órgãos ou unidades do Governo Federal que trabalham com avaliação sobre o tema, como por exemplo: SOF, STN, Casa Civil, IPEA, Comitês de Monitoramento de Políticas, etc. Com o intuito de verificar avaliações anteriores ou em andamento acerca do tema.
Resposta TCU	Sim. No caso de grandes trabalhos, como auditorias operacionais sobre temas estruturantes, é padrão que a CGU e outros atores que estudam e participam das políticas a serem avaliadas participem dos painéis de referência, onde podem compartilhar as suas experiências e visões sobre o tema, de modo a contribuir para a delimitação do escopo e da profundidade dos exames do TCU. No caso de trabalhos específicos, como auditoria de obras, o tempo exíguo para o planejamento e execução não permite esse tipo de interação.
Questão 03	Você considera como uma boa prática de auditoria, a pesquisa, durante o planejamento da auditoria, de trabalhos de outros órgãos de controle que trataram do tema que será objeto de avaliação?
Resposta CGU	Sim, pois além de reduzir a possibilidade de superposição de esforços, essa prática também é um sinal de que o tema foi adequadamente estudado, podendo resultar em menos questionamentos nas solicitações de auditoria a serem respondidas pelos gestores do tema em avaliação.
Resposta TCU	Sim, pois essa providência reduz a chance de superposição ou a possibilidade de aprofundamento em questões não trabalhadas pelos outros órgãos, permitindo avançar em áreas ainda não avaliadas ou aprofundar a avaliação já realizada, agregando qualidade ao trabalho.
Questão 04	No planejamento dos trabalhos, a sua unidade realiza a estimativa do custo da auditoria que será realizada? Em caso positivo, quais os parâmetros utilizados para esse levantamento?

Resposta CGU	Não, pois esse processo ainda está em construção no âmbito da CGU, que deverá resultar em uma norma que trata desse assunto.
Resposta TCU	Sim. No planejamento dos trabalhos devem ser estimados os custos de “homem-dia” e demais custos relacionados aos trabalhos, como por exemplo, diárias e passagens

6. Conclusão

A premissa inicial do presente trabalho foi a avaliação da atuação dos órgãos de controle junto ao Ministério das Cidades, com o intuito de verificar se a percepção dos gestores da Pasta Ministerial, de que estaria ocorrendo a situação indesejável de superposição de esforços na atuação do TCU e da CGU, realmente estaria ocorrendo.

A partir da definição da metodologia de pesquisa e da análise do universo definido para a avaliação, foram identificados os trabalhos dos dois órgãos de controle acerca dos mesmos temas do Ministério das Cidades. Foi realizada a análise comparativa desses trabalhos e a sua classificação de acordo com as situações previstas no Quadro 02. O resultado, consolidando a situação dos trabalhos dos órgãos de controle em relação a cada tema é apresentado no quadro a seguir:

Quadro 22 - Situação dos trabalhos dos órgãos de controle para cada tema analisado.

Área	Tema	Situação dos trabalhos	Detalhamento
Saneamento	Programa 0122 - Serviços Urbanos de água e Esgoto	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
	Obras de Macrodrenagem do Canal do Congo em Vila Velha/ES	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – O trabalho da CGU faz menção ao trabalho do TCU.
	Urbanização da Comunidade da Rocinha, do Complexo Manguinhos e do Complexo do Alemão, no município do Rio de Janeiro/RJ	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
Trânsito	DPVAT	Situação Indesejada	Superposição de Apuração

Habitação	Programa Minha Casa Minha Vida - FAR	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
	Programa Minha Casa Minha Vida - FGTS	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
	Programa Minha Casa Minha Vida - Oferta Pública	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – O trabalho do TCU faz menção ao trabalho da CGU.
Mobilidade	Corredor BRT Norte-Sul em Goiânia/GO	Situação Indesejada	Superposição de esforços
	Implantação do VLT em Cuiabá/MT	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
	Sistema de Transporte Veículo Leve sobre Trilhos – VLT Carioca	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – Não há menção ao trabalho do outro órgão de controle.
	Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	Situação Desejada	Trabalhos Complementares – O trabalho do TCU faz menção ao trabalho da CGU.

A análise dos dados do Quadro 18 constata que, dos 11 temas em que ocorreu a análise comparativa entre os trabalhos da CGU e do TCU, em 9 casos obtivemos a situação desejada de trabalhos complementares entre os órgãos de controle.

Para os trabalhos em que se verificou a ocorrência de situações indesejadas, cabem as seguintes ressalvas: No caso do tema “DPVAT”, houve a superposição de esforços de apuração em relação a um item da avaliação da CGU e do TCU, que é a questão da aplicação dos recursos do DPVAT em ações de educação e segurança de trânsito. No caso do tema “VLT Goiânia/GO”, houve superposição de esforços em relação a apenas um item da avaliação realizada pela CGU e pelo TCU, que é a análise de custos do empreendimento.

Portanto, mesmo para os trabalhos em que se verificou a ocorrência das situações indesejadas de superposição de esforços, essa característica ocorreu em uma parte da avaliação realizada, fazendo com que o restante dos trabalhos da CGU e do TCU sejam complementares em relação aos achados obtidos.

Logo, verifica-se que a regra de que a atuação da CGU e do TCU em relação ao Ministério das Cidades ocorreu de modo complementar, com alguns casos isolados de superposição em partes específicas de algumas avaliações.

Aprofundando os resultados para os 9 temas que possuem trabalhos complementares entre os órgãos de controle, verificou-se que em apenas 3 casos houve, nos relatórios, a menção à atuação do outro órgão de controle. Entretanto, como os servidores da CGU e do TCU que atuam no acompanhamento do Ministério das Cidades, nos questionários aplicados, informaram que realizam a verificação da ocorrência de trabalhos do outro órgão de controle durante o planejamento das avaliações, depreende-se que a complementaridade dos trabalhos não está ocorrendo de modo acidental, e que a CGU e o TCU possuem a rotina de conhecer a atuação do outro órgão de controle previamente ao início da execução de seus trabalhos, apesar de não realizarem a menção a esse conhecimento em seus relatórios.

Dessa forma, conclui-se que a visão dos servidores do Ministério das Cidades, de que ocorre superposição da atuação do TCU e da CGU, não foi verificada após a análise aprofundada dos trabalhos dos dois órgãos de controle sobre temas similares do MCIDADES, com a conclusão de que ocorreu complementariedade de atuação em aproximadamente 82% dos casos analisados.

Na busca pelas possíveis causas para a percepção equivocada dos servidores do Ministério das Cidades acerca da ocorrência de sobreposição de esforços entre os órgãos de controle, considera-se que, como as políticas desempenhadas pela Pasta Ministerial são executadas de forma descentralizada por entes federados, com a participação da CAIXA na função de Mandatária da União, na maioria das vezes as demandas apresentadas ao MCIDADES pela CGU e pelo TCU acabam sendo enviadas para que outras entidades contratadas providenciem as respostas, sendo que essas entidades é que realizam o levantamento mais aprofundado acerca das informações requisitadas pelos órgãos de controle.

Dessa forma, os agentes públicos do Ministério das Cidades, ao repassarem as demandas dos órgãos de controle para a adoção de providências por outras entidades, em temas semelhantes abordados pela CGU e pelo TCU, ficam com a impressão equivocada de que ocorre superposição de esforços por parte dos órgãos de controle.

Ressalta-se que foi analisada uma amostra pequena, de apenas 11 trabalhos em que o tema avaliado constou de trabalhos da CGU e do TCU. Portanto, as conclusões

obtidas não podem ser ampliadas para o universo da atuação dos órgãos de controle, de forma há espaço para a melhoria da integração entre as Casas.

Outro aspecto que se buscou avaliar nesse trabalho é o custo relacionado à atuação dos órgãos de controle, tanto o custo relacionado às auditorias, quando o custo envolvido para a providência das informações requisitadas pela unidade auditada. Entretanto, essa avaliação ficou prejudicada, uma vez que, conforme os questionários aplicados aos órgãos de controle, apenas o TCU possui a sistemática consolidada para a apuração dos custos relacionados à sua atuação. E, conforme verificado também nas respostas aos questionários aplicados junto às unidades do Ministério das Cidades, apenas a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana possui sistemática para apuração dos custos de sua atuação.

Por fim, são apresentadas as seguintes propostas para o aprimoramento da integração entre os órgãos de controle e, também, para a comunicação com as unidades auditadas:

- Inclusão, na etapa de planejamento dos trabalhos, de rotina de pesquisa de trabalhos prévios e em andamento de outras instituições de controle e avaliação da administração pública acerca do tema auditado, incluindo, se necessário, reuniões para o melhor entendimento do escopo avaliado e dos resultados previstos e obtidos.
- Em caso de opção, por parte do órgão de controle, de avaliação de aspecto já avaliado ou em processo de avaliação por outra instituição, propõe-se que os motivos dessa opção sejam enfatizados junto à unidade auditada e, também, no relatório de avaliação produzido.
- Adoção de sistemática de reuniões com o outro órgão de controle durante a fase de elaboração do planejamento operacional, de modo possibilitar a maximização da atuação e evitar a superposição de esforços.
- Ampliar a interação entre os órgãos de controle, visando a troca de experiências entre os controles interno e externo, e o nivelamento do conhecimento sobre as unidades auditadas, se possível, com a realização de trabalhos conjuntos.

A partir da implementação das medidas propostas, espera-se o aprimoramento da integração dos órgãos de controle, com o compartilhamento do conhecimento sobre pontos críticos e boas práticas das unidades auditadas, de técnicas de auditoria e de estratégias para a atuação mais eficaz dos órgãos de controle. Além disso, também se busca uma compreensão melhor sobre a atuação dos órgãos de controle, tanto pelos gestores das unidades auditadas, como pela sociedade interessada nos resultados dessa atuação.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria Governamental: Programa de aprimoramento profissional em Auditoria. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1313/2008. Plenário. Relator: Ministro Marcos Vilaça. Sessão de 02/07/2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 jul. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2920/2010. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 3/11/2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 nov. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1141/2011. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 4/5/2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 mai. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2447/2012. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 11/9/2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 set. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 34/2013. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 23/1/2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 33/2013. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 23/1/2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2641/2013. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 11/9/2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 set. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 524/2014. Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 12/3/2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2255/2014. Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 27/8/2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 593/2015. Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 25/3/2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mar. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2906/2015. Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 11/11/2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 698/2016. Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 30/3/2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2913/2016. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 16/11/2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1171/2017. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 07/06/2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2307/2017. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 11/10/2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 446/2018. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 7/3/2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2359/2018. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 10/10/2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em < <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/bitstream/1/295/1/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf>>. Acesso em 06 abr. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 03 de 09 de junho de 2017. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Disponível em < https://base-deconhecimento.cgu.gov.br/bitstream/1/605/3/Instrucao_Normativa_CGU_n_3_2017.pdf>. Acesso em 09 abr. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 45 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Publicado em 31/12/2015. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/3454.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Individual nº 201409877 - Prefeitura Municipal de Vila Velha - AEPG de Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201217242 - Urbanização da Comunidade da Rocinha no município do Rio de Janeiro/RJ. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201217242 - Urbanização do Complexo de Manguinhos no município do Rio de Janeiro/RJ. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201217242 - Urbanização do Complexo do Alemão no município do Rio de Janeiro/RJ. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201505363 – Avaliação dos Controles Internos do DENATRAN relacionados ao Seguro DPVAT. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 66 - Programa Minha Casa Minha Vida - FGTS. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65 - Programa Minha Casa Minha Vida - FAR. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Auditoria Especial nº 00190.007767/201301 - Programa Minha Casa Minha Vida - Oferta Pública. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201504940 – Corredor BRT Norte-Sul em Goiânia/GO. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201505064 - Sistema de Transporte Veículo Leve sobre Trilhos – VLT Carioca. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201304802 - Implantação do VLT em Cuiabá/MT. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201800020 - Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Publicado em 31/08/2017. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9281.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2018.

CETAD. Carga Tributária no Brasil 2017 – Análise por Tributos e Bases de Incidência – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil. Ministério da fazenda. Novembro de 2018. Disponível em <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-etributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria2017.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2019.

CEPAL. Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Junio de 2017. Tradução: Panorama multidimensional do desenvolvimento urbano na América Latina. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Junho de 2017. Disponível em <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41974-panorama-multidimensional-desarrollo-urbanoamerica-latina-caribe>>. Acesso em 28 jan. 2019.

GAO. Government Auditing Standards – Revision 2003. General Accounting Office, 2003. Tradução de Pedro Humberto Teixeira Barretto e Jayme Baleeiro Neto. Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Salvador, Série Traduções, n. 12, 2005.

INTOSAI. Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria. IX Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores realizado na cidade de Lima, Perú, em outubro de 1977. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F50156A415509B2E11>>. Acesso em 08 abr. 2019.

INTOSAI. Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Salvador, Série Traduções, n. 13, 2007.

INTOSAI. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público - ISSAI 100. Tradução pelo Tribunal de Contas da União, em 2015. Disponível em: < http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_100_Portugues.pdf >. Acesso em: 12 jan. 2019.

JUND, Sérgio. Auditoria: conceitos, normas, técnicas e procedimentos: teoria e questões. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

UNDP. Human Development Report 2016 - Human Development for Everyone. United Nations Development Programme, 2016. Tradução: Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016 – Desenvolvimento Humano para Todos. Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em < http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf>. Acesso em 08 jan. 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 99/2017 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2018.

_____. Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Publicado no DOU de 27/02/1967. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 08 abr. 2019.

_____. Lei 10.180 de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Publicado no DOU de 07/02/2001. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm> . Acesso em 08 abr. 2019.

_____. Decreto 9.666, de 02 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional. Publicado no DOU de 02/01/19. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9666.htm>. Acesso em 03 jan. 2019.

_____. Decreto 9.676 de 02 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Infraestrutura. Publicado no DOU de 02/01/19. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9676.htm>. Acesso em 03 jan. 2019.

ANEXO I – Detalhamento das análises realizadas na área de saneamento

1. Tema dos relatórios: programa 0122 - serviços urbanos de água e esgoto

1.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação com o relatório da CGU

A pesquisa por acórdãos no site do TCU utilizou a seguinte chave: “Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto”. O resultado apresentou seis ocorrências de Acórdãos do TCU. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 23 – Ocorrências de Acórdãos do TCU sobre o tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
2224/2012-P	Fiscalização de Orientação Centralizada Superintendência Estadual da Funasa no Estado de Minas Gerais e em 16 municípios do Estado.	Não
5299/2013-P	Representação autuada a partir de expediente encaminhado pela CGU, por meio do qual remete cópia do Relatório Consolidado no 00206.000221/2009-18 da ação de controle realizada em 2009 no município de Acopiara/CE, com vistas à verificação de possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais.	Não
593/2015-P	Auditoria realizada para avaliar a gestão das obras do Programa Federal 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto, financiadas com recursos repassados pela União, por intermédio do Ministério das Cidades, com a interveniência da Caixa Econômica Federal, por meio de contratos de repasses/termos de compromisso celebrados com unidades da federação.	Sim
1299/2015-P	Consolidação das fiscalizações de obras realizadas no exercício de 2014.	Não
423/2016-P	Prestação de contas anual da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/MCIDADES) relativo ao exercício de 2013.	Não
2153/2018-P	Auditoria operacional nos controles internos do ministério das cidades, extensiva à sua mandatária, caixa econômica federal.	Não

Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 593/2015-P para a comparação com os relatórios da CGU.

1.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: Apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

A identificação das metodologias de avaliação aplicadas nos trabalhos foi realizada para possibilitar o entendimento dos resultados obtidos. Em que pese as diferenças na estrutura dos relatórios da CGU e do TCU, observa-se que os dois trabalhos foram realizados a partir da análise, pelos órgãos de controle, dos termos de compromisso firmados pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, com estados e municípios, visando a transferências de recursos federais para a realização de obras de saneamento básico no âmbito das Ações de Governo do Programa 0122. O quadro a seguir apresenta as metodologias de avaliação do Programa 0122 utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos.

Quadro 24 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos e limitações

Relatório CGU nº 45	Acórdão 593/2015 – Plenário
Fiscalização presencial de 51 termos de compromisso em 45 municípios, que totalizam R\$ 573 milhões em investimentos.	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística da base de dados da CAIXA com as informações sobre os termos de compromisso; - Utilização de informações de fiscalizações anteriores de 06 Termos de Compromisso.
Limitações informadas no relatório:	
<ul style="list-style-type: none"> - Os resultados obtidos não permitiram a realização de inferências estatísticas capazes de fornecer uma conclusão, de tal maneira que a CGU optou por apresentar os resultados levando em consideração os números absolutos. - Nem todos os aspectos foram avaliados em todos os termos de compromisso, por motivos tais como o fato de as obras estarem em diferentes estágios de execução, as características de alguns empreendimentos não exigirem todos os requisitos (como licença ambiental, trabalho social, etc) ou por quaisquer motivos que inviabilizaram o trabalho das equipes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alterações da situação dos termos de compromisso durante a execução dos trabalhos da auditoria; - Deficiências das informações constantes nas bases de dados de acompanhamento; - Reduzida quantidade de termos de compromisso fiscalizados.

1.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: Detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

Os quadros a seguir apresentam os itens dos relatórios da CGU e do TCU que possuem indicações de informações correlatas, seguidos pela análise comparativa desses itens e a conclusão acerca da existência de semelhança entre os trabalhos realizados.

1.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 25 – Comparação dos Achados dos relatórios da CGU e do TCU (resumo)

Relatório CGU nº 45	Relatório do Acórdão 593/2015 – Plenário
Item 5 - Conclusão	Item 6 - Conclusão
<p>- Foi detectado que os principais problemas se referem a atrasos no início da execução e paralisação, além da ocorrência de falhas na execução das obras, sobrepreço e superfaturamento.</p> <p>- A atuação dos envolvidos tem impactado a execução das ações pela fragilidade no acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos, do planejamento à execução.</p> <p>- Análise dos Custos: Em 44 termos analisados quanto a este quesito, apenas 36 detinham comprovação da análise de custos, sendo que em sete deles foram identificadas irregularidades nos preços aprovados.</p> <p>- Funcionalidade do objeto: de 41 empreendimentos analisados, oito necessitarão de intervenções adicionais para que possam funcionar adequadamente, sendo que para apenas três deles as obras e serviços complementares estão previstas.</p> <p>- Integração com o planejamento local: dentre 36 projetos, dez não estavam compatíveis com o plano diretor local. E ainda, em 27 empreendimentos onde a compatibilidade com o plano municipal de saneamento era obrigatório, apenas dezenove atenderam a essa condição.</p> <p>- Regularidade Fundiária da área de intervenção: entre cinquenta termos de compromisso, 35 estavam regulares, em onze a regularidade era apenas parcial e cinco estavam irregulares.</p> <p>- Execução de trabalho sócio-ambiental junto à comunidade envolvida: Foram avaliados 34 projetos socioambientais, sendo que 30 deles atenderam às diretrizes do MCIDADES. Dos 29 projetos onde foi possível avaliar o quesito mobilização social, em 21</p>	<p>- Inconsistências na a classificação das obras (cujos principais status são 'concluída', 'adiantada', 'normal', 'atrasada', 'paralisada' e 'não-iniciada') gerando risco ao processo de acompanhamento desses empreendimentos;</p> <p>- Diferenças de critérios de classificação entre os sistemas de acompanhamento utilizados pelo MCIDADES e pela CAIXA, afetando a confiabilidade das informações;</p> <p>- Concentração da celebração dos instrumentos de repasse em um curto espaço de tempo. Estados e municípios obrigados a apresentar em exíguo prazo de tempo propostas com nível incipiente, gerando atrasos e paralisações;</p> <p>- Baixo índice de obras concluídas: dos 491 contratos de repasse ativos, apenas 58 (11,81%) encontravam-se no status concluídos na base de dados CAIXA, (5,64% do total);</p> <p>- Obras não iniciadas: dentre os 491 contratos de repasses ativos, 52 com obras não iniciadas (inclui contratos com mais de 5 anos de vigência);</p> <p>- Obras atrasadas: em amostra de 142, 73 estavam com obras com menos de 50% de execução física, e 94 haviam sido assinados há mais de seis anos.</p> <p>- Licitação: para 46 dos 142 contratos de repasse estudados, ainda existiam serviços ou materiais para serem licitados.</p> <p>- Obras paralisadas: 84 contratos de repasse (17,11%), sendo que 36 instrumentos (43% do total) não superaram a metade de sua execução física. E cerca de 20% do total de paralisados (17 contratos) com execução física superior a 80%;</p>

se constatou a realização de ações de mobilização. Em 4 entre 31 projetos nos quais era necessário o envolvimento da comunidade na concepção e acompanhamento da execução do empreendimento, não foi comprovada a participação popular.

- **Licenciamento Ambiental:** entre 36 empreendimentos para os quais a condição era obrigatória, foi constatada a ausência da licença prévia em sete e da licença de instalação em nove deles.

- **Cronograma de Execução:** em 47 obras cujos cronogramas foram fiscalizados, dez se encontravam paralisadas e outras vinte apresentavam atrasos em seu cronograma de execução.

- **Cumprimento das condições pactuadas:** de 47 obras fiscalizadas, 11 apresentaram falhas construtivas; em 15 foram constatados sobrepreço/superfaturamento

- **BDI:** 24 dos 47 contratos examinados não possuem o BDI destacado nas propostas apresentadas. Nos casos em que houve destaque, nas composições de BDI foram identificados itens indevidos.

- Causas atreladas às dificuldades de evolução das obras (na amostra de 142 contratos):

(i) **deficiência nos projetos de engenharia** (56,34% da amostra);

(ii) **problemas relacionados às licitações e/ou contratos;**

(iii) **dificuldade para obtenção das áreas necessárias** (11,27% do total da amostra, ou 16 casos, sendo 11 com valor superior a R\$ 35 milhões);

(iv) **problemas vinculados ao licenciamento ambiental** (dez obras, representando cerca de 7% da amostra) e

(v) **atraso no repasse de recursos pela União** (dez casos, ou 7,10% da amostra).

- Além de ser a principal causa observada para o atraso, paralisação ou retardo no início das obras, as deficiências nos projetos de engenharias estão, de certa forma, vinculadas também às demais causas identificadas, com exceção do atraso no repasse de recursos pela União.

- A situação conforme atualmente existente, mobiliza recursos humanos e financeiros dos estados e municípios, da CAIXA, e do Ministério das Cidades sem que as obras se convertam em benefícios à população em prazos razoáveis.

Os trabalhos da CGU e do TCU foram realizados com metodologias diferentes, e obtiveram resultados diferentes. O relatório da CGU não trata de questões afetas à execução financeira e orçamentária, apenas apresentando a quantidade de instrumentos de transferência contratados e o valor total, enquanto que o documento do TCU é mais abrangente, detalhando a situação das obras e os valores dos instrumentos de transferência ativos à época da auditoria, além da execução financeira e orçamentária do Programa 0122 pelo Ministério das Cidades no período de 2007 a 2011.

O TCU analisou amostra estatística de 142 contratos de repasse, dentre os 283 cujas obras apresentavam problemas (obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas), realizando, para os contratos selecionados, a avaliação das informações da base de dados da CAIXA e com o aprofundamento das avaliações a partir de informações prestadas pela própria CAIXA e pelo MCIDADES, para o aprofundamento acerca dos motivos para levarem à situação apresentada.

No caso da CGU foram fiscalizados presencialmente 51 termos de compromisso em 45 municípios. A CGU ressalta em seu relatório que os resultados obtidos não per-

mitiram a realização de inferências estatísticas capazes de fornecer uma conclusão, com os resultados sendo apresentados na forma dos números absolutos apurados.

Portanto, enquanto o TCU concentrou esforços na avaliação da situação da carteira de transferências ativas, a partir de análises estatísticas da situação dos contratos, a CGU foi a campo realizar fiscalizações para a verificação da real situação da execução das transferências.

Logo, entendemos que não houve sobreposição de esforços para a obtenção das conclusões nos trabalhos dos órgãos de controle.

1.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

Quadro 26 - Propostas de recomendações/determinações apresentadas nos relatórios da CGU e do TCU (Resumo)

Relatório CGU nº 45	Relatório do Acórdão 593/2015 – Plenário
Página 10 - Recomendações ao Ministério das Cidades	Item 8 – Proposta de Encaminhamento (Recomendações ao Ministério das cidades, CAIXA e Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento)
<ul style="list-style-type: none"> - Estabeleça e normatize critérios objetivos e mensuráveis para seleção de operações a serem apoiadas, que contenham níveis diferenciados de exigência de acordo com o desempenho pretérito dos entes. Em todos os casos, condicionar a seleção de novos empreendimentos à retomada de obras anteriores que estejam paralisadas; - Revise o Manual de Instruções para Contratação e Execução do PAC MICE/PAC, de modo a que, tão logo seja detectada a paralisação da execução de um contrato, inicie os procedimentos para apuração dos motivos da paralisação e emita notificação, via mandatária, estabelecendo prazo para que a execução do objeto seja retomada, sob pena de encerramento da operação, preservados, nos limites previstos no termo de compromisso, os recursos necessários à execução das metas mínimas indispensáveis para dar funcionalidade às obras iniciadas, excluindo-se as demais; 	<ul style="list-style-type: none"> - elabore Plano de Ação contendo cronograma de implementação de medidas visando mitigar as causas de atrasos, paralisações e retardo no início das obras de saneamento ambiental custeadas com recursos repassados pelo Ministério, considerando também a possibilidade de adoção das recomendações ora exaradas; - divulgue, em página da internet, informações relativas aos empreendimentos de saneamento ambiental custeados com recursos repassados pelo Ministério, com detalhamento, no mínimo, sobre os contratos administrativos e respectivos valores, o percentual de execução das obras e a situação de cada empreendimento, por exemplo: atrasado, paralisado ou não iniciado, em consonância com a Lei 12.527/2011, artigos 7º e 8º; - Faça constar, no contrato de prestação de serviços firmado com a Caixa Econômica Federal, cláusulas que disciplinem critérios para julgamento e aplicação de eventuais penalidades por atos realizados pela instituição na condição de mandatária da União nos instrumentos de repasse de recursos do orçamento do Ministério; - intensifique a destinação de recursos do Orçamento Geral da União para a elaboração dos projetos de engenharia dos empreendimentos de saneamento ambiental que pretenda apoiar

- Revise o Manual de Instruções para Contratação e Execução do PAC MICE/PAC, de modo a que, tão logo seja detectada a paralisação da execução de um contrato, inicie os procedimentos para apuração dos motivos da paralisação e emita notificação, via mandatária, estabelecendo prazo para que a execução do objeto seja retomada, sob pena de encerramento da operação, preservados, nos limites previstos no termo de compromisso, os recursos necessários à execução das metas mínimas indispensáveis para dar funcionalidade às obras iniciadas, excluindo-se as demais;
- Revise o MICE/PAC, reduzindo o prazo de até 24 meses para início de execução, considerado excessivo, e suprimindo o item 15.3.1, que concede prazo de 36 meses para intervenções de drenagem, saneamento integrado, contenção de encostas, abastecimento de água para enfrentamento de estiagens e elaboração de estudos, planos e projetos, que passariam a ter o mesmo prazo conferido às demais transferências. Saliente-se que essas tipologias são destinadas a situações emergenciais, não se justificando o prazo atualmente concedido;
- Recomenda-se ao Ministério das Cidades que o Grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 380 de 15/07/2014, destinado à elaboração de minuta de contrato de prestação de serviços a ser celebrado com a CAIXA, avalie a possibilidade de incluir, entre as atribuições de responsabilidade da CAIXA na execução das Ações de governo, a confirmação da compatibilidade do projeto com o plano diretor do município e ao plano municipal de saneamento, na emissão do Laudo de Análise Técnica de Engenharia.
- LAE de aprovação do projeto, conforme estabelece a Lei nº 11.445, art. 50.
- implementem mecanismos que permitam melhor integração e homogeneidade das informações utilizadas para monitoramento de obras, inclusive com a implementação de módulos e rotinas que possibilitem o registro e tratamento de informações obtidas juntos aos estados e municípios, com vistas a impedir divergência de critérios de classificação de obras e agilizar a identificação e solução de problemas dos empreendimentos
- prevejam, dentro da estrutura técnica hoje existente, mecanismos de apoio aos estados e municípios nas atividades relacionadas, dentre outras, à contratação e fiscalização dos contratos destinados à elaboração de projetos de engenharia, inclusive quanto aos procedimentos relacionados aos licenciamentos ambientais;
- intensifiquem, junto aos órgãos de estados e municípios proponentes de obras de saneamento ambiental, ações no sentido de difundir e esclarecer os requisitos técnicos e legais aplicados pela União com relação à seleção e contratação de empresas para execução dos empreendimentos;
- exijam, dos estados e municípios proponentes, a demonstração que a escolha dos terrenos para implantação das obras seja a melhor opção sob os aspectos técnico e financeiro, estando adequadamente justificada no curso da análise do empreendimento;
- criem mecanismos que possibilitem a otimização da administração do saldo dos recursos financeiros nas contas vinculadas aos instrumentos de repasse da União, promovendo, caso necessário, alteração nos normativos vigentes, com o objetivo de evitar possíveis problemas no fluxo de recursos;
- Recomendar ao Ministério das Cidades e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, que evitem que a celebração de instrumentos de repasse aconteça de forma descontínua e concentrada em determinados anos do período de vigência dos programas geridos; prezando assim pelos critérios técnicos adequados à execução de recursos orçamentários e ao planejamento de políticas públicas; propiciando cenário para que a mobilização dos agentes públicos e privados envolvidos na consecução dos empreendimentos ocorra em função de padrões e estimativas de investimentos de médio e de longo prazos

O trabalho da CGU apresentou recomendações ao Ministério das Cidades visando melhorias normativas para a Execução de obras do PAC, visando à seleção de projetos com a garantia de que obras anteriores do mesmo ente que estivessem paralisadas fossem retomadas, além de ações para a retomada de obras paralisadas e a redução no prazo de início das obras. Também constou uma recomendação para que o contrato a ser firmado entre o MCIDADES e a CAIXA, para a execução das obras, constasse com cláusula para verificação, pela mandatária, da adequação do projeto com o Plano Diretor.

O relatório do TCU recomendações ao Ministério das cidades, CAIXA e Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, no sentido de elaboração de plano de ação para tratamento das obras com problemas, divulgação de informações sobre as obras; ampliação de recursos para projetos; integração e melhoria das bases de dados sobre as obras; maior apoio a estados e municípios para elaboração de projetos; maior exigência para os projetos selecionados por estados e municípios; ações para a melhoria do fluxo de recursos para as obras; realização de processos contínuos de seleções de propostas. Assim como no caso da CGU, o relatório do TCU também apresentou uma recomendação para o contrato entre MCIDADES e CAIXA, mas destinado a presença de cláusula que possibilite a punição da mandatária em caso de irregularidades.

Portanto, verifica-se que as deliberações dos trabalhos do TCU e da CGU também são complementares, não ocorrendo a exigência de providências semelhantes aos gestores. As recomendações da CGU são mais direcionadas, visando a alteração de normativos específicos e do contrato do MCIDADES com a CAIXA. No caso do TCU, as recomendações são mais abrangentes, abrangendo a situação global do programa 0122 e não direcionadas apenas o Ministério das Cidades, mas também outros órgãos envolvidos, como a Caixa Econômica federal e o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento.

2. Tema dos relatórios: Obras de macrodrenagem no canal do Congo em Vila Velha/ES

2.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação com o relatório da CGU

A pesquisa por acórdãos no site do TCU utilizou a seguinte chave: “macrodrenagem” e “Canal do Congo” e “vila velha”. O resultado apresentou sete ocorrências de Acórdãos do TCU. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 27 – ocorrências de Acórdãos do TCU sobre o tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
1141/2011-P	O objeto auditado consistiu no edital da concorrência 013/2010 das obras de Macro drenagem no Canal do Congo em Vila Velha/ES.	Sim
2008/2011-P	Analisou as justificativas do município para as determinações do Acórdão 1141/2011 – Plenário	Não
1917/2012-P	Análise das respostas as oitivas determinadas pelo Acórdão 1141/2011 – Plenário.	Não
2447/2012-P	Objetivo de fiscalizar o Edital da Concorrência 019/2012, destinado à contratação das obras de macro drenagem do Canal do Congo em Vila Velha/ES – Lote 3.	Sim
33/2013-P	Objetivo de examinar o Edital da Concorrência 017/2012, destinada à contratação de empresa para executar as aludidas obras de macro drenagem do Canal do Congo em Vila Velha/ES – Lote 1.	Sim
34/2013-P	Objetivo fiscalizar o Edital de Concorrência 018/2012 e as obras de macro drenagem do Canal do Congo em Vila Velha/ES – Lote 2.	Sim
3041/2013-P	Objetivo de fiscalizar o edital de Concorrência 038/2012, destinado à execução das Obras de Macro drenagem do Canal do Congo - Lote 03.	Não

Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foram selecionados para análise os Acórdãos 1141/2011, 2447/2012, 33/2013 e 34/2013.

2.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

A identificação das metodologias de avaliação aplicadas nos trabalhos foi realizada para possibilitar o entendimento dos resultados obtidos.

Quadro 28 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos.

Relatório de Fiscalização nº 201409877	Acórdãos do TCU
<p>Análise documental e fiscalização presencial realizados na Prefeitura municipal de Vila Velha/ES e na Caixa Econômica Federal no período de 02/03/2015 a 31/05/2015 sobre a aplicação dos recursos do sobre a aplicação dos recursos do programa 2040</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestao de Riscos e Resposta a Desastres / 10SG - Apoio a sistemas de drenagem urbana no município de Vila Velha/ES, para a verificação de possíveis irregularidades ocorridas na execução de obras de pavimentação, drenagem e macrodrenagem, com utilização de recursos de termos de compromisso e de financiamento firmados pela Prefeitura de Vila Velha com o Ministério das Cidades - Termo de Compromisso n.o 0292.725-17/2009 com valor original de R\$ 55.362.860,00, para a execução de Macrodrenagem do Canal do Congo. - Solicitação de informações à prefeitura municipal de Vila Velha/ES e à CAIXA 	<p>Análise documental e fiscalização presencial realizada na Prefeitura municipal de Vila Velha/ES, no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal, no período de 2011 a 2013, tendo como objeto a fiscalização do processo licitatório, da contratação e da execução das obras de Macrodrenagem do Canal do Congo, serviços de drenagem do canal e pavimentação de diversas ruas em Vila Velha/ES, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do termo de compromisso 292.725-17/2009/Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal</p> <p>O edital foi analisado tomando-se por base a legislação pertinente e a jurisprudência do Tribunal. Para análise do projeto, observaram-se o detalhamento dos elementos presentes nos projetos gráficos, os novos quantitativos informados pelos responsáveis, em face das inconsistências apontadas em verificação em auditoria anterior, além dos preços unitários integrantes da curva ABC da planilha utilizada na realização da licitação.</p>

O TCU realizou diversos trabalhos relacionados às contratações das obras de macrodrenagem do Canal do Congo, enquanto que a CGU realizou um trabalho relacionado à fiscalização de vários instrumentos de transferência firmados pelo Ministério das Cidades e integrantes do projeto de drenagem urbana do município de Vila Velha/ES, incluindo às obras de macrodrenagem do Canal do Congo.

Em relação ao conteúdo dos relatórios, verifica-se que o TCU, em seus diversos trabalhos, verificou questões relacionadas aos editais (orçamentos, competitividade, critérios de habilitação, etc), contratos (critérios de medição, critérios de reajustes, planilhas orçamentárias) e termos aditivos. Logo, observa-se que os trabalhos do TCU não aprofundaram questões relativas à execução das obras.

Já o relatório da CGU, na parte que trata das obras de macrodrenagem do Canal do Congo, abordou questões relativas aos projetos, aos custos da obra e, também, sobre a execução das obras.

2.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

2.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 29 – Comparação dos Achados sobre a ocorrência de inconsistências nos orçamentos das obras

Relatório de Fiscalização nº 201409877	Acórdãos do TCU
2.2.1. Verificação de sobrepreço - macrodrenagem do canal do congo	Acórdão 1141/2011 – Plenário
<p>As planilhas orçamentárias do contrato de repasse no 0292.725-17/2009 foram aprovadas pela CAIXA, por meio de Laudo de Análise de Engenharia LAE de 23/02/2011, e as planilhas de obra dos contratos decorrentes nº 146/2012 (Lote 1), no valor de R\$ 14.818.436,32; nº 147/2012 (Lote 2), no valor de R\$ 16.413.146,76; e nº 200/2012 (Lote 3), no valor de R\$ 19.207.713,09 foram aprovadas mediante verificação de resultado de processo licitatório VRPL de 15/08/2012 (Lotes 1 e 2) e VRLP de 20/03/2013 (Lote 3). Foram também examinadas pelo TCU que, a respeito do assunto, emitiu os Acórdãos no 33/2013-Plenário, 34/2013-Plenário, e 3041/2013-Plenário nos quais não restou óbice no que tange a custos unitários. Os acórdãos ocasionaram reprogramações ainda antes do início das obras, aprovadas pela CAIXA, por meio de Laudos de Análise de Engenharia, conforme a seguir: LAE de 29/02/2012 e de 26/06/2012, visando atender orientações do TCU. Ainda antes do início da execução, o lote 3 sofreu reprogramação, aprovada por LAE de 13/08/2012, em que houve redução dos custos. Após o início das obras, as respectivas planilhas de obra sofreram mais duas reprogramações, decorrentes de ajustes ao longo da execução, conforme a seguir: LAE de 03/07/2013 e de 03/11/2014. Todos os LAE e VRLP foram emitidos sob a responsabilidade de engenheiro CREA nº *****-D/ES, credenciado pela CAIXA, e os custos unitários foram considerados compatíveis com o SINAPI, o DER/ES e IOPES, referenciais públicos utilizados no ES.</p>	<p>Da análise do edital da Concorrência 13/2010, após a manifestação preliminar dos gestores, foi constatado indício de sobrepreço estimado em R\$ 4.585.962,04, correspondente a 11,29% da amostra e 7,25% do edital. O referido sobrepreço é decorrente de preços acima dos de mercado, de quantitativos do orçamento diferentes dos de projeto e da ausência de BDI diferenciado</p>
	Acórdão 2447/2012 – Plenário
	<p>Foi verificado que o preço do bueiro BDCC 2,50 x 1,00 m no edital 19/2012 está cerca de 10% acima do preço de referência, resultando em um sobrepreço de R\$ 230.171,00, ou 1,45% do valor do edital. O custo unitário adotado pela PMVV foi de R\$ 2.655,53/m.</p>
	Acórdão 33/2013– Plenário
	<p>A adoção de um perímetro diferente de bueiro do observado no projeto ensejou sobrepreço unitário de R\$ 303,48/m ou R\$ 152.180,33 em valores globais. (efeito potencial).</p>
	Acórdão 34/2013 – Plenário
	<p>Imperícia da Administração quando da elaboração do orçamento do Edital de Concorrência 18/2012, sem a previsão de gastos com os serviços essenciais de 'Mobilização e Desmobilização de Canteiro' e inclusão da 'Administração local da Obra' no BDI.</p>

Conforme mencionado anteriormente, o TCU, em seus diversos trabalhos relacionados às obras de macrodrenagem do Canal do Congo, verificou questões relacionadas aos editais (orçamentos, competitividade, critérios de habilitação, etc), contratos (critérios de medição, critérios de reajustes, planilhas orçamentárias) e termos aditivos. Logo, observa-se que os trabalhos do TCU não aprofundaram questões relativas à execução das obras.

Já o relatório da CGU, na parte que trata das obras de macrodrenagem do Canal do Congo, abordou questões relativas aos projetos, aos custos da obra (possibilidade de ocorrência de sobrepreço) e, também, sobre a execução das obras. Importa destacar que, em relação à análise de ocorrência de sobrepreço, o relatório da CGU não apresentou análise própria, mas faz menção às análises contidas nos trabalhos do TCU, conforme transcrito a seguir:

Foram também examinadas pelo TCU que, a respeito do assunto, emitiu os Acórdãos no 33/2013-Plenário, 34/2013-Plenário, e 3041/2013-Plenário nos quais não restou óbice no que tange a custos unitários. Os acórdãos ocasionaram reprogramações ainda antes do início das obras, aprovadas pela CAIXA, por meio de Laudos de Análise de Engenharia, conforme a seguir: LAE de 29/02/2012 e de 26/06/2012, visando atender orientações do TCU.

Portanto, verifica-se que os trabalhos são complementares, pois abordaram aspectos diferentes sobre o mesmo objeto de auditoria, com os trabalhos do TCU enfatizando os aspectos prévios ao início das obras, enquanto que o trabalho da CGU priorizou questões relacionadas à execução das obras.

2.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

O trabalho da CGU não apresentou recomendações específicas, propondo o encaminhamento do relatório ao gestor federal para a adoção de providências de regularização para as inconformidades constatadas.

Já os trabalhos do TCU apresentaram diversas propostas de deliberações, destacadas no Quadro a seguir.

Quadro 30 – Principais propostas de deliberações presentes nos relatórios do TCU

Acórdãos do TCU	Principais propostas de deliberações
1141/2011 – Plenário	Determinar à Prefeitura de Vila Velha/ES que identifique e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência, os responsáveis, com nome e CPF, pelos atos de aprovação do orçamento de referência da licitação que definiu os preços e quantitativos da Concorrência 13/2010, conforme tratado no achado 3.2 deste relatório, ou na sua inexistência, o responsável pela aprovação do projeto básico;
2447/2012 – Plenário	<p>- Dar ciência à Prefeitura Municipal de Vila Velha/ES que foi constatado sobrepreço no orçamento do edital da Concorrência 13/2010 decorrente de quantitativo e preços inadequados e que a publicação de novo edital com essas falhas consubstanciará em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e ao art. 127 da LDO/2011;</p> <p>- Determinar à PMV que encaminhe ao TCU o edital que suceder a Concorrência 13/2010, acompanhado do projeto básico e do respectivo orçamento</p>
33/2013 – Plenário	<p>- Determinar à Prefeitura do Município de Vila Velha/ES e à CAIXA que, proceda à alteração do preço unitário do item 'BDCC 2,00 x 1,00 m' da planilha orçamentária do Edital 017/2012, considerando um preço máximo admissível para o mencionado serviço de R\$ 2.169,88/m, uma vez que foi detectado erro na composição do referido serviço, o que acarretou um sobrepreço no custo unitário de R\$ 128.584,48, em afronta ao disposto no art. 125 da Lei 12.465/2011-LDO 2012.</p> <p>- Determinar à Prefeitura do Município de Vila Velha/ES:</p> <p>Estabeleça claramente os índices econômicos a serem utilizados no critério de reajuste de preços do contrato decorrente do Edital de Concorrência 018/2012, informando ao TCU, no prazo máximo de 15 dias após a ciência desta determinação, as providências adotadas; Estabeleça critérios de medição para o serviço de 'destinação final de resíduos de macrodrenagem – classe II (material proveniente da limpeza, escavação e dragagem de solo mole)', de forma a detalhar como será realizado o controle e a fiscalização de sua execução, no contrato decorrente do Edital de Concorrência 018/2012, informando ao TCU, no prazo máximo de 15 dias após a ciência desta determinação, as providências adotadas;</p>

- 34/2013 –
Plenário
- Determinar à Prefeitura do Município de Vila Velha/ES que:
- Estabeleça claramente os índices econômicos a serem utilizados no critério de reajuste de preços do contrato decorrente do Edital de Concorrência 018/2012;
 - Estabeleça critérios de medição para o serviço de 'destinação final de resíduos de macrodrenagem – classe II (material proveniente da limpeza, escavação e dragagem de solo mole)', de forma a detalhar como será realizado o controle e a fiscalização de sua execução, no contrato decorrente do Edital de Concorrência 018/2012;
 - Dar ciência à Prefeitura de Vila Velha/ES e à Caixa Econômica Federal acerca das seguintes impropriedades, detectadas no Edital de Concorrência 018/2012:
 - a) não previsão do serviço de 'Mobilização e Desmobilização' de forma direta no orçamento base do Edital de Concorrência 019/2012, ensejando às licitantes, quando da elaboração das propostas comerciais, a previsão de tais despesas, ainda que de forma não explícita, no custo indireto do empreendimento, o que afronta a jurisprudência deste TCU, consubstanciada, dentre outros, nos Acórdãos 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário;
 - b) inclusão do item Administração Local na composição da taxa de Bonificações e Despesas Indiretas, o que afronta a jurisprudência deste TCU, consubstanciada, dentre outros, nos Acórdãos 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário;
 - c) potencial restrição à competitividade decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento, principalmente no que se refere à exigência de: (i) comprovação de que o(s) responsável(is) técnico(s) e a licitante detenham vínculo empregatício já no momento de apresentação das propostas; (ii) qualificação técnico-operacional em item sem grande complexidade técnica (destinação final de resíduos provenientes de limpeza, escavação e dragagem de solo mole) e (iii) apresentação de atestado de participação na reunião/visita técnica, em afronta a jurisprudência deste TCU consubstanciada, dentre outros, na Súmula 263/2011 e nos Acórdãos 1.178/2010 e 2.295/2005, ambos do Plenário (3.2);

Os relatórios do TCU, por sua vez, propõem ajustes nos editais das licitações, incluindo questões relacionadas à ocorrência de sobrepreço, índices econômicos, critérios de medição da execução contratual, falhas em itens da planilha de orçamentária, qualificação técnica-operacional, entre outras.

Como houve a identificação da complementariedade das análises presentes nos trabalhos, com o TCU enfatizando os aspectos prévios ao início das obras e a CGU abordando questões relacionadas à execução das obras, conclui-se que, para esse caso, ocorreu também a complementariedade nas solicitações de providências, evitando, por parte do gestor, a possibilidade de sobreposição de esforços para a apresentação de providências aos órgãos de controle.

3. Tema dos relatórios: obras de urbanização das comunidades da Rocinha, Manguinhos e Alemão no Rio de Janeiro/RJ

3.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação com o relatório da CGU

A pesquisa realizada utilizou a seguinte chave: “Rocinha” e “Alemão” e “Manguinhos”. O resultado apresentou quatro ocorrências de Acórdãos do TCU acerca do tema. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 31 – ocorrências de Acórdãos do TCU sobre o tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
1313/2008-P	Representação, com pedido de medida cautelar, interposta sobre possíveis irregularidades cometidas pela Secretaria de Estado de Obras (SEOBRAS/RJ), na Concorrência nº 3/2007/SEOBRAS/ MCIDADES/CAIXA, do tipo técnica e preço, destinada à prestação de serviços nas atividades de Assistência Técnica das Obras de Urbanização Integrada, Trabalho Social e Regularização Fundiária da Comunidade da Rocinha, do Complexo Manguinhos e do Complexo do Alemão, no município do Rio de Janeiro/RJ.	Sim
1388/2009-P	Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – CFFC/CD, na qual solicita o encaminhamento de cópias das auditorias de fiscalização dos projetos, dos contratos, dos empenhos, dos pagamentos e dos cronogramas físico-financeiros das obras que estão sendo realizadas nos Complexos do Alemão e Manguinhos e no bairro da Rocinha, na cidade do Rio de Janeiro – RJ, no âmbito do PAC.	Sim
2461/2013-P	Representação do CN que solicita a realização de “auditoria especial” para apurar irregularidade na fiscalização exercida pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) em contratos de repasse celebrados com o Estado do Rio de Janeiro concernentes às obras de urbanização da Rocinha (R\$ 110 milhões), Alemão (R\$ 495 milhões), Manguinhos (R\$ 235 milhões) e Pavãozinho (R\$ 35 milhões), no âmbito do PAC.	Sim
1303/2017-P	Relatório de auditoria com o objetivo de verificar a regularidade da transferência do gerenciamento de serviços públicos de saúde para Organizações Sociais	Não

Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foram selecionados os Acórdãos 1313/2008-P, 1388/2009-P e 2461/2013-P para a comparação com os relatórios da CGU.

3.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 32 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos.

Relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201107230 (Alemão), 201217253 (Rocinha) e 201217242 (Manguinhos)	Acórdãos TCU Plenário nº 1313/2008, 1388/2009 e 2461/2013
<ul style="list-style-type: none"> - Contatos com outros órgãos: Foi feito contato com a Secretaria de Obras - SEOBRAS do Governo do Estado do Rio de Janeiro - Diligências efetuadas: Foram emitidas solicitações de fiscalizações requisitando os documentos principais que compõem os projetos básicos e executivos das obras e justificativas adicionais para impropriedades e irregularidades verificadas. - Verificação da adequabilidade dos preços unitários praticados e dos quantitativos medidos pelo consórcio contratado. - Análise dos boletins de medição para verificação, em comparação com a literatura aplicável, de parâmetros tais como peso específico, distância de bota-fora, velocidade média de transporte de material e etc. utilizados nas respectivas memórias de cálculo para obtenção do quantitativos das obras e serviços executados. 	<p>Acórdão 1313/2008 – Plenário:</p> <p>Análise da representação: análise documental visando apurar a procedência das informações sobre a ocorrência de irregularidades na licitação para as obras de urbanização das comunidades Rocinha, Manguinhos e Alemão.</p> <p>Acórdão 1388/2009 – Plenário:</p> <p>Análise da admissibilidade da solicitação da Câmara dos Deputados para fiscalização dos projetos, dos contratos, dos empenhos, dos pagamentos e dos cronogramas físico-financeiros das obras nos Complexos do Alemão e Manguinhos e no bairro da Rocinha.</p> <p>Acórdão 2461/2013 – Plenário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análise da admissibilidade da solicitação da Câmara dos Deputados para apurar irregularidade na fiscalização da CAIXA em contratos de repasse celebrados com o Estado do Rio de Janeiro para obras de urbanização da Rocinha, Alemão, Manguinhos e Pavãozinho. - Análise dos trabalhos da Secex/RJ em relação às referidas obras.

Os trabalhos dos órgãos de controle possuem naturezas diferentes, com a CGU realizando a auditoria dos preços e quantidades do orçamento do consórcio contratado e, também, dos boletins de medição das obras; enquanto que o TCU realizou a apreciação de representação e solicitações de fiscalização por parte da Câmara dos Deputados.

Portanto, verifica-se que os órgãos de controle realizaram trabalhos distintos em relação às obras de Urbanização das Comunidades da Rocinha, Manguinhos e Alemão

no Rio de Janeiro/RJ. A CGU realizou trabalho de fiscalização dos orçamentos das obras, com a verificação de ocorrências de BDI indevidos e sobrepreços em virtude de superestimativa de quantitativos e preços unitários. Já os trabalhos do TCU trataram de representações de empresa licitante e do Congresso Nacional para a fiscalização dos contratos, dos empenhos, dos pagamentos e dos cronogramas físico-financeiros das referidas obras, e, também, da atuação da CAIXA na função de mandatária da União.

3.3. Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

3.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 33 – Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Relatórios de Fiscalização da CGU	Acórdãos do TCU
<p>Relatório 201107230 (Alemão): Em decorrência dos exames realizados e dos fatos constatados descritos neste relatório, concluímos o seguinte: Entre as constatações descritas neste relatório, destacam-se, em função de sua gravidade, as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Composição do BDI em desacordo com a jurisprudência do TCU. - Não aplicação de BDI diferenciado para equipamentos do teleférico. - BDI antieconômico sobre os custos com aluguel, indenização de benfeitorias e compra assistida. - Sobrepreço em função de superestimativa de quantitativos e preços unitários. <p>Relatório 201217253 (Rocinha) e 201217242 (Manguinhos): Em decorrência dos exames realizados e dos fatos constatados descritos neste relatório, concluímos o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sobre o objeto fiscalizado: O objeto foi realizado em sua integralidade. - Sobre a especificação: As obras foram realizadas segundo os projetos de engenharia apresentados.- - Sobre a localização: As obras foram executadas nos locais previstos. 	<p>Acórdão 1313/2008 – Plenário:</p> <p>A análise da representação sobre a ocorrência de irregularidades na licitação para as obras de urbanização das comunidades Rocinha, Manguinhos e Alemão concluiu que, diante dos fatos apurados, conclui-se pela improcedência da representação objeto destes autos, razão pela qual propor-se-á o seu arquivamento, dando ciência aos interessados.</p> <p>Acórdão 1388/2009 – Plenário:</p> <p>Salienta a unidade técnica que, apesar de não ter sido realizada auditoria nos projetos em questão, consta dos anexos 1 a 3 do aludido processo TC 033.259/2008-9 vasta documentação sobre tais obras e seus respectivos contratos, a qual encontra-se sob seu exame, razão pela qual propõe que seja informado à Comissão Solicitante que a representação decorrente de solicitação encontra-se em análise e que, tão logo haja decisão sobre a matéria, será enviada cópia da deliberação;</p> <p>Acórdão 2461/2013 – Plenário:</p> <p>Em exame inicial, dada a inexistência de ação de controle do TCU relativa à atuação da CAIXA em repasses concernentes às obras do PAC, a Secex/RJ promoveu diligências à empresa para colher documentos e informações que pudessem subsidiar a instrução da matéria.</p>

- Sobre o cronograma de execução: As obras foram executadas segundo os cronogramas previstos.
- Sobre os preços/custos: Foi verificado a ocorrência de sobrepreços.
- Sobre o orçamento: Foram identificados quantitativos superestimados e BDI inadequado.
- Sobre o pagamento: Os pagamentos foram realizados segundo as informações constantes nos Boletins de Medição.
- Sobre o objetivo: As obras foram concluídas e atingiram os objetivos previstos. Entre as constatações descritas neste relatório, destacamse, em função de sua gravidade, as seguintes:
 - Composição do BDI em desacordo com a jurisprudência do TCU, ocasionando sobrepreço no valor de R\$ 6.872.428,10 (Rocinha) e R\$ 13,83 milhões (Manguinhos).
 - Existência de preços unitários de serviços acima dos valores referenciais constantes nas tabelas oficiais, com sobrepreço no valor de R\$ 5.374.668,69 (Rocinha) e R\$ 27,7 milhões (Manguinhos).

Constatou-se que, de fato, com vistas a recuperar os prazos de execução, o Governador do Estado em exercício havia solicitado que, nos Contratos de Repasse 0222.647-93 (Manguinhos), 0222.646-89 (Alemão), 0215.753-50 e 0222.648-06 (Rocinha), as medições fossem pagas independentemente do ateste da execução física pela CAIXA, e quaisquer possíveis pendências documentais existentes teriam o prazo de até 120 dias para serem sanadas. A justificativa para o pleito eram dificuldades técnicas decorrentes de, entre outros motivos, a topografia do terreno, a alta densidade demográfica e problemas nas desapropriações necessárias ao desenvolvimento das obras e na regularização fundiária, bem como a questão da violência nas comunidades beneficiadas.

A unidade técnica ressaltou ainda a inexistência de ação de controle externo em andamento ou já realizada tampouco de deliberação deste Tribunal diretamente relacionada à sistemática de fiscalização da CAIXA sobre os contratos de repasse em questão. Anotou também que, por envolver a apuração dos custos e da execução propriamente dita das obras e serviços, a verificação in concreto de eventuais desdobramentos e conseqüências da aventada “flexibilização” teria de ser feita em fiscalização específica, composta por equipe especializada.

A conclusão final dos relatórios da CGU, em 2013 (Alemão e Manguinhos) e 2014 (Rocinha), foi de que foram constatados preços unitários acima dos valores praticados no mercado e quantitativos superestimados em função da utilização de parâmetros, na elaboração das memórias de cálculo, em desacordo com os usualmente em obras públicas, identificando-se ao final dos trabalhos sobrepreço total de R\$ 139.584.425,73 (Alemão), R\$ 41.535.149,59 (Manguinhos), R\$ 12.247.096,79 (Rocinha).

Os trabalhos do TCU, por sua vez, têm natureza diferente, (representação de empresa sobre a ocorrência de irregularidades no procedimento licitatório e solicitações da Câmara dos Deputados para a fiscalização das obras). Sobre a representação sobre a ocorrência de irregularidades na licitação para as obras de urbanização das comunidades Rocinha, Manguinhos e Alemão, o Tribunal concluiu pela sua improcedência. Sobre a solicitação para atuação do TCU em relação às obras, o Acórdão 2461/2013-Plenário identificou o descumprimento das disposições do Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do MCIDADES inseridos no PAC para as referidas transferências, em relação à apresentação dos do-

cumentos exigidos pelos proponentes e da liberação e da autorização de saque dos recursos e da prestação de contas.

Portanto, constata-se que os trabalhos dos órgãos de controle possuem finalidades diferentes, fazendo com que apenas os achados do Acórdão 2461/2013-Plenário possam ser comparados com os trabalhos da CGU, de modo a se verificar que não ocorreu sobreposição de esforços entre os órgãos de controle, sendo que os trabalhos são complementares em relação ao tema analisado.

3.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

O trabalho da CGU não apresentou recomendações específicas, propondo o encaminhamento do relatório ao gestor federal para a adoção de providencias de regularização para as falhas graves constatadas.

Os relatórios dos Acórdãos 1313/2008 e 1388/2009 não apresentam deliberações relacionadas as obras de urbanização das comunidades Alemão, Rocinha e Manguinhos. Já o Acórdão 2461/2013 realizou análise sobre a observância das disposições do Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do MCIDADES inseridos no PAC, e propôs as seguintes recomendações:

Dar ciência à CAIXA e ao Ministério das Cidades para que seja observado o cumprimento:

- 1)** pelo proponente/compromissário da apresentação dos documentos exigidos pelo Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do MCIDADES no âmbito do PAC que estiver em vigor quando da formalização do termo de compromisso;
- 2)** das cláusulas dos contratos de repasse e dos respectivos termos aditivos, em especial as que tratam da liberação e da autorização de saque dos recursos e da prestação de contas;

Portanto, verifica-se que os trabalhos não apresentaram similaridade na proposta de providencias aos gestores, de modo que também são complementares neste aspecto.

ANEXO II – Detalhamento das análises comparativas realizadas na área de trânsito

1. Tema dos relatórios: seguro DPVAT

1.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação com o relatório da CGU

A pesquisa por acórdãos no site do TCU utilizou a seguinte chave: “Seguro DPVAT” e “art. 78” e “educação”, sendo que o artigo 78, parágrafo único, do Código Nacional de Trânsito, trata da obrigatoriedade da aplicação de 5% da arrecadação do Seguro DPVAT com prevenção de acidentes e educação para o trânsito, e que foi um dos elementos centrais do relatório da CGU.

O resultado apresentou quatro ocorrências de Acórdãos do TCU. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 34 – ocorrências de Acórdãos do TCU sobre o tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
2920/2010-P	Representação sobre irregularidades na aplicação dos recursos do Seguro DPVAT.	Sim
664/2011-P	Pedido de reexame interposto contra o Acórdão nº 2.920/2010-TCU-Plenário	Não
1497/2016-P 2523/2016-P	Contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2015.	Não

Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado para análise o Acórdão 2920/2010-P.

1.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

A identificação das metodologias de avaliação aplicadas nos trabalhos foi realizada para possibilitar o entendimento dos resultados obtidos. A comparação verificou que

são trabalhos realizados por motivos distintos (apuração de representação no caso do TCU e auditoria para avaliação da gestão no caso da CGU) e com metodologias também distintas, conforme descrito no quadro a seguir.

Quadro 35 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos

Relatório CGU nº 201505363	Relatório do Acórdão 2920/2010-Plenário
<p>A abordagem adotada pela CGU objetivou levantar informações junto ao Departamento Nacional de Trânsito para responder às seguintes questões de auditoria, referentes ao acesso e aplicação dos recursos do Seguro DPVAT pelo DENATRAN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quais os montantes relativos ao DPVAT repassados à Conta Única do Tesouro nos últimos três exercícios? O DENATRAN tem acesso à totalidade dos recursos repassados do Seguro DPVAT? • Quais os controles internos estabelecidos pelo DENATRAN para verificação da conformidade dos valores recolhidos do Seguro DPVAT? • De que forma o DENATRAN monitora as estatísticas de acidentes de trânsito no País? • O DENATRAN utiliza as estatísticas de acidentes de trânsito como instrumento de planejamento de ações de prevenção de acidentes de trânsito? • De que forma o DENATRAN atua para garantir a aplicação dos recursos repassados do Seguro DPVAT em ações de prevenção de acidentes de trânsito? 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise de informações prestadas pelo Departamento Nacional de Trânsito do Ministério das Cidades acerca das irregularidades descritas na Representação admitida: - Ausência de licitação para a seleção de operadoras do Seguro DPVAT; - Ilegalidade dos arts. 4º e 5º da Resolução n.º 192/2008, do Conselho Nacional de Seguros Privados; - Descumprimento do art. 78, parágrafo único, do Código Nacional de Trânsito.

O trabalho da CGU corresponde a uma auditoria realizada dentro de um trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão, com a formulação de questões de auditoria e a realização de testes e diligências junto ao DENATRAN para a elucidação dessas questões, resultando em uma ampla avaliação sobre o tema “Avaliação dos controles internos da Unidade na gestão da parcela dos recursos do Seguro DPVAT destinados em ações de prevenção de acidentes de trânsito”.

Já o trabalho do TCU é oriundo de uma representação da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais acerca ocorrência de irregularidades relacionadas à gestão dos recursos do Seguro DPVAT. A representação foi acatada por atender aos requisitos do Regimento Interno do TCU, e, a partir desse ponto, o Tribunal passou a avaliação das irregularidades apresentadas, por meio de análise documental e diligências aos gestores responsáveis pelos processos analisados.

Nesse aspecto, apesar de serem trabalhos realizados por motivos e metodologias diferentes, e que abrangem assuntos amplos, ambos trataram, em algum ponto, de um tema em comum, que é a arrecadação de recursos do DPVAT para ações de segurança e educação de trânsito, em consonância com o art. 78, parágrafo único, do Código Nacional de Trânsito.

1.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

1.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

No quadro a seguir apresentamos os Achados correlatos presentes nos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 36 – Achados correlatos presentes nos relatórios da CGU e do TCU (resumo)

Relatório CGU nº 201505363	Acórdão 2920/2010-Plenário
<p>1.1.1.3 - Constatação: Falta de disponibilização de recursos do Seguro DPVAT legalmente destinados ao DENATRAN</p> <p>De acordo com a Nota Técnica nº 121/2015/CGPO/DENATRAN, os decréscimos no orçamento aprovado para o DENATRAN foram devidos aos sucessivos contingenciamentos orçamentários efetuados, distanciando os valores disponíveis dos montantes efetivamente arrecadados, referente a 5% do valor bruto recolhido pelo segurado a título de DPVAT. (...)</p> <p>Observe-se que no exercício de 2014 o contingenciamento foi extremo, tendo em vista que do montante arrecadado de R\$ 412.522.821,24 foram disponibilizados R\$ 10.000.000,00 que equivale a apenas 2,37% para utilização em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito. (...)</p> <p>Dessa forma, a obrigação disposta no art. 78, parágrafo único e no art. 320, parágrafo único do CTB não admite juízo de oportunidade e conveniência quanto à destinação dos recursos arrecadados com o DPVAT. Entende-se, portanto, que a retenção desses recursos por meio de contingenciamento orçamentário constitui uma conduta que contraria a lei.</p>	<p>7. Irregularidade: Descumprimento do art. 78, parágrafo único, do Código Nacional de Trânsito.</p> <p>Embora o parágrafo único do art. 78 da Lei 9.503/97 disponha que 5 % dos recursos do Seguro DPVAT devem ser destinados ao DENATRAN, para aplicação em educação no trânsito e prevenção de acidentes, a nota técnica nº 39/2008-CGPO/DENATRAN, às fls. 10/11, informa que, em 2006, apenas 1,46% do valor arrecadado a título de DPVAT, foi aplicado com esse objetivo. Em 2007, esse percentual cai para ínfimos 0,08% e em 2008, até o mês de junho, nada foi aplicado em prevenção de acidentes e educação de trânsito.</p> <p>(...)</p> <p>Com respeito ao descumprimento do art. 78, parágrafo único, da Lei nº 9.503/97, Código Nacional de Trânsito, o exame dos documentos comprovou a irregularidade, pois não vem sendo efetivamente aplicado, pelo DENATRAN, o percentual de 5% dos recursos do seguro DPVAT em ações de educação no trânsito e prevenção de acidentes.</p>

Observa-se a existência da correlação entre as conclusões do TCU, exaradas em acórdão de 2010, e da CGU, constantes de relatório de 2015, acerca da não aplicação, pelo DENATRAN, do percentual de 5% dos recursos do seguro DPVAT em ações de educação no trânsito e prevenção de acidentes.

Considerando que houve uma diferença de cinco anos entre o acórdão do TCU e o relatório da CGU, considera-se que para este caso não houve a situação indesejada de sobreposição de esforços, mas sim de superposição de apuração, por parte da CGU, de processo que já havia sido auditado pelo TCU.

1.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

Quadro 37 - deliberações (recomendações/determinações) propostas nos trabalhos da CGU e do TCU

Relatório CGU nº 201505363	Relatório do Acórdão 2920/2010-Plenário
Recomendação 1: Recomenda-se ao DENATRAN elaborar Nota Técnica e encaminhá-la à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, evidenciando os impactos do contingenciamento orçamentário nas atividades do Departamento, a fim de que o Ministério envie esforços junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que volte a disponibilizar no orçamento do DENATRAN os recursos legalmente destinados às ações preventivas de acidentes de trânsito.	9.3. encaminhar cópia dos autos à 6ª Secretaria de Controle Externo, para que apure, junto ao Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, os motivos do descumprimento, especialmente nos últimos exercícios, do art. 78, parágrafo único, da Lei nº 9.503/97, Código Nacional de Trânsito, que prevê que 5% dos recursos do seguro DPVAT devem ser destinados ao DENATRAN, para aplicação em educação no trânsito e prevenção de acidentes.

Ambos os trabalhos apresentaram recomendações relacionadas à aplicação, pelo DENATRAN, dos recursos do DPVAT para atividades de educação e segurança de trânsito. A CGU recomendou que a unidade elaborasse Nota Técnica destinada à Secretaria Executiva da Pasta, evidenciando os impactos do contingenciamento orçamentário em relação às ações preventivas de acidentes de trânsito. Já o TCU recomendou a sua unidade interna (6ª Secretaria de Controle Externo) que apurasse junto ao DENATRAN os motivos da não aplicação dos recursos em ações de educação no trânsito e prevenção de acidentes.

Portanto, enquanto o TCU, em 2010, recomendou a sua unidade interna a elucidação dos motivos da não aplicação dos recursos, a CGU, em 2015, já atribuiu essa situação ao contingenciamento, e buscou medidas em outras instâncias para tentar solucionar o problema.

Portanto, consideramos que a recomendação da CGU é um avanço em relação ao recomendado pelo TCU cinco anos antes.

ANEXO III – Detalhamento das análises comparativas realizadas na área de habitação

1. Tema dos relatórios: programa minha casa, minha vida - modalidade far - primeira fase

1.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação com o relatório da CGU

A pesquisa por acórdãos no site do TCU utilizou a seguinte chave: “Programa Minha Casa Minha Vida” e “Fundo de Arrendamento Residencial” e “primeira fase”, além de “Ministério das Cidades” no campo Órgão/Entidade. O resultado apresentou 13 ocorrências de Acórdãos do TCU acerca do tema. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 38 – Acórdãos do TCU que trataram do tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
1204/2012-P	Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2011.	Não
1274/2013-P	Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2012.	Não
2806/2013-P	Auditoria na CAIXA e no Ministério das Cidades com o objetivo de avaliar a qualidade das obras de construção do Conjunto Residencial Santo Antônio, em Santo Antônio da Patrulha/RS, sob a modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada, no âmbito do PMCMV.	Não
524/2014-P	Auditoria operacional realizada no PMCMV, gerido pela Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, com o objetivo de avaliar, os aspectos relacionados à qualidade das construções e à infraestrutura no entorno dos empreendimentos financiados pelo PMCMV, bem como à eficácia de atendimento das metas do programa e ao desenvolvimento do trabalho técnico social com os beneficiários.	Sim
1338/2014-P	Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2013.	Não
1464/2015-P	Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014.	Não
2461/2015-P		
3298/2015-P	Representação acerca de irregularidades na gestão do ‘Programa Minha Casa, Minha Vida’ na vertente destinada a atender municípios com população de até cinquenta mil habitantes. Análise da audiência.	Não

1141/2016-P	Representação de TCE acerca de irregularidades nas obras e serviços de intervenções estruturais do projeto de controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos rios Iguaçu/Botas e Sarapuí, na Baixada Fluminense/RJ	Não
2523/2016-P	Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2015.	Não
3175/2016-P	Solicitação de informações relativas ao cumprimento das especificações mínimas das unidades habitacionais entregues no PMCMV	Não
2153/2018-P	Auditoria operacional nos controles internos do ministério das cidades, extensiva à sua mandatária, caixa econômica federal.	Não

A análise dos resultados, buscando casos de auditorias do TCU relacionadas ao PMCMV, na modalidade FAR e relativa a primeira fase do programa, selecionou o Acórdão 524/2014 – Plenário, de 12/03/2014, composto por relatório de auditoria de natureza operacional no Programa Minha Casa, Minha Vida, na modalidade FAR e referente a primeira fase do programa, exatamente o mesmo assunto tratado pelo relatório da CGU.

1.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 39 – Metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

Relatório CGU nº 65 – Item 3. Escopo da Avaliação	Acórdão TCU nº 524/2014 – Plenário – Item 1.5. Métodos empregados
<p>Do total de empreendimentos contratados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, modalidade FAR, 1ª Fase do Programa, os concluídos ou em fase de conclusão, em 31 de julho de 2012, representam um universo de 688 empreendimentos (cerca de 52% do total), perfazendo 189.763 unidades habitacionais, distribuídas em 275 municípios em 25 estados, com investimentos previstos de cerca de R\$ 8,3 bilhões (cerca de 49% do total).</p> <p>A partir desse universo de 688 empreendimentos determinou-se uma amostra estatística nacional com 95% de nível de confiança. A amostra selecionada foi de 203 empreendimentos, perfazendo o total de 54.657 unidades habitacionais, localizadas em 116 municípios em estados da federação, com investimentos previstos de cerca de R\$ 2,2 bilhões.</p> <p>Da amostra selecionada, foram efetivamente fiscalizadas pela CGU, de janeiro de 2012 a fevereiro de 2014, o total de 195 empreendimentos, distribuídos em 110 municípios em 20 estados da federação.</p>	<p>As estratégias metodológicas definidas para a fase de execução da auditoria envolveram a realização de pesquisa bibliográfica e documental, estudos de caso, com visita a cinco empreendimentos, e pesquisa eletrônica, com envio de questionários a funcionários da CAIXA e servidores de prefeituras municipais.</p> <p>Nos estudos de caso, foram visitadas as cidades de Ananindeua/PA, Londrina/PR, Rio de Janeiro/RJ e Salvador/BA, com a seleção de um empreendimento em cada uma delas. Assim, incluindo a cidade de Goiânia/GO, visitada durante o teste piloto, os procedimentos aplicados pela auditoria operacional in loco abrangeram cinco cidades e cinco empreendimentos. Adicionalmente, a auditoria também se apropriou das observações realizadas nas onze obras fiscalizadas sob a coordenação da SecobEnergia, onde foram visitados empreendimentos localizados nas cidades de Anápolis e Trindade/GO, Rio Branco/AC, Colatina e Linhares/ES, João Pessoa/PB, Paço do Lumiar e São José de Ribamar/MA, Santo Antônio da Patrulha e São Leopoldo/RS..</p>

Em relação aos beneficiários, estabeleceu-se que haveria visita a 10 beneficiários por empreendimento, selecionados aleatoriamente, de modo que fosse possível apurar diretamente, por meio de entrevistas, os problemas na unidade habitacional, na infraestrutura do empreendimento e o seu nível de satisfação com relação ao programa (total previsto de 2.030 entrevistas). A correlação é de um beneficiário por unidade habitacional entregue, ou seja, não se computam o número de pessoas da família do beneficiário.

Contudo, em muitos casos, no momento da fiscalização não foi possível localizar o beneficiário previamente selecionado na amostra. Por essa razão, os resultados coletados na entrevista são apresentados em números absolutos, não se utilizando, neste caso, a inferência estatística. Dessa forma, estes resultados não são extrapolados para o universo de 189.763 unidades habitacionais.

Paralelamente aos trabalhos de fiscalização em campo, foi feito um teste para aferir a compatibilidade entre a renda declarada pelos beneficiários do programa (pessoas que assinaram o contrato com a CAIXA, sem considerar outros membros da família) e a propriedade de veículos automotores pelos mesmos, com base no Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM. A análise foi feita por meio de censo, utilizando-se o total de 186.271 beneficiários do Programa. O objetivo do teste foi de identificar possíveis impropriedades na seleção de famílias que não fazem parte do público alvo do programa.

Durante os estudos de caso realizaram-se entrevistas com gerentes de desenvolvimento urbano (e/ou representantes por ele indicados) e coordenadores e assistentes de projetos sociais da CAIXA, gestores de órgãos municipais de habitação, além de funcionários de prefeitura envolvidos com a execução do TTS. Durante as visitas aos empreendimentos, foram também entrevistados síndicos de condomínios e realizado grupo focal e entrevistas com moradores.

A pesquisa eletrônica foi desenvolvida por meio do envio de questionários aos gerentes de desenvolvimento urbano (75 enviados e 54 respondidos) e coordenadores e assistentes de projetos sociais da CAIXA (128 enviados e 65 respondidos), assim como para servidores de prefeituras envolvidos com a execução do TTS (190 enviados e 40 respondidos).

Foram enviados questionários para o universo dos gerentes de desenvolvimento urbano e dos coordenadores e assistentes de projetos sociais da CAIXA. Contudo, as quantidades de respostas obtidas foram inferiores aos números dimensionados para permitir a generalização dos resultados para o universo pesquisado. Não se tinha conhecimento do universo de funcionários envolvidos com a execução do TTS nos municípios. Com isso, a pesquisa foi limitada aos emails que se conseguiu obter e aos que a CAIXA dispunha, o que também não permite a extrapolação dos resultados. Portanto, essas limitações devem ser consideradas ao se interpretar os resultados obtidos.

Todavia, a pesquisa denota uma percepção importante de atores que convivem diariamente com a execução do PMCMV e, desse modo, serve como indicativo para ações de aperfeiçoamento. Juntamente com as entrevistas, análises documentais e verificações in loco, a pesquisa corrobora as evidências apresentadas neste trabalho.

As principais constatações da auditoria e as propostas formuladas foram sistematizadas na Matriz de Achados e foram apresentadas e discutidas em painel de referência realizado em 8/3/2013. O painel contou com a participação de representantes da CGU, Ipea, FAU/UnB e de auditores do Tribunal. A Matriz de Achados também foi apresentada e discutida com gestores e técnicos da Secretaria Nacional de Habitação, em 2/4/2013, eda CAIXA, em 4/4/2013.

A metodologia de realização dos trabalhos possui poucas similaridades. No caso da CGU, foi realizada amostragem estatística em universo de 688 empreendimentos e realizada a fiscalização presencial em 195, localizados em 110 municípios de 20 estados da federação, no período de janeiro de 2012 a fevereiro de 2014. Durante as fiscalizações, além das obras de engenharia, também houve entrevistas com beneficiários (10 por empreendimento), para o levantamento de problemas nas unidades e o nível de satisfação com o programa. Também foram realizados testes para verificar a compatibilidade da renda declarada pelos beneficiários, por meio da verificação da propriedade de veículos na base de dados do RENAVAM.

No trabalho do TCU, os resultados foram obtidos a partir da visita a cinco empreendimentos (chamados “estudos de caso”), além da apropriação de resultados da fiscalização de mais onze empreendimentos, totalizando 16 avaliações in loco em 16 municípios diferentes. Durante as visitas aos empreendimentos, foram também entrevistados síndicos de condomínios e realizado grupo focal e entrevistas com moradores. Também foi realizada pesquisa eletrônica com o envio de questionários com gerentes de desenvolvimento urbano (e/ou representantes por ele indicados) e coordenadores e assistentes de projetos sociais da CAIXA, gestores de órgãos municipais de habitação, além de funcionários de prefeitura envolvidos com a execução do trabalho técnico social.

Portanto, observa-se que o trabalho da CGU está embasado na realização de elevado volume de fiscalizações presenciais de empreendimentos do programa (195), e, também de entrevistas com os beneficiários residentes destas áreas. Já o trabalho do TCU realizou poucas fiscalizações presenciais em comparação ao trabalho da CGU (16), mas realizou extenso levantamento de dados junto aos funcionários da CAIXA e servidores de prefeituras municipais, tendo enviado 393 questionários eletrônicos e obtido 159 respostas, além da realização de entrevistas com os síndicos dos condomínios e grupos focais e entrevistas com moradores.

Portanto, verifica-se que os dois órgãos de controle elaboraram relatórios que apresentem escopos de avaliação bastante distintos, com a CGU verificando temas como a escolha da construtora pelo Poder Público, o processo de aprovação do empreendimento pela CAIXA, a divulgação do programa para os potenciais beneficiários, a priorização dos beneficiários selecionados em relação aos critérios de hierarquização previstos nos normativos do Programa, e o nível de satisfação dos beneficiários.

Já o trabalho do TCU, abordou temas como a cobertura de atendimento do programa em relação ao déficit habitacional por unidade da federação, a evolução física do programa, a desoneração dos custos de escrituração e registro cartorial, a inserção urbana dos empreendimentos e a situação da gestão dos condomínios.

Como pontos em comum, ambos os trabalhos trataram da qualidade das obras executadas e do trabalho técnico social realizado junto aos beneficiários.

1.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

1.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 40 – Achados sobre a qualidade das obras apresentadas nos relatórios da CGU e do TCU

Relatório CGU nº 65 – Item 3. Escopo da Avaliação	Acórdão TCU nº 524/2014 – Plenário – Item 4. Qualidade das obras executadas
<p>4.3.1. Compatibilidade entre as Unidades Habitacionais e o projeto aprovado</p> <p>A partir da fiscalização realizada pelos auditores da Controladoria-Geral da União, inferiu-se, com 95% de nível de confiança, que em pelo menos, 48,9% dos casos há algum problema ou incompatibilidade nas unidades habitacionais em relação às especificações e quantitativos previstos no Projeto. Isso significa que, em pelo menos 336 do universo de 688 empreendimentos há problemas de incompatibilidade ao se comparar a execução e o projeto.</p> <p>Dentro do grupo de unidades que apresentaram problemas, as incompatibilidades mais frequentes, considerando-se a inferência com 95% de nível de confiança para o percentual mínimo de incidência, nesta ordem, foram os relativos a Trincas e Fissuras (30,8%, o que significa pelo menos 212 dentre 688 empreendimentos), Infiltração (29,0%, o que significa 200 dentre 688), Vazamentos (17,6%, o que significa 121 dentre 688) e a Cobertura (12,3%, o que significa 85 dentre 688).</p> <p>4.3.2. Compatibilidade entre a Infraestrutura e o projeto aprovado</p> <p>Em relação à infraestrutura do empreendimento, inferiu-se, com 95% de nível de confiança, que no mínimo em 38,3% dos casos verifica-se aderência da infraestrutura executada às especificações e quantitativos préestabelecidos em projeto aprovado. Isso significa que em pelo menos em 264 dentre 688 empreendimentos há compatibilidade entre a infraestrutura realizada e o projeto.</p> <p>Por outro lado, em relação aos problemas identificados inferiu-se, com 95% de nível de confiança, que pelo,</p>	<p>4.1. Aspectos construtivos das habitações e da infraestrutura interna do empreendimento</p> <p>104. Foram detectados vícios construtivos ou patologias que afetam a qualidade das unidades habitacionais repassadas às famílias beneficiárias pelo PMCMV/FAR, geram desconforto aos moradores e depreciam o patrimônio recém-adquirido, sendo algumas ocorrências consideradas graves. Também foram constatados vícios construtivos ou de projetos relacionados à infraestrutura deficiente do empreendimento. Observou-se ainda a aprovação de empreendimentos que descumpriam as especificações mínimas do programa.</p> <p>107. Na pesquisa eletrônica com coordenadores e assistentes de projetos sociais da CAIXA, 75% dos entrevistados assinalou o item ‘vazamentos/infiltrações em paredes, pisos ou tetos’ como a ocorrência em que os beneficiários manifestam maior reclamação ao ocuparem o imóvel. Outros itens tiveram um percentual significativo de marcação: fissuras/trincas em paredes, pisos ou tetos (62%); ausência de equipamentos de lazer ou de uso comum (49%); e defeitos ou fixação deficiente em portas ou janelas (42%). São ocorrências relacionadas tanto a defeitos e vícios construtivos quanto ao não atendimento das especificações do programa</p> <p>109. A situação apresentada na pesquisa se assemelha ao que foi observado durante as inspeções realizadas pelo TCU em onze empreendimentos (Gráfico 8). A maior parte (77%) das ocorrências identificadas nesses empreendimentos relaciona-se a três situações: a) defeitos ou vícios construtivos (32%); b) inadequações nas dimensões, instalações e materiais empregados na residência (23%) e indisponibilidade de equipamentos</p>

menos 27,1% dos casos constitui-se de problemas na infraestrutura do local. Isso significa que em pelo menos em 186 dentre 688 empreendimentos há incompatibilidade em face do projeto.

Dentro do grupo de empreendimentos que apresentaram problemas de infraestrutura, as incompatibilidades mais frequentes, considerando-se a inferência com 95% de nível de confiança para o percentual mínimo de incidência, nesta ordem, foram os relativos a Pavimentação (10,3%, o que significa pelo menos 71 dentre 688 empreendimentos), outros (6,1%, o que significa 42 dentre 688), Rede de Drenagem (4,7%, o que significa 32 dentre 688) e Rede de Esgotamento Sanitário (1,3%, o que significa 9 dentre 688). O item “outros” agrupa diferentes tipos de incompatibilidades não previstos no planejamento da fiscalização, tais como, equipamentos comunitários, escolas, postos de saúde e calçadas inapropriadas.

3.3. Análise Global dos resultados para unidades habitacionais e para infraestrutura

De modo geral, ao serem analisados conjuntamente os dados tanto para as unidades habitacionais quanto para a infraestrutura do entorno ao empreendimento, pôde-se quantificar que são poucos os casos em que os problemas são considerados críticos e com potencial de comprometer a segurança ou a vida útil da habitação ou da infraestrutura.

Analisando-se detalhadamente a tipologia dos empreendimentos que foram mencionados com potenciais problemas de diminuição da vida útil ou, até mesmo, comprometimento da segurança notou-se que, do total de 195 empreendimentos fiscalizados, verificaram-se falhas classificadas como graves em 20 empreendimentos; havendo outros tipos de problemas de menor potencialidade, e que não comprometem as condições de uso e segurança da unidade habitacional ou da infraestrutura, em um total de 43 empreendimentos.

de lazer ou de uso comum (23%) (para fins de análise e elaboração do gráfico, esses dois grupos de ocorrências foram agrupados em uma só categoria de achados); c) deficiências na pavimentação asfáltica, calçamento, drenagem urbana e sistema de esgoto sanitário ou pluvial (22%).

111. Foram encontrados defeitos ou vícios construtivos, grupo de problemas mais prevalente, em sete (64%) das onze obras fiscalizadas. São defeitos ou vícios considerados sistêmicos, pois se repetiam em diversas residências do respectivo empreendimento fiscalizado. Nesse grupo, a existência de fissuras ou trincas foi a patologia de maior ocorrência nas fiscalizações realizadas (seis das onze fiscalizações, ou seja, 55%) (Gráfico 9). Ressalte-se que as fissuras e trincas são patologias indesejáveis em edificações, pois reduzem a estanqueidade original dos elementos construídos, tornando-os mais vulneráveis às infiltrações e à manifestação de novas patologias, chegando, inclusive, a reduzir a sua resistência e vida útil.

118. O segundo grupo de problemas, identificados em sete (64%) das onze fiscalizações realizadas, relaciona-se a inadequações nas dimensões, instalações e materiais empregados na residência, assim como na disponibilidade de equipamentos de lazer/uso comum.

121. Como terceiro grupo de deficiências com maior ocorrência tem-se aquelas relacionadas à pavimentação asfáltica, calçadas, drenagem urbana e sistema de esgoto sanitário ou pluvial, observadas em sete (64%) dos onze empreendimentos fiscalizados.

128. Além dos três grupos de deficiências tratados nos gráficos 9, 10 e 11, releva mencionar algumas constatações quanto a inadequações relativas à acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, observadas em quatro (36%) das onze fiscalizações realizadas.

130. Por fim, a auditoria constatou que em três (27%) das onze fiscalizações foram utilizados métodos construtivos não homologados ou não previstos em normas técnicas.

O trabalho da CGU classificou os problemas construtivos em duas categorias:

- Problema ou incompatibilidade nas unidades habitacionais em relação às especificações e quantitativos previstos no Projeto, situação verificada em 48,9% dos casos;
- Problemas relacionados à infraestrutura do local, constatados em 27,1% dos casos.

O relatório da CGU ainda realizou uma hierarquização entre as falhas verificadas, considerando que são poucos os casos em que os problemas são considerados críticos e com potencial de comprometer a segurança ou a vida útil da habitação ou da infraestrutura (verificaram-se falhas classificadas como graves em 20 empreendimentos).

O Relatório do TCU classificou os problemas construtivos em cinco categorias:

- Defeitos ou vícios construtivos, grupo de problemas mais prevalente, verificados em sete (64%) das onze obras fiscalizadas;
- Inadequações nas dimensões, instalações e materiais empregados na residência, assim como na disponibilidade de equipamentos de lazer/uso comum, identificados em sete (64%) das onze fiscalizações realizadas;
- Pavimentação asfáltica, calçadas, drenagem urbana e sistema de esgoto sanitário ou pluvial, observadas em sete (64%) dos onze empreendimentos fiscalizados;
- Acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, observadas em quatro (36%) das onze fiscalizações realizadas;
- Utilização de métodos construtivos não homologados ou não previstos em normas técnicas, em três (27%) das onze fiscalizações.

Portanto, observa-se que, em relação à qualidade das obras, tanto o trabalho da CGU quanto o do TCU constataram inadequações em relação à amostra fiscalizada. Entretanto, verificase que houve diferenças nas classificações dos tipos de falhas, sendo que, no caso da CGU, ainda houve uma hierarquização, com a quantificação dos casos de problemas mais graves.

Para as tipologias que podem ser comparadas, os índices apurados são divergentes

- Problemas ou inadequações das unidades habitacionais: 48,9% da CGU contra 64% do TCU;
- Problemas relacionados à infraestrutura: 27,1% da CGU contra 64% do TCU;

Entende-se que essas diferenças percentuais estão relacionadas às diferenças no quantitativo das amostras fiscalizadas (195 da CGU contra 16 do TCU), e, também, a metodologia de fiscalização empregada.

Também cabe ressaltar que no trabalho do TCU ocorreu uma espécie de confirmação dos dados apurados por meio da pesquisa eletrônica, que também apurou, junto aos coordenadores e assistentes de projetos sociais da CAIXA, elevado índice de registro de ocorrências relacionadas tanto a defeitos e vícios construtivos quanto ao não atendimento das especificações do programa.

Em relação à concorrência entre os trabalhos dos órgãos de controle, entende-se que não houve sobreposição de esforços em relação à fiscalização dos empreendimentos.

O relatório da CGU cita que as fiscalizações dos empreendimentos ocorreram no período de janeiro de 2012 a fevereiro de 2014, e, o trabalho do TCU, informa que a primeira visita a empreendimento ocorreu em teste piloto realizado nos dias 12 e 13/11/2012, e, posteriormente, ocorreram os outros estudos de caso, sendo que as principais constatações da auditoria e as propostas formuladas foram sistematizadas na Matriz de Achados e foram apresentadas e discutidas em painel de referência realizado em 8/3/2013.

Portanto, quando o TCU foi a campo, a CGU já estava realizando as fiscalizações dos empreendimentos constantes de sua amostra. Entretanto, verificou-se que o TCU realizou fiscalizações com metodologia distinta, por meio de mapeamento de riscos à integridade construtiva e à segurança estrutural dos empreendimentos, a verificação do atendimento dos projetos e dos materiais empregados aos normativos e especificações técnicas vigentes, com a realização das inspeções físicas a partir dos problemas relatados pelos mutuários.

Além disso, também foi verificada a situação do processo operacional de acompanhamento das obras, como as limitações dos engenheiros e arquitetos da CAIXA para a realização desta função, além da possibilidade de controle social por parte dos beneficiários.

Outro ponto que dificultaria a apropriação das visitas in loco de um órgão de controle pelo outro, é o fato de que as visitas do TCU possuíram um escopo mais abrangente em relação as da CGU. Enquanto o órgão de controle interno, em suas inspeções, realizou a fiscalização das unidades habitacionais, da infraestrutura e entrevistas com os beneficiários para obter informações sobre a satisfação e realização do trabalho social, o TCU, além das inspeções físicas, analisou questões relacionadas à localização do empreendimento e os serviços públicos disponíveis, a situação da gestão condominial, entre outros temas não abordados pela CGU.

Quadro 41 – Achados sobre o Trabalho Técnico Social apresentadas nos relatórios da CGU e do TCU

Relatório CGU nº 65 – Item 4.7 Foi realizado o Trabalho Social conforme previsto nos normativos?	Acórdão TCU nº 524/2014 – Plenário – Item 6. O Trabalho Técnico Social
<p>Buscou-se avaliar a adequação do trabalho social (i) por meio da análise do processo de prestação de contas na CAIXA ou na Prefeitura e (ii) por meio de entrevistas com os beneficiários.</p> <p>Os resultados indicam que há oportunidades de melhoria para a realização do Trabalho Social. Infere-se, com 95% de nível de confiança, que em pelo menos 33,7% dos empreendimentos foi realizado o Trabalho Social, o que representa o mínimo de 232 no universo de 688 empreendimentos.</p> <p>Considerando-se as entrevistas aos beneficiários, sem inferência estatística, houve número importante de pessoas que afirmaram que o mesmo não foi realizado ou que não tomaram conhecimento (293 dentre 766 entrevistados).</p>	<p>203. A investigação da questão envolveu, basicamente, a realização de entrevistas e aplicação de questionário eletrônico com coordenadores e assistentes de projetos sociais da CAIXA, gerentes de GIDUR e funcionários de prefeituras envolvidos com o TTS. Complementarmente, por meio de grupo focal e entrevistas, foi levantada a percepção de moradores dos conjuntos habitacionais visitados sobre as atividades realizadas ao longo do TTS. De modo a aprofundar as análises sobre a gestão condominial, também foram realizadas entrevistas com síndicos.</p> <p>204. O TTS tem sido realizado intempestivamente e as ações educativas e estruturantes nas fases pré e pós-ocupação não ocorrem ou são descontinuadas. Na fase pré-contratual, os pontos críticos se relacionam à demora na seleção dos beneficiários pelo poder público local, à dificuldade e morosidade para elaboração e apresentação do projeto de TTS, assim como à realização de licitação para contratação de empresa que executará o TTS. Na fase pós-contratual, os principais problemas identificados relacionam-se à carência de articulações e parcerias, principalmente no que tange à geração de trabalho e renda e a pouca efetividade nas ações de apoio à gestão condominial.</p>

O Relatório da CGU realizou avaliação sobre a ocorrência ou não do Trabalho Técnico Social (TTS) nos empreendimentos fiscalizados por meio da avaliação da prestação de contas na CAIXA ou na prefeitura, constatando que em apenas 33,7% foi realizado o trabalho Social. Também contabilizou a quantidade de beneficiários que tomaram conhecimento do trabalho Social em relação ao total de beneficiários entrevistados.

Já o relatório do TCU realizou avaliação aprofundada em relação à forma de realização e à efetividade do TTS realizado. Por meio de respostas à questionário eletrônico (393 questionários enviados e obtido 159 respondidos), grupos focais e entrevistas, foi verificado que o TTS tem sido realizado intempestivamente e as ações educativas e estruturantes nas fases pré e pós-ocupação não ocorrem ou são descontinuadas.

Em relação à fase pré-contratual, um dos problemas constatados pela auditoria foi a demora em se iniciar as atividades do TTS (não cumprimento de prazos), sendo que

a maioria dos municípios enfrenta dificuldades para elaborar o projeto e dar início à execução das atividades, e, também, para efetivar a seleção dos beneficiários, fatos que impactam no cronograma de execução das atividades pré-contratuais. A falta de projetos elaborados sem a lista de beneficiários não permite a adequada definição das atividades e enseja a ausência ou a inconsistência do diagnóstico socioeconômico das famílias inseridas na área de intervenção. Outras causas para a intempestividade e deficiência dos projetos apresentados são a baixa qualificação da equipe municipal responsável pela elaboração dos projetos, a falta de estrutura das prefeituras para elaborar o projeto de TTS e o pouco interesse do poder público local com essa ação, além da existência de poucas empresas especializadas aptas a realizar o TTS.

Na fase pós-contratual, os principais problemas identificados relacionam-se à carência de articulações e parcerias, principalmente no que tange à geração de trabalho e renda e a pouca efetividade nas ações de apoio à gestão condominial, além da violência/criminalidade por conta do tráfico de drogas nos empreendimentos, que acarretam atrasos, suspensão e descontinuidade do TTS na fase pós-ocupação.

Como consequência da falta de tempestividade e continuidade do TTS, os beneficiários deixam de receber informações importantes para a sua participação cidadã, inclusive em relação a alternativas para o incremento da renda familiar e para a sua inserção no mercado de trabalho. Essa situação pode afetar a sustentabilidade dos empreendimentos, contribuindo para a sua descaracterização e para o abandono ou comercialização dos imóveis.

A comparação entre as avaliações da CGU e do TCU sobre o tema Trabalho Técnico Social constatou que a avaliação proposta pela CGU foi apenas de caráter formal (quantidade de empreendimentos em que foi realizado o TTS e de beneficiários que tiveram conhecimento do TTS), enquanto que a análise do TCU realizou ampla avaliação dos aspectos pré e pós-ocupação do TTS, de modo a possibilitar a identificação dos principais problemas e formulação de conclusão acerca da efetividade do processo.

Portanto, os dois trabalhos não são comparáveis em relação ao tema TTS, não incorrendo em situação de sobreposição ou complementariedade.

Quadro 42 – Comparação das conclusões dos relatórios da CGU e do TCU (resumo)

Relatório CGU nº 65 – Item 5. Conclusão	Acórdão TCU nº 524/2014 – Plenário – Item 6. Conclusão
<p>De modo geral, entende-se que os objetivos maiores do Programa Minha Casa, Minha Vida, dentre eles o de atender à demanda pela construção de moradias para determinados grupos da sociedade, têm sido atingidos. Todavia, ao serem consideradas as evidências de falhas apontadas neste trabalho, nota-se que há, ainda, potencial de melhoria das atividades de gestão, operação e controle, razão esta que justifica a manutenção de um trabalho de monitoramento visando, não somente identificar problemas, mas permitir atuar junto aos gestores com o intuito de se obter propostas de melhoria dos processos e alcançar as metas estabelecidas.</p> <p>Além do mencionado monitoramento, registra-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), em fiscalização realizada entre julho e dezembro de 2015 também detectou falhas construtivas nas unidades habitacionais e na infraestrutura dos empreendimentos do Programa. Nesse sentido, por meio do Acórdão nº 2456/2016 – Plenário determinou ao Ministério das Cidades e à CAIXA que apresentem ao Tribunal, plano de ação para implementar melhorias e correções de falhas na execução apontadas.</p> <p>Por fim, em vista das falhas identificadas no processo de seleção de beneficiários, recomenda-se ao Ministério das Cidades avaliar os custos e as potenciais vantagens de se aperfeiçoar os mecanismos de avaliação financeira dos beneficiários, por exemplo, realizando consulta sobre patrimônio mediante o uso do Sistema RENAAM.</p>	<p>284. Embora os resultados quantitativos do PMCMV/FAR demonstrem que a meta nacional de contratação está sendo alcançada, a presente auditoria evidenciou que a produção das unidades habitacionais, em muitas situações, está associada a uma série de problemas relacionados à qualidade e localização dos empreendimentos. Tal constatação sinaliza para a necessidade de maior rigor dos gestores com os processos de contratação e acompanhamento dos projetos, visto que a efetividade do programa tem sido comprometida do ponto de vista qualitativo.</p> <p>285. As informações coletadas pela auditoria ilustram exemplos de empreendimentos concluídos ou recentemente entregues apresentando patologias e vícios construtivos que depreciam as unidades habitacionais repassadas às famílias beneficiárias e comprometem a segurança e o bem estar dessas pessoas. O quadro encontrado pela auditoria evidencia problemas recorrentes de qualidade nos empreendimentos do PMCMV/FAR, resultado da aprovação e execução de projetos deficientes ou em desconformidade com as especificações mínimas do programa, da utilização de materiais de baixa qualidade e da inobservância de normas técnicas da ABNT.</p> <p>286. Outra situação que compromete a efetividade do programa, constatada pela auditoria e alvo de críticas de renomados especialistas na área, diz respeito à localização dos empreendimentos. 289. As conclusões da auditoria reforçam ainda a necessidade de maior tempestividade na realização do Trabalho Técnico Social e na execução integral das atividades previstas, tanto nas fases pré como pós-ocupação.</p> <p>290. Por fim, constatou-se que, ainda que de modo não generalizado, algumas unidades da Federação apresentando baixos índices de contratação em relação à sua participação relativa no déficit habitacional (critério de distribuição regionalizada da meta) e têm dificuldades de contratação de novos empreendimentos. Tal situação remete para a necessidade de mapeamento, por parte do gestor federal, de fatores fundiários, jurídicos, técnicos ou financeiros que estejam limitando ou inviabilizando essa contratação, de modo a definir estratégias específicas, em articulação com o gestor municipal, para a solução desses entraves.</p>

O trabalho da CGU concluiu que, acerca dos objetivos maiores do Programa Minha Casa, Minha Vida, entre eles o de atender à demanda pela construção de moradias para determinados grupos da sociedade, têm sido atingidos, com necessidades de melhorias nas atividades de gestão, operação e controle das contratações do programa, e que seria mantido o monitoramento do programa por parte do órgão de controle. Foi ainda ressaltado que seriam monitoradas as falhas construtivas das unidades habitacionais e de infraestrutura dos empreendimentos enviadas aos gestores nos relatórios individuais de fiscalização que embasaram o trabalho, e que já ocorreram modificações normativas visando à melhoria do programa, como a definição da obrigatoriedade da construção de unidades habitacionais modelo, criação do Programa de Olho na Qualidade, a elaboração de Relatório de Diagnóstico da Demanda pelos municípios e o acompanhamento de Matriz de Responsabilidade.

A conclusão da CGU também dá conta que o TCU, em fiscalização realizada entre julho e dezembro de 2015 também detectou falhas construtivas nas unidades habitacionais e na infraestrutura dos empreendimentos do Programa, de acordo com o Acórdão nº 2456/2016 – Plenário, que determinou ao Ministério das Cidades e à CAIXA a apresentação de plano de ação para implementar melhorias e correções de falhas na execução apontadas.

Já a conclusão do TCU enfatiza que, embora a os resultados quantitativos do PMCMV/FAR demonstrem que a meta nacional de contratação está sendo alcançada, foi evidenciado que a produção das unidades habitacionais, em muitas situações, está associada a uma série de problemas relacionados à qualidade e localização dos empreendimentos. Tal constatação sinaliza para a necessidade de maior rigor dos gestores com os processos de contratação e acompanhamento dos projetos, visto que a efetividade do programa tem sido comprometida do ponto de vista qualitativo.

Sobre a qualidade das obras, o trabalho ressalta que os problemas recorrentes são originados da aprovação e execução de projetos deficientes ou em desconformidade com as especificações mínimas do programa, da utilização de materiais de baixa qualidade e da inobservância de normas técnicas da ABNT. Outra situação que compromete a efetividade do programa diz respeito à localização dos empreendimentos, pois grande parte deles é construída em áreas periféricas, dentro de zonas urbanas não consolidadas e pouco conectadas à malha urbana. Também concluiu sobre a necessidade de maior tempestividade na realização do Trabalho Técnico Social e na execução integral das atividades previstas, tanto nas fases pré como pós-ocupação.

Por fim, o trabalho do TCU constatou que, ainda que de modo não generalizado, algumas unidades da Federação apresentaram baixos índices de contratação em relação a sua participação relativa no déficit habitacional e com dificuldades de contratação de novos empreendimentos.

De acordo com as conclusões dos trabalhos da CGU e do TCU, entendemos que, devido as diferenças nas metodologias e nos escopos dos trabalhos, as conclusões foram diferentes, com exceção para a questão acerca da qualidade das obras, em que houve conclusões semelhantes, porém, obtidas com escopos, metodologias e avaliações diferentes. Entende-se que as demais conclusões também não são concorrentes, devido ao fato de que tratam de assuntos distintos relacionados ao programa.

1.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

Quadro 43 - Propostas de recomendações/determinações apresentadas nos relatórios da CGU e do TCU (Resumo)

Relatório CGU nº 65 – Item 5. Conclusão	Acórdão TCU nº 524/2014 – Plenário – Item 9. Propostas de Encaminhamento
Relatório CGU nº 65 – Item 5. Conclusão - Recomendações endereçadas ao Ministério das Cidades	
<p>Ante o exposto foram emitidas duas recomendações, sendo, a primeira, referente ao estudo para o aperfeiçoamento dos mecanismos de verificação das informações financeiras dos candidatos a beneficiários do Programa, com vistas a evitar fraudes, e, a segunda, referente ao acompanhamento e a resolução de falhas construtivas consideradas críticas para empreendimentos especificados.</p>	
Acórdão TCU nº 524/2014 – Plenário – Item 9. Propostas de Encaminhamento - Recomendações endereçadas à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, à CAIXA e ao Banco do Brasil	
<p>I) Recomendar à Secretaria Nacional de Habitação, na qualidade de gestora nacional do PMCMV, e com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:</p> <p>a) realize levantamento com o objetivo de identificar os fatores fundiários, jurídicos, técnicos ou financeiros que estejam limitando ou inviabilizando a contratação de empreendimentos em municípios com atendimento abaixo do esperado em relação ao seu déficit habitacional quantitativo, bem como adote estratégias específicas e diferenciadas para essas localidades, objetivando a solução desses entraves, que deverão contemplar a intensificação da divulgação aos gestores das regras de funcionamento do programa e a articulação para melhorar a qualificação técnica dos servidores das prefeituras envolvidas na área habitacional (§ 81);</p> <p>b) incorpore às regras do PMCMV/FAR instrumentos em consonância com o marco conceitual do Subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que induzam, por meio da concessão de vantagens ou prioridade, maior protagonismo dos municípios quanto à disponibilização e oferta de terrenos, que contemplem: b.1) o mapeamento de áreas públicas desocupadas e em condições de habitabilidade; b.2) a criação de banco de terras destinado ao atendimento das demandas habitacionais de interesse social; b.3) a demarcação de zonas especiais de interesse social, destinadas à construção de moradias para a população de baixa renda e ao provimento de equipamentos públicos de educação, saúde, lazer, entre outros, no entorno dos terrenos disponíveis (§ 82);</p> <p>c) adote as seguintes medidas voltadas a eliminar os entraves enfrentados por parcela dos beneficiários do PMCMV/FAR para a escrituração do imóvel: c.1) revisão nas regras do programa de forma a possibilitar ao beneficiário optar pela incorporação dos custos remanescentes com a escrituração e com a transferência de propriedade do imóvel adquirido ao valor de financiamento do imóvel, adicionando e rateando esse valor à prestação mensal devida pelo mutuário; c.2) solicitação aos Tribunais de Justiça para que expeçam orientação aos cartórios a respeito do desconto legalmente previsto sobre os emolumentos referentes à</p>	

escrituração e registro de imóveis residenciais adquiridos por meio do PMCMV, de modo a garantir o cumprimento do inciso I do art. 43 da Lei 12.424/2011; c.3) divulgação e orientação ao beneficiário sobre o direito a desconto nos emolumentos cartorários relacionados à escrituração e registro do imóvel adquirido; c.4) inclusão, entre as atribuições dos estados, Distrito Federal e municípios, previstas na cláusula segunda do Termo de Adesão do PMCMV/FAR (Anexo VI da Portaria 465/2011), a promoção de ações facilitadoras e redutoras dos custos relacionados ao Imposto de Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e Direitos a eles Relativos (ITBI) (§§ 97 a 99);

d) realize levantamento do passivo de equipamentos comunitários relativos aos empreendimentos construídos na fase 1 do PMCMV/FAR, a partir das obrigações assumidas por meio dos instrumentos de compromisso, pactuando e acompanhando junto aos respectivos entes federativos a execução de um plano com metas e cronogramas para o seu provimento nesses locais (§ 199);

e) institua sistemática de monitoramento das iniciativas e ações empreendidas pelos estados, municípios e Distrito Federal para o atendimento da demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos relacionada aos empreendimentos contratados na fase 2 do PMCMV/FAR, identificando, notificando os entes federativos e adotando as medidas previstas, quanto a situações críticas ou em desconformidade com o disposto nos instrumentos de compromisso, na Matriz de Responsabilidade ou no Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (§ 199);

f) desenvolva banco de dados voltado ao acompanhamento dos prazos e cronogramas de contratação e execução do TTS, que registre e forneça informações, em tempo real, sobre a entrega e aprovação da lista dos beneficiários; o recebimento, análise e aprovação dos projetos; a assinatura dos convênios; o início e a finalização das atividades pré e pós-contratuais; identificando e notificando os entes federativos quanto a pendências e atrasos relacionados a esse processo (§ 255);

g) antecipe a data da notificação do ente público, que enseja a contagem de prazo para a apresentação da lista dos potenciais beneficiários e para a apresentação do projeto de Trabalho Técnico Social (TTS), para o primeiro dia útil após a data da contratação do empreendimento (§ 256);

h) disponibilize ambiente virtual de aprendizagem que permita aos profissionais envolvidos com TTS capacitarem-se e acessarem conteúdos relacionados a essa área de atuação, tais como, metodologias aplicadas ao trabalho comunitário; noções sobre planejamento voltado à elaboração de projeto de TTS; procedimentos para licitação e contratação na administração pública (§ 257);

i) sistematize agenda de encontros nacionais ou regionais com gestores e técnicos de Estados, municípios e do Distrito Federal envolvidos com atividades relacionadas ao TTS, de modo a promover a discussão de práticas inovadoras de trabalho comunitário e de identificação e atendimento a demandas de grupos específicos de moradores, troca de experiências e disseminação de boas práticas (§ 257);

j) preveja, no âmbito do PMCMV/FAR: j.1) o custeio de atividades destinadas ao apoio técnico e à capacitação de síndicos e membros ligados à gestão do condomínio; j.2) a contratação de administradoras condominiais por determinado período de tempo, de modo a possibilitar que os futuros síndicos e condôminos recebam uma estrutura montada e com maior nível de profissionalização na administração dos condomínios construídos e na cobrança das taxas condominiais (§ 272);

II) Recomendar à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do PMCMV e gestora do FAR, e com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que: a) adote procedimentos mais rigorosos para aferição da qualidade dos materiais utilizados e do serviço executado pelas construtoras nas obras do PMCMV/FAR, bem como de sua aderência ao projeto e às especificações mínimas do programa, de modo a: a.1) estabelecer, para cada empreendimento contratado, uma programação prévia de vistorias que contemplem a checagem de itens, serviços e/ou materiais relacionados à fundação, estrutura, alvenaria de vedação, impermeabilização, instalações hidráulicas, instalações elétricas, portas, esquadrias, revestimentos internos e externos, drenagem urbana, calçadas, pavimentação das vias, sistema de esgoto sanitário e

pluvial, equipamentos de lazer e acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, adequando, caso necessário, os recursos físicos e humanos à disposição de suas gerências regionais para tal finalidade; a.2) comprovar que os materiais de maior relevância a serem utilizados pela construtora em cada uma das etapas mencionadas no item anterior foram submetidos a ensaios para atestar seu desempenho ou têm o ateste, por parte do fabricante, de que estão em conformidade com as normas técnicas de fabricação (§ 139); b) promova levantamento nacional, a partir da seleção de amostra de empreendimentos já entregues pelo PMCMV/FAR que sinalizem maior risco de apresentarem defeitos ou vícios construtivos graves ou de utilização de métodos construtivos não homologados ou previstos em normas técnicas, de forma a identificar e corrigir situações com impacto significativo na vida útil, na funcionalidade e na segurança das moradias e de seus moradores (§ 140);

III) Recomendar à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil, na qualidade de agentes operadores do PMCMV/FAR, e com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que: a) implementem canal de comunicação, a ser alimentado por informações obtidas via telefone, portal eletrônico e atendimento presencial, que facilite aos beneficiários do programa relatarem e protocolarem falhas ou impropriedades relacionadas à construção da moradia e à infraestrutura do empreendimento, bem como proceda ao registro informatizado das comunicações recebidas, da triagem e do encaminhamento das demandas, das providências adotadas, das constatações apuradas e das notificações dadas ao interessado, compartilhando integralmente esses dados com a Secretaria Nacional de Habitação e viabilizando que sociedade tenha acesso a informações agregadas sobre essas ocorrências por meio de consulta via Internet (§ 141);

IV) Determinar à Secretaria Nacional de Habitação, à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 dias a contar do Acórdão que vier a ser proferido neste processo, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações que vierem a ser prolatadas pelo Tribunal, com a identificação dos responsáveis.

O trabalho da CGU apresentou duas recomendações ao Ministério das Cidades, visando ao aperfeiçoamento dos mecanismos de verificação das informações financeiras dos candidatos a beneficiários do Programa, de modo a evitar fraudes, e, a segunda, para o acompanhamento e resolução de falhas construtivas críticas para os empreendimentos identificados pela CGU.

Já o relatório do TCU, apresentou 14 recomendações e uma determinação, endereçadas à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, à CAIXA e ao Banco do Brasil. As recomendações tratam de diversos aspectos relacionados ao programa não tratados no trabalho da CGU, como a localização dos terrenos para os investimentos, a qualificação técnica dos agentes envolvidos, a escrituração e registro dos imóveis, a transparência do programa, equipamentos comunitários e serviços públicos urbanos aos empreendimentos, o cronograma de execução do TTS e a capacitação dos agentes, a melhoria da gestão dos condomínios do programa, a melhoria dos procedimentos para a aferição da qualidade dos projetos e do acompanhamento da execução das obras, o levantamento de empreendimentos com riscos de defeitos construtivos e de segurança aos moradores, a criação de canal de comunicação para os beneficiários, além da elaboração de plano de ação para o atendimento às recomendações.

Portanto, verifica-se que não houve sobreposição nas deliberações formuladas pelos órgãos de controle, com a CGU recomendando, de forma pontual, a instituição de

controle relacionado à verificação da renda dos beneficiários e a atuação nas falhas construtivas identificadas; já o TCU apresentou extensa lista de recomendações para vários atores do programa e relacionadas aos variados aspectos apurados em sua auditoria, como a localização dos terrenos, a qualificação de agentes públicos envolvidos, os equipamentos comunitários e serviços públicos urbanos ofertados, a gestão dos condomínios, a transparência do programa e canais de comunicação, entre outras.

Em relação à aferição da qualidade das obras, verifica-se que também não houve sobreposição, com o Tribunal recomendando ações de cunho geral para a melhoria dos projetos e construções, enquanto que a CGU apresentou recomendação específica para os casos graves que identificou em sua fiscalização.

2. Tema dos relatórios: programa minha casa, minha vida - modalidade FGTS

2.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação com o relatório da CGU

A pesquisa por acórdãos no site do TCU utilizou a seguinte chave: “Minha Casa Minha Vida” e “recursos oriundos do FGTS”. O resultado apresentou cinco ocorrências de Acórdãos do TCU. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 44 – Acórdãos do TCU que trataram do tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
1947/2015-P	Representação da CGU acerca de irregularidades em operações relacionadas à área de habitação, realizadas por intermédio do mercado de capitais, com recursos do fundo de garantia por tempo de serviço – FGTS.	Não
2461/2015-P	Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2014.	Não
698/2016-P	Fiscalização do Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade recursos oriundos do FGTS.	Sim
3008/2016-P	Operações do programa carta de crédito FGTS operações coletivas. convênios firmados pelo estado do maranhão envolvendo recursos do referido programa.	Não
1655/2017-P	Diagnóstico sistêmico. Fontes do financiamento do desenvolvimento regional.	Não

Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado para análise o Acórdão 698/2016-P.

2.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 45 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos.

Relatório CGU nº 65 – Item 3. Escopo da Avaliação	Acórdão 698/2016 – Plenário – Item 2.4 Metodologia utilizada
<p>As Unidades Regionais da CGU realizaram, em 2015, 77 fiscalizações em doze unidades da Federação, quando foram avaliados 77 empreendimentos ou contratos celebrados entre a CAIXA e construtoras, assim como aproximadamente 30 contratos individuais de compradores para cada empreendimento visitado. Sob a perspectiva operacional, as equipes realizaram verificações sobre regularidade dos contratos da CAIXA com as construtoras e com os mutuários. E sob a perspectiva da efetividade do Programa, avaliou-se o impacto no déficit habitacional estimado, assim como a elegibilidade do público-alvo e o nível de satisfação dos beneficiários do Programa. Buscou-se responder questões estratégicas associadas a quatro amplos aspectos que sintetizam a operacionalização do PMCMV: planejamento; financiamento às pessoas jurídicas; financiamento às pessoas físicas e entrega das unidades habitacionais.</p> <p>PLANEJAMENTO DO PROGRAMA</p> <p>1. Os programas habitacionais financiados com recursos do FGTS estão contribuindo com o objetivo de combater o déficit habitacional?</p> <p>FINANCIAMENTO AOS EMPREENDEDORES</p> <p>2. Os agentes responsáveis (CAIXA e Ministério das Cidades) realizaram os procedimentos necessários para financiamento, liberação de recurso e acompanhamento de obras?</p> <p>FINANCIAMENTO AOS ADQUIRENTES DAS UNIDADES HABITACIONAIS</p> <p>3. Os executores do PMCMV estão atendendo ao legítimo público-alvo do programa?</p>	<p>Durante o planejamento e a execução da auditoria, o levantamento das informações foi realizado por meio de ofícios de requisição ao Ministério das Cidades e à CAIXA. No intuito de melhor conhecer os procedimentos adotados pela CAIXA, na aprovação dos financiamentos e no acompanhamento das obras, foi aplicada a técnica de elaboração de Mapa de Processo, que consiste na representação gráfica das operações sob análise, evidenciando a sequência de atividades, os agentes envolvidos, os prazos e o fluxo de documentos em uma organização ou área. Também foram utilizadas as técnicas de análise documental e entrevista.</p> <p>Após o mapeamento das atividades que seriam objeto de análise, foram verificados os normativos que regulamentam tais atividades e a sua compatibilidade com as exigências legais para enquadramento no Programa. Em seguida, foi feito um estudo amostral com a finalidade de verificar a aplicação das normas previstas e avaliar em que medida os controles efetivamente empreendidos eram aderentes aos normativos e adequados para mitigar os riscos de desvios em relação aos parâmetros previstos.</p> <p>Foram elaboradas duas amostras estatísticas de operações, tendo em conta as peculiaridades da análise empreendida pela CAIXA, uma para os financiamentos enquadrados no programa Carta de Crédito Associativo (CCA) e Apoio à Produção (AP). Foram considerados apenas as operações que contam com aporte de recursos do OGU para fins de desconto no financiamento, ou seja, nos casos em que o beneficiário possui renda até R\$ 3.250 (Faixa II). Mantendo-se um nível de confiança de 90% e uma margem de erro de 10%, as amostras selecionadas foram as seguintes:</p>

ENTREGA DAS UNIDADES HABITACIONAIS

4. Os empreendimentos habitacionais estão em conformidade com as especificações previstas no projeto e atendem à expectativa dos compradores?

a) CCI - população de aproximadamente 800 mil operações - amostra de 68 processos;

b) AP e CCA - população de 3.336 empreendimentos (cerca de 7.700 Unidades Habitacionais) - amostra de 67 processos.

Quanto à atividade de avaliação de imóveis, como esse serviço é realizado, em grande parte, por empresas terceirizadas, também foi selecionada uma amostra, dos revisionamentos realizados pelas equipes da CAIXA sobre os serviços prestados pelas empresas terceirizadas. Das 1.302 ordens de serviço executadas de 2012 a 2014 no âmbito dos programas habitacionais financiados pelo FGTS, foram selecionados 65 elementos, mantendo-se um nível de confiança de 90% e uma margem de erro de 10%.

O trabalho da CGU foi realizado a partir da fiscalização de 77 empreendimentos contratados pela CAIXA com as construtoras e 30 contratos individuais de comparadores das unidades, para a verificação da regularidade dos contratos da CAIXA com as construtoras e os mutuários. Também foi realizada a avaliação do impacto no déficit habitacional, a elegibilidade do público-alvo e a satisfação dos beneficiários do programa.

Já a avaliação do TCU planejou as atividades por meio da elaboração do Mapa de Processo da execução do programa, evidenciando os agentes envolvidos, atividades, prazos e fluxos de documentos, além da análise dos normativos do programa. Em seguida, elaborou amostras para a verificação, com 68 processos de Carta de Crédito Individual, 67 processos de Carta de Crédito Associativo (CCA) e Apoio à Produção, além de 65 ordens de serviço para a verificação do processo de revisionamento da CAIXA acerca da prestação de empresas terceirizadas que atuam na atividade de avaliação dos imóveis.

As questões de auditoria formuladas pelo TCU buscaram verificar pontos relacionados aos seguintes aspectos do programa:

1) O processo de aprovação inicial dos empreendimentos financiados com recursos do FGTS no âmbito do PMCMV (operações de mercado) está sendo efetivo em mitigar adequadamente riscos de falha na qualidade das unidades habitacionais, bem como no cumprimento dos requisitos de enquadramento no programa? (aprovação de projetos)

2) Os controles estabelecidos pela CAIXA são capazes de mitigar adequadamente os riscos de falhas na avaliação dos valores das unidades habitacionais financiadas com recursos do FGTS no âmbito do PMCMV?

3) O processo de acompanhamento estabelecido pela CAIXA sobre a execução e entrega das unidades habitacionais financiadas com recursos do FGTS no âmbito do PMCMV é capaz de mitigar adequadamente os riscos de descumprimento dos requisitos avaliados na aprovação inicial dos projetos?

4) Os processos estabelecidos pelo Ministério das Cidades para supervisão do PMCMV na vertente que utiliza recursos do FGTS têm gerado informações capazes de corrigir eventuais desvios ou aprimorar a atuação dos atores envolvidos?

A análise das questões propostas pelo TCU verificou que a Corte de Contas buscou identificar se o processo de aprovação dos projetos está adequado para mitigar os riscos de falhas na qualidade e o cumprimento dos requisitos do programa. Também avaliou os controles da CAIXA relacionados à avaliação dos valores das unidades habitacionais para a concessão dos subsídios estão adequados. Também avaliou se o processo de acompanhamento da execução e entrega das unidades é adequado para mitigar os riscos de descumprimento do projeto. Por fim, avaliou os processos do MCIDADES na supervisão do PMCMV-FGTS em relação à geração de informações adequadas para correção de desvios e aprimoramento da atuação.

Já o trabalho da CGU buscou avaliar o programa com base nas seguintes questões de auditoria:

- Os programas habitacionais financiados com recursos do FGTS estão contribuindo com o objetivo de combater o déficit habitacional?
- Os agentes responsáveis (CAIXA e Ministério das Cidades) realizaram os procedimentos necessários para financiamento, liberação de recurso e acompanhamento de obras?
- Os executores do PMCMV estão atendendo ao legítimo público-alvo do programa?
- Os empreendimentos habitacionais estão em conformidade com as especificações previstas no projeto e atendem à expectativa dos compradores?

Em suma, as questões abordadas pela CGU buscaram verificar se o PMCMV-FGTS está sendo efetivo para à redução do déficit habitacional, além de outras questões específicas relacionadas à operacionalização do programa, como: a atuação dos responsáveis em relação aos procedimentos relacionados ao financiamento, liberação de recursos e acompanhamento de obras; o atendimento do programa ao seu público-alvo; o atendimento dos empreendimentos às especificações previstas e a satisfação dos compradores.

Portanto, com base nas questões de auditoria elaboradas para a avaliação, verifica-se que os trabalhos realizaram abordagens distintas, com diferenças em relação as avaliações propostas, dificultando a comparação de assuntos similares em relação à atuação dos órgãos de controle.

2.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

2.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 46 – Comparação dos Achados dos relatórios

Relatório CGU nº 66 – Item 5. Conclusão	Relatório do Acórdão 698/2016 – Plenário - Item 5. Conclusão
<p>A avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV financiado com recursos do FGTS contemplou quatro aspectos operacionais e finalísticos do Programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a contribuição do programa com o objetivo de diminuir o déficit habitacional; • a conformidade dos procedimentos necessários para financiamento, liberação de recurso e acompanhamento de obras pelos atores competentes; • o atendimento ao legítimo público-alvo do programa e a conformidade das especificações previstas em projeto; e • atendimento à expectativa dos compradores de unidades habitacionais do programa. <p>A contribuição do Programa para reduzir o déficit habitacional mostrou-se parcialmente comprometida devido à prática recorrente dos gestores de incorporarem a demanda de mercado como balizador dos remanejamentos orçamentários, em detrimento do planejamento inicial, que considera a participação relativa do déficit habitacional estimado de cada região.</p> <p>Com efeito, conclui-se que a estratégia inicialmente concebida desfigura-se ao longo da implementação do programa, gerando resultados expressivos em alguns estados; razoáveis, em outros e insatisfatórios nos demais.</p> <p>O aspecto principal é o descompasso do</p>	<p>O presente trabalho avaliou os mecanismos de controle adotados pela CAIXA e pelo Ministério das Cidades na operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida, na vertente que utiliza recursos do FGTS, que visam garantir o cumprimento dos objetivos do Programa, em especial no que tange à qualidade das obras, à disponibilidade de infraestrutura e de equipamentos e serviços públicos, bem como à adequada avaliação dos valores dos imóveis.</p> <p>No decorrer da auditoria, foram encontradas algumas falhas nos controles internos da CAIXA:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) falta de definição clara, nos manuais, dos critérios a serem utilizados para considerar atendidos os requisitos de disponibilidade de infraestrutura e serviços públicos, conforme preceitua o art. 2º da Portaria 363/2011, do Ministério das Cidades; b) limitações operacionais dos sistemas de gerenciamento e distribuição de serviços de engenharia; c) ausência de revisionamento dos trabalhos executados por empresas terceirizadas; d) amostragem inadequada para fins de verificação da qualidade dos serviços prestados por empresas terceirizadas. <p>Assim, as principais constatações deste trabalho foram: (i) fragilidades nos procedimentos de verificação dos requisitos de disponibilidade de infraestrutura e de equipamentos e serviços públicos;</p>

planejamento com a execução, isto é, o desarranjo ao longo da execução das decisões de alocação inicialmente adotadas para atacar o problema.

Por sua vez, a conformidade dos procedimentos necessários para financiamento aos empreendedores, liberação de recursos e acompanhamento de obras mostrou-se de modo geral satisfatória, devido à regular análise técnica, jurídica e financeira efetuada pelos agentes financeiros. Não obstante, cabe destacar a inexistência do licenciamento ambiental em 13% dos casos analisados.

De acordo com as fiscalizações realizadas, acerca das formalidades exigidas pelos agentes para o financiamento de empreendimentos, em nenhum contrato com pessoa jurídica deixou-se de realizar as verificações técnicas, jurídicas e financeiras obrigatórias.

Além disso, a liberação de recursos pela CAIXA ocorreu em conformidade com a execução das obras em 96,1% dos empreendimentos fiscalizados. Ainda, todas as falhas apontadas pelos relatórios de acompanhamento de obras dos agentes financeiros foram acompanhadas.

Da mesma forma, considerou-se que o público-alvo do programa está tendo o seu direito assegurado devido ao regular enquadramento de mutuários às regras do programa. Os trabalhos mostraram que 98,2% das famílias participantes do PMCMV possuem renda bruta enquadrada no valor dos financiamentos com recursos do FGTS. Não obstante, algumas situações condicionantes para a concessão do financiamento, como, por exemplo, exigências de pagamentos extracontratuais porverificou-se deterioração das construções antes do prazo de garantia expirar em 56,4% dos casos avaliados.

Em que pese esse alto índice de deterioração, os agentes financeiros e as construtoras em termos gerais oferecem atendimento para a solução desses problemas. Dessa maneira, em análise à satisfação dos entrevistados em relação aos imóveis, em uma escala de “alto”, “médio”, “baixo” e “insatisfeito”, o nível foi considerado Alto em 33,1% dos casos analisados ou Médio em 47,2%, demonstrando, assim, o atendimento à expectativa dos compradores.

Dessa forma, a avaliação da execução do PMCMV-FGTS apresenta resultados satisfatórios, com oportunidades de aprimoramentos para mitigar fragilidades apontadas no relatório.

e (ii) falhas nos controles internos sobre a terceirização de avaliações de imóveis e acompanhamento de obras.

A fragilidade nos procedimentos atinge todas as modalidades da vertente do PMCMV Operações de Mercado – FGTS. Já as falhas nos controles internos sobre a terceirização dizem respeito às operações realizadas no âmbito do programa Carta de Crédito Individual, nas quais parte significativa dos procedimentos de controle avaliados são efetuados por profissionais terceirizados e não por empregados da CAIXA.

Essas fragilidades estão relacionadas principalmente ao detalhamento insuficiente dos manuais de procedimento disponibilizados aos profissionais que avaliam e vistoriam os imóveis e à inadequação dos mecanismos de controle de qualidade existentes. Tais falhas aumentam o risco de enquadramento indevido e de sobreavaliação do valor do imóvel financiado no Programa Minha Casa Minha Vida, e, conseqüentemente, de concessão de benefícios indevidos e de prejuízos à efetividade da política pública.

Em razão disso, foram vislumbradas propostas recomendações de melhoria à CAIXA e ao próprio Ministério das Cidades, bem como propostas determinações à CAIXA, em razão da identificação de indícios de falhas graves na gestão das informações produzidas por meio dos laudos e relatórios emitidos pela CAIXA e no enquadramento de parte dos imóveis cujos processos de avaliação foram analisados pela equipe de auditoria.

Tendo em vista a complexidade do programa e das análises realizadas no âmbito da presente auditoria pelo Tribunal possa desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato, considera-se mais adequado, antes da proposição de recomendações e determinações relacionadas no corpo deste relatório, que seja promovida a oitiva da CAIXA e do Ministério das Cidades, para que se manifestem sobre os achados de auditoria e sobre as respectivas indicações preliminares de encaminhamento, nos termos do art. 250, inciso V do Regimento Interno do TCU.

A avaliação da CGU concluiu que o programa não está atuando de maneira equânime para a redução do déficit habitacional, uma vez que as metas de contratação por unidade da federação são remanejadas em relação ao planejamento inicial, gerando resultados expressivos em alguns estados; razoáveis, em outros e insatisfatórios nos demais.

A conformidade dos procedimentos necessários para financiamento aos empreendedores, liberação de recursos e acompanhamento de obras mostrou-se de modo geral satisfatória, devido à regular análise técnica, jurídica e financeira efetuada pelos agentes financeiros, com a ressalva de que foi verificada a inexistência do licenciamento ambiental em 13% dos casos analisados.

Sobre as formalidades exigidas pelos agentes para o financiamento de empreendimentos, constatou-se que, em nenhum contrato com pessoa jurídica analisado, deixou-se de realizar as verificações técnicas, jurídicas e financeiras obrigatórias.

Sobre o enquadramento do público-alvo às regras do programa, a avaliação constatou que 98,2% das famílias participantes do PMCMV possuem renda bruta enquadrada no valor dos financiamentos com recursos do FGTS. Também foi constatada a deterioração das construções em 56,4% dos casos avaliados. Sobre o grau de satisfação dos mutuários, o nível foi considerado alto em 33,1% dos casos analisados ou médio em 47,2%, demonstrando, assim, o atendimento à expectativa dos compradores.

Na avaliação realizada pelo TCU, foram constatadas fragilidades nos procedimentos de verificação dos requisitos de disponibilidade de infraestrutura e de equipamentos e serviços públicos e, também, falhas nos controles internos sobre a terceirização de avaliações de imóveis e acompanhamento de obras. Essas fragilidades estão relacionadas principalmente ao detalhamento insuficiente dos manuais de procedimento disponibilizados aos profissionais que avaliam e vistoriam os imóveis e à inadequação dos mecanismos de controle de qualidade existentes.

Tais falhas aumentam o risco de enquadramento indevido e de sobreavaliação do valor do imóvel financiado no Programa Minha Casa Minha Vida, e, conseqüentemente, de concessão de benefícios indevidos e de prejuízos à efetividade da política pública.

Portanto, não se verificou sobreposição das conclusões apuradas com a realização dos trabalhos da CGU e do TCU, que tratam de aspectos diferentes relacionados à modalidade FGTS do PMCMV. Logo, em relação a esse aspecto, considera-se que os trabalhos são concorrentes.

2.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

Quadro 47 – Propostas de deliberações (recomendações/determinações) dos relatórios da CGU e do TCU**Relatório CGU nº 66**

Em razão dos recorrentes remanejamentos orçamentários, a CGU recomendou ao CCFGTS, juntamente com o Gestor da Aplicação, a elaboração de estudo com diagnóstico para identificar causas estruturais (realidade socioeconômica, empregabilidade entre outros), conjunturais (crise econômica) e/ou operacionais (falta de divulgação do programa, quantitativo e distribuição de agências bancárias) pela reduzida demanda da alocação de recursos do FGTS nas localidades ou UF's com baixa execução em relação às metas estabelecidas.

Foi recomendado à CAIXA a realização exames complementares sobre os procedimentos de conformidade ambiental implementados pelo agente financeiro CAIXA e a apuração de responsabilidade daqueles que eventualmente deram andamento ao processo de financiamento sem observar a existência da licença ambiental quando obrigatória.

Foi recomendada ao Gestor da Aplicação (Ministério das Cidades) a criação de painéis indicadores que permitam observar e avaliar, periodicamente, por unidade da federação e por tipo de programa, no mínimo, os seguintes aspectos: construtoras com maior número de problemas; tipos de problemas comuns nas unidades habitacionais e na área comum dos empreendimentos; principais situações causadoras de atrasos nas obras e localidades com maior número de problemas.

Relatório do Acórdão 698/2016 – Plenário

a) determinar à CAIXA, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, e com o art. 2º, inciso I e art. 4º da Resolução TCU 265/2014, que:

a.1) apresente a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação — contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação — com vistas a aprimorar os procedimentos de elaboração e emissão dos laudos de avaliação de imóveis (incluindo LAIs, LAEs, RAEs etc), com a adoção de plataforma informatizada que permita: (i) emprego de mecanismos automáticos de controle de consistência das informações lançadas; (ii) emissão de relatórios gerenciais, de acordo com os diversos enquadramentos derivados da emissão dos laudos; e (iii) racionalização do processo de arquivamento e gestão das informações produzidas pelos profissionais envolvidos na emissão dos laudos; tendo em vista que os procedimentos atualmente vigentes inviabilizam a adequada gestão das informações em prejuízo a princípios basilares da Administração Pública relacionados no art. 37, como o princípio da publicidade e o princípio da eficiência; e ao dever de prestar contas previsto no parágrafo único do art. 70, todos da Constituição Federal.

a.2) verifique, no prazo de 90 dias, a situação específica dos processos a seguir indicados, certificando-se da compatibilidade entre as informações existentes nos laudos e as características reais dos imóveis vistoriados e, caso se confirme o não preenchimento dos requisitos do programa, tal qual indicado nos laudos, adote as medidas cabíveis para que seja efetuada a devolução, ao Tesouro Nacional, dos valores das subvenções concedidas, acrescidas de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à sua concessão, conforme art. 7º da Portaria Interministerial 409/2011;

b) recomendar à CAIXA e ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avaliem a conveniência e a oportunidade de detalhar, nos normativos pertinentes, os requisitos mínimos exigidos em infraestrutura urbana e serviços públicos, bem como a sua forma de aferição, com vistas a mitigar o risco de aprovação de operações que não preencham adequadamente os requisitos previstos na legislação e reduzir a subjetividades dos avaliadores no momento da análise;

c) recomendar à CAIXA, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

- c.1) manter nos modelos de laudos, pareceres e demais documentos de análise, itens que demonstrem expressamente a verificação de todos os requisitos previstos na legislação e nos normativos infra legais pertinentes, os quais deverão ser detalhados em atenção à recomendação do item anterior (item b), com vistas a mitigar os riscos de enquadramento no programa de imóveis que não preenchem os requisitos previstos;
- c.2) realizar estudos técnicos pertinentes e fixar, em consonância com o resultado dos estudos, um limite razoável de avaliações que uma empresa ou profissional poderá realizar por mês, com vistas a evitar a quantidade excessiva de demandas atribuídas em curto período a um único credenciado comprometa a qualidade dos trabalhos realizados;
- c.3) aprimorar o Sistema de Gestão do Desenvolvimento Urbano (SIGDU), com vistas a (i) evitar eventuais direcionamentos que ultrapassem os limites a serem definidos em atenção ao item anterior; e (ii) observar as hipóteses de direcionamento fixadas no manual AE054, item 3.7.2;
- c.4) ampliar a quantidade de revisionamentos das operações de 2014, com vistas a obter um controle compatível com a quantidade de operações realizadas e com os riscos existentes;
- c.5) realizar estratificação das operações do MCMV, no momento da seleção da amostra, e definir limites mínimos e máximos de revisionamento de acordo com o histórico de contratações de cada GIHAB, com vistas a obter uma distribuição mais equilibrada das verificações realizadas;
- c.6) aprimorar o Sistema de Gestão de Qualidade das Credenciadas (GQC), com vistas a melhorar a tempestividade e a qualidade dos relatórios fornecidos pelo sistema.”

O trabalho da CGU apresentou três recomendações, endereçadas ao CCFGTS/ Ministério das Cidades (elaboração de estudo com diagnóstico para identificar causas da reduzida demanda da alocação de recursos do FGTS nas UF com baixa execução em relação às metas), à CAIXA (realização exames complementares sobre os procedimentos de conformidade ambiental e a apuração de responsabilidade daqueles que eventualmente deram andamento ao processo de financiamento sem observar a existência da licença ambiental), e ao MCIDADES (criação de painéis indicadores por UF sobre: construtoras com maior número de problemas; tipos de problemas comuns nas UH e na área comum dos empreendimentos; principais situações causadoras de atrasos nas obras e localidades com maior número de problemas).

O trabalho do TCU, por sua vez, propôs duas determinações a CAIXA, uma recomendação ao MCIDADES/CAIXA e seis recomendações à CAIXA, conforme listado a seguir (resumido):

- Determinações à CAIXA: Apresentar plano de ação com as medidas para aprimorar procedimentos de elaboração e emissão dos laudos de avaliação dos imóveis (plataforma informatizada, relatórios gerenciais, racionalização do processo de arquivamento das informações produzidas); revisar a situação de processos específicos indicados verificando as informações existentes nos laudos em comparação com a situação real e ressarcindo o Tesouro Nacional em caso de inconformidade.

- Recomendação à CAIXA/MCIDADES: detalhar, nos normativos pertinentes, os requisitos mínimos exigidos em infraestrutura urbana e serviços públicos, bem como a sua forma de aferição (mitigar o risco de aprovação de operações que não preencham adequadamente os requisitos previstos).
- Recomendações à CAIXA: melhoria dos laudos e demais documentos de análise para evitar o enquadramento de imóveis que não preencham os requisitos previstos; realizar estudos técnicos para fixar o limite de avaliações mensal por empresa/profissional; aprimorar o SIGDU, com vistas a evitar eventuais direcionamentos; ampliar a quantidade de revisionamentos das operações de 2014; definir limites mínimos e máximos de revisionamento de acordo com o histórico de contratações de cada GIHAB (distribuição mais equilibrada das verificações realizadas); e aprimorar o GQC (melhorar a tempestividade e a qualidade dos relatórios fornecidos pelo sistema).

A comparação das propostas de deliberações (determinações/recomendações) verificou que não houve sobreposição nas formulações dos órgãos de controle, com a CGU apresentando recomendações ligadas a elementos mais estruturais da política (déficit habitacional) e do programa (painel de indicadores), e uma recomendação sobre assunto operacional específico (licenciamento ambiental). O trabalho do TCU, por sua vez, propôs medidas para o aprimoramento da execução do programa, como a melhoria dos processos e controles internos relacionados à emissão de laudos, pareceres, análises e normativos, visando a melhoria e a tempestividade das informações e a atuação de empresas terceirizadas, além de uma recomendação específica para a revisão de laudos de alguns processos indicados.

3. Tema dos relatórios: programa minha casa, minha vida - modalidade oferta pública - municípios com até 50 mil habitantes

3.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação

A pesquisa por acórdãos no site do TCU utilizou a seguinte chave: “minha casa minha vida” e “modalidade oferta pública”. O resultado apresentou sete ocorrências de Acórdãos do TCU acerca do tema. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 48 – Acórdãos do TCU que trataram do tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
2225/2014-P	Auditoria de conformidade no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), gerido pela Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, em municípios com população de até 50 mil habitantes.	Sim
3298/2015-P	Representação de unidade técnica acerca de irregularidades na gestão do 'Programa Minha Casa, Minha Vida' na vertente destinada a atender municípios com população de até cinquenta mil habitantes. Análise da audiência.	Não
2865/2016-P	Auditoria no Ministério das Cidades e no município de Jatobá/MA, com objetivo de avaliar a qualidade das obras executadas por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida. Fiscalização de Orientação Centralizada. Análise da audiência.	Não
3009/2016-P	Auditoria realizada no Ministério das Cidades e na Prefeitura do Município de Fortuna/MA, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de avaliar a qualidade das obras executadas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios com até 50 mil habitantes. Análise da audiência e da diligência.	Não
645/2017-P	Pedido de reexame interposto pela Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, contra acórdão prolatado em processo de auditoria pelo qual lhe fora aplicada multa em razão de descumprimento de determinação do TCU.	Não
992/2017-P	Embargos de Declaração opostos contra a decisão que negou provimento ao pedido de reexame por ela interposto contra acórdão que aplicara multa por descumprimento do Acórdão 2.257/2014-Plenário; este, por sua vez, prolatado em auditoria para aferição da qualidade das obras executadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, no Município de Jatobá/MA.	Não
673/2018-P	Pedido de Reexame interposto contra acórdão que aplicou multa a recorrente em processo de auditoria realizada no Ministério das Cidades e no Município de Fortuna/MA, como parte da fiscalização de orientação centralizada (FOC), cujo objeto foi a aferição da qualidade das obras executadas no referido Município, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), na modalidade oferta pública.	Sim

Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 2225/2014-P para a comparação com o relatório da CGU.

3.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 49 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos.

Relatório de Auditoria Especial nº 00190.007767201301	Acórdão 2225/2014 - Plenário
<p>O trabalho foi realizado em 3 etapas:</p> <p>Etapa 01 – Avaliação do programa</p> <p>Análise das normas e regulamentos estabelecidos para a modalidade Oferta Pública do PMCMV, exame de documentos referentes à habilitação de instituições e agentes financeiros que operam o programa, exame dos processos de pagamento, análise dos relatórios de vistorias de obras realizadas pelo Ministério e a avaliação dos controles internos exercidos pela pasta.</p> <p>Etapa 02 - Instituições Financeiras</p> <p>Avaliação da estrutura e da atuação das instituições financeiras e dos agentes financeiros que operacionalizam o programa, de acordo com as competências estabelecidas nas portarias das ofertas públicas dos anos de 2009 e de 2012.</p> <p>Etapa 03 – Empreendimentos</p> <p>Inspeção física dos empreendimentos construídos no âmbito do programa, com a finalidade de avaliar a efetiva entrega das unidades habitacionais à população alvo do Programa Moradia Digna. As inspeções objetivaram verificar a disponibilidade de infraestrutura básica às unidades habitacionais produzidas, a adequação dos locais escolhidos para sua implantação, a efetiva aplicação dos recursos, o cumprimento dos prazos de entrega e a qualidade das obras executadas. Foi também dispendida atenção a possíveis desvios, tais como cobranças indevidas de valores de beneficiários e ocupação dos imóveis por pessoas outras que não os beneficiários contratados.</p>	<p>Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: - análise documental;</p> <ul style="list-style-type: none"> - pesquisa em sistemas informatizados; - confronto de informações e documentos; e - comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina. <p>Questões de auditoria:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) As irregularidades e impropriedades noticiadas na imprensa possuem fundamento? 2) Os procedimentos adotados pelo Ministério das Cidades e/ou Banco Central asseguram que as instituições financeiras/agentes financeiros do SFH autorizadas a operar no Programa possuam a capacidade necessária? 3) O papel desempenhado no Programa pelas empresas contratadas pelas instituições financeiras/agentes financeiros do SFH como intermediárias é compatível com as diretrizes e objetivos do Programa? 4) Como ocorre a seleção e contratação das empresas para execução das obras? 5) Existem indícios de ligações entre as construtoras responsáveis pela execução das obras e a empresa RCA Assessoria em Controle de Obras e Serviços ou outras empresas intermediárias? 6) Os procedimentos adotados pelo Ministério das Cidades asseguram que as moradias possuam padrões mínimos de habitabilidade e salubridade? 7) Os procedimentos adotados pelo Ministério das Cidades asseguram a regularização fundiária das habitações?

O trabalho da CGU foi dividido em três etapas: A primeira etapa avaliou o programa (normas e regulamentos para a atuação das instituições financeiras, processos de pagamento, relatórios de vistoria das obras e controles do MCIDADES); a segunda etapa avaliou a atuação das instituições financeiras (IF) que operacionalizam o programa; e a terceira etapa realizou a avaliação dos empreendimentos para verificar as obras (infraestrutura disponibilizada, adequação dos locais de construção, cumprimento de prazos e qualidade das construções).

O trabalho do TCU verificou o seguinte: os controles do MCIDADES e Banco Central (BACEN) para assegurar que as IF autorizadas a operar no programa possuam a capacidade necessária; o atendimento às diretrizes do programa pelas empresas intermediárias contratadas pelas IFs; a forma de contratação das empresas para a execução das obras; A apuração de denúncias sobre o programa (em especial a existência de ligação entre a empresa RCA Assessoria em Controle de Obras e Serviços ou outras empresas intermediárias); Se os procedimentos adotados pelo MCIDADES garantem que as moradias possuam os padrões mínimos requeridos; os procedimentos do MCIDADES para assegurar a regularização fundiária das habitações.

Portanto, verifica-se que os escopos e as metodologias de avaliação dos trabalhos dos órgãos de controle foram diferentes, com a avaliação de diferentes aspectos relacionados ao programa.

3.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

3.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 50 – Achados apontados pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos.

Relatório de Auditoria Especial nº 00190.007767201301	Acórdão 2225/2014 - Plenário
Os resultados das fiscalizações indicaram uma baixa qualidade generalizada dos imóveis entregues, falta de infraestrutura mínima, baixa execução com atrasos e obras abandonadas. Os principais problemas constatados foram: 1. Qualidade deficiente dos imóveis entregues. Grande ocorrência de defeitos construtivos e da nãoentrega de serviços contratados e pagos (reboco, pintura, forro, vidros entre outros);	Não existe procedimento formal de supervisão permanente ou mesmo avaliações periódicas sobre a adequação da atuação das instituições financeiras e agentes financeiros do SFH. Os procedimentos de autorização para as instituições e agentes financeiros participarem das ofertas públicas de recursos desconsideraram a utilização de empresas prestadoras de serviço por parte dessas entidades;

2. Grande ocorrência de atrasos nas obras. Da Oferta de 2009, 32% dos imóveis ainda não foram concluídos e da Oferta de 2012, 83% dos contratos ainda não iniciados;

3. Grande ocorrência de obras em terrenos sem regularidade fundiária e imóveis entregues também sem a devida regularização;

4. Obras entregues sem a infraestrutura mínima, principalmente quanto à solução para o esgotamento sanitário;

5. Trabalho informal na maioria das obras visitadas. Trabalhadores sem registro e sem equipamentos de proteção individual;

6. Risco patrimonial do Governo Federal ao antecipar recursos aos bancos e agentes financeiros sem qualquer garantia. Vide quebra do Banco Morada;

7. Ganhos financeiros indevidos dos bancos e agentes financeiros com os recursos antecipados e não repassados para as construtoras (“floating”).

Em resumo, foi verificado que os problemas apontados se devem principalmente às fragilidades dos normativos e à falta de atuação e capacidade técnico-operacional da maioria dos bancos e agentes financeiros, associado à deficiência na supervisão do Ministério sobre esses agentes.

Foram identificados vínculos diretos e indiretos, por meio de pessoas físicas e/ou jurídicas, entre a empresa RCA Assessoria e empresas responsáveis pela construção das moradias do programa;

A forma como atualmente é feita a grande maioria das seleções e contratações das empresas construtoras no programa não assegura os princípios da impessoalidade e moralidade e tampouco a finalidade do programa, ou seja, a eficiência e eficácia na aplicação dos recursos, com entrega de moradias em condições adequadas.

Os procedimentos adotados pelo Ministério das Cidades não asseguram que as moradias sejam entregues com padrões adequados de habitabilidade e salubridade.

Não é assegurada que a entrega das moradias seja acompanhada de título de propriedade ou instrumento de legitimação de posse legalmente válido, o que contraria, dentre outros, o art. 59 da Lei 11.977/2009, que criou o PMCMV Sub50.

O trabalho da CGU apurou a baixa qualidade generalizada dos imóveis entregues, falta de infraestrutura mínima, baixa execução, atrasos e obras abandonadas. A CGU também constatou a falta de regularização fundiária dos imóveis entregues e a falta de registro dos trabalhadores das obras. Também foi verificado risco patrimonial pela antecipação de recursos às instituições e agentes financeiros que operam no programa, além da ocorrência de ganhos financeiros indevidos por esses operadores. Como principal causa para esses problemas, a CGU apontou as fragilidades dos normativos e a supervisão deficiente da atuação dos agentes e instituições financeiras.

A auditoria do TCU constatou a falta de supervisão e avaliações periódicas da atuação dos agentes e instituições financeiras. Também apurou a falta de controle das empresas prestadoras de serviços contratadas pelos agentes e instituições financeiras para operar o programa, além de vínculos entre empresa de consultoria contratada pelos agentes financeiros e empresas contratadas para a construção das moradias. O TCU também constatou que as seleções e contratações das construtoras não atendem aos princípios da impessoalidade e da moralidade, e que os procedimentos do MCIDADES

não asseguram a entrega das moradias com a qualidade necessária. Por fim, o TCU apurou que moradias estão sendo entregues sem o respectivo título de propriedade.

Ambos os órgãos de controle obtiveram conclusões similares sobre a falta de supervisão do MCIDADES acerca da atuação das instituições e agentes financeiros que operam no programa, sobre a baixa qualidade das construções e a falta de regularização fundiária das moradias entregues. Em que pese a presença de conclusões semelhantes nos trabalhos dos órgãos de controle, não consideramos que houve a superposição de esforços, uma vez que o relatório do TCU faz menção à auditoria da CGU e considera as suas constatações para a formação de opinião sobre a situação do programa. A seguir transcrevemos algumas passagens do trabalho do TCU que fazem menção à atuação da CGU:

161. Ainda com relação à atuação pelas instituições/agentes financeiros, a Controladoria-Geral da União desenvolveu trabalho específico de análise das atividades desenvolvidas por essas entidades (peça 43, 99-139) Foram feitas visitas técnicas em nove entidades, sendo constatado:

- i) inadequação dos procedimentos de análise técnica, jurídica e documental empreendida pelas instituições financeiras;
- ii) inadequação dos procedimentos empreendidos pelas instituições financeiras para formalização dos termos de acordo e compromisso com os proponentes;
- iii) inadequação dos procedimentos adotados pelas Instituições Financeiras para acompanhamento das obras;
- iv) execução de obras por empresas que possuem vínculos com prestadora de serviços das instituições financeiras encarregada do acompanhamento das obras;
- v) falhas no Pagamento da Subvenção Econômica para Remuneração das Instituições Financeiras – Ausência de retenção de tributos nos pagamentos efetuados às instituições financeiras – IRPJ, CSLL, COFINS e PIS/PASEP (7,05%);
- vi) fragilidades nos normativos permitem que banco repasse suas obrigações para outros agentes, mantendo sua remuneração;
- vii) fluxo de recursos liberado de forma antecipada às instituições financeiras gerando ganhos financeiros indevidos e não previstos nos normativos do Programa;
- viii) ausência de conta específica ou conta segregada para operacionalização dos recursos repassados às Instituições/Agentes financeiros; e ix) uso de re-

cursos do Programa, por parte de instituição financeira, em outras finalidades que não o objeto pactuado.

162. Desse modo, tendo em conta todo o exposto no presente tópico e ainda as constatações relatadas nos demais achados de auditoria e no relatório da CGU, considera-se que, para que o programa tenha continuidade adequadamente, é preciso que o Ministério das Cidades realize avaliação conclusiva sobre a atuação das instituições financeiras privadas e agentes financeiros do SFH.

(...)

3.4.1.3 – Fiscalizações in loco realizadas pela Controladoria Geral da União 437. A Controladoria-Geral da União (CGU) também realizou fiscalizações in loco em unidades do PMCMV Sub50, sendo tais fiscalizações integrantes da terceira etapa dos trabalhos da CGU no programa, conforme descrito no relatório:

O trabalho desenvolveu-se em três etapas. Na primeira, foi avaliada a estruturação e normatização da modalidade Oferta Pública do PMCMV e o gerenciamento empreendido pelo Ministério das Cidades.

Na segunda fase foram avaliados os procedimentos e os controles empreendidos pelas Instituições Financeiras que operam a modalidade.

Nesta terceira etapa foram inspecionados empreendimentos construídos no âmbito do programa, com a finalidade de avaliar os seus resultados, ou seja, a efetiva entrega das unidades habitacionais à população alvo do Programa Moradia Digna.

I – ESCOPO DO TRABALHO

As inspeções objetivaram verificar a disponibilidade de infraestrutura básica às unidades habitacionais produzidas, a adequação dos locais escolhidos para sua implantação, a efetiva aplicação dos recursos, o cumprimento dos prazos de entrega e a qualidade das obras executadas.

Foi também dispendida atenção a possíveis desvios, tais como cobranças indevidas de valores de beneficiários e ocupação dos imóveis por pessoas outras que não os beneficiários contratados.

Entretanto, no transcurso das fiscalizações, outras irregularidades foram detectadas de forma reiterada e estão consolidadas neste documento.

438. A Tabela 22, a seguir, demonstra as constatações da CGU, obtidas com a consolidação de 49 relatórios de fiscalizações in loco (peça 43, p. 141- 214).
Tabela 22 – Constatações da Controladoria-Geral da União - Auditorias em unidades do PMCMV Sub50

Figura 6 - Consolidação das constatações identificadas em 49 fiscalizações in loco realizadas pela CGU

Consolidação das Constatações identificadas em 49 fiscalizações in loco realizadas pela CGU		
01	Ausência de infraestrutura mínima urbana mínima para as habitações	13 Incompatibilidade entre o projeto, o memorial descritivo, o o quantitativo de serviços definido em planilha orçamentária.
02	Falhas na avaliação da regularidade fundiária das unidades habitacionais produzidas	14 Descumprimento da legislação trabalhista na execução da obra.
03	Obras executadas em local de risco, insalubre e/ou em área de proteção ambiental	15 A Comissão de Acompanhamento de Obras tem atuação meramente formal no processo de construção das casas.
04	Ausência de equipamentos comunitários	16 Ausência de placa indicativa da origem dos recursos.
05	Situação das obras do Banco Morada	17 Empresas executoras das obras não localizadas nos endereços constantes do cadastro de pessoa jurídica do Governo Federal.
06	Atraso nas obras	18 Direcionamento na escolha de construtoras no estado do Tocantins
07	Serviços executados em desacordo com as especificações	19 Descumprimento dos ritos formais para substituição de beneficiários.
08	Serviços executados com qualidade insatisfatória ou com patologias construtivas evidentes	20 Não atendimento a todos os requisitos do Programa na seleção dos beneficiários
09	Obras inacabadas entregues aos beneficiários	21 Beneficiários com indicativo de renda acima do proposto para a modalidade Oferta Pública do PMCMV.
10	Ateste e/ou pagamento por serviços não executados	22 Ocupação do imóvel por pessoa diferente do beneficiário contratado.
11	Execução de quantidade de casas a menor do que o informado pela instituição financeira ao Ministério para efeito de liberação dos recursos	23 Imóveis prontos e desocupados.
12	Cobrança indevida de valores dos beneficiários.	24 Outras situações detectadas

Fonte: Relatório da Controladoria-Geral da União – 3º Etapa

Portanto, verifica-se que a avaliação realizada pelo TCU considerou as conclusões do trabalho da CGU, inclusive com a citação dos achados do outro órgão de controle em seu relatório. Esse fato indica que a avaliação do Tribunal pode ter economizado esforços e/ou dedicado força de trabalho para outras avaliações não realizadas pela CGU, resultando, no conjunto dos trabalhos, em uma avaliação mais completa em relação ao tema.

3.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

Quadro 51 – Propostas de deliberações da CGU e do TCU (resumido)

Relatório de Auditoria Especial nº 00190.007767201301	Acórdão 2225/2014 - Plenário
Etapa 01 – Avaliação do programa - Incluir cláusula exigindo a divulgação, também pelas IF/AF, das informações das obras/projetos; - Divulgar informações das obras contratadas;	Determinar ao Ministério das Cidades que: - Realize avaliação da atuação das instituições financeiras e agentes financeiros já contratadas para operar no PMCMV Sub50, em especial no que se

- Abstenha-se de inserir cláusula restritiva limitando o tempo em que as IF tenham constituído sua carteira de contratos na área habitacional;
- Comprove documentalmente o atendimento às cláusulas estabelecidas no Programa;
- Promover estudo detalhado, fundamentados em pesquisas de mercado, para avaliação dos custos;
- Adote regramento que obrigue os proponentes a comprovar a disponibilidade de recursos orçamentários de contrapartida;
- Revisão da Portaria nº 610 e sugestão de não aceitação de critérios locais;
- Adoção, em caso de nova oferta pública, de critérios técnico-operacionais representados em uma escala objetiva de pontuação;
- Adoção de medidas judiciais p/ devolução de Recursos;
- Realize vistoria nas obras para definição do % executado em cada unidade e serviços pendentes para conclusão;
- A realização de uma amostragem maior de empreendimentos a serem visitados e vistoriados;
- Observar o Decreto nº 7.983/2013, com regras e critérios de orçamentação no normativo;
- Estabelecer regras de preferência às IF oficiais.

Etapa 02 - Instituições Financeiras

- Edite normativo vedando a atuação na análise e acompanhamento de obras por empresas ou pessoas com vínculos com as executoras ou fornecedores de bens ou serviços;
- Realizar as retenções e glosas dos valores apurados e o levantamento de todos os pagamentos efetuados, assim como encaminhamento de relatório detalhado.

Etapa 03 – Empreendimentos

- Notificar as IF e AF a apresentarem solução ou restituição dos valores;
- Notificar as IF e AF p/ restituição dos valores; - Notificar as IF e AF p/ resolução dos problemas de infraestrutura mínima.

refere ao acompanhamento da execução das obras, remetendo a este Tribunal documento no qual conste o método empregado na avaliação e os resultados obtidos, acompanhado de parecer conclusivo sobre a continuidade da participação de cada uma das entidades no programa (levando em consideração a capacidade técnica e financeira e a regularidade fiscal e jurídica das empresas subcontratadas);

Apresente plano de ação composto de cronograma de implantação de medidas destinadas à:

- Verificação da qualidade da execução e da funcionalidade das unidades habitacionais entregues pelo PMCMV Sub50, por meio da realização de vistorias em amostra estatisticamente representativa, devendo, preferencialmente, ser prevista a realização de inspeção em 100% das moradias construídas por empresas com vínculos com a RCA Assessoria em Controle de Obras e Serviços;

- Adoção de providências efetivas para corrigir, no que se refere às obras construídas e em andamento, as falhas apontadas nos relatórios de fiscalização tratados neste trabalho;

- Regularização da situação fundiária das unidades habitacionais entregues ou a entregar na 1ª e 2ª ofertas públicas do PMCMV Sub50;

- Divulgue e mantenha atualizadas, em página da internet, informações relativas à execução do PMCMV Sub50, com detalhamento sobre as obras;

Recomendar ao Ministério das Cidades que:

- Avalie a conveniência de não mais realizar ofertas públicas de recursos destinados à subvenção econômica aos beneficiários pessoa física de operações em municípios com população de até 50 mil habitantes, optando por realizar operações de crédito com recursos FGTS;

- Avalie a possibilidade de estender às instituições subcontratadas a proibição relativa à limitação da participação nos recursos a 15% do total contratado;

- Implemente canal de comunicação destinado aos beneficiários e demais atores do PMCMV Sub50;

Comunicar ao Banco Central do Brasil sobre a necessidade de acompanhar, no âmbito de suas competências, a adoção das providências mencionadas no acórdão que vier a ser proferido, considerando que podem acarretar reflexos sobre instituições integrantes

do Sistema Financeiro Nacional.

Determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (SecobInfraurbana) que:

- Promova a audiência da Secretária Nacional de Habitação para que apresente razões de justificativa acerca das condutas omissivas listadas neste relatório e que implicam infrações legais.

Sobre a avaliação do programa, a CGU recomendou a melhoria da transparência, com a divulgação das informações sobre obras/projetos contratados. Também recomendou medidas para a ampliação da competitividade entre as IF e para a comprovação ao atendimento às normas do programa. Também recomendou melhorias normativas em caso de nova Oferta Pública de recursos, relacionadas à avaliação dos custos, disponibilização dos recursos para a contrapartida, não aceitação de critérios locais, a adoção de critérios técnico-operacionais mais objetivos, e regras de preferência às IF oficiais. Também foi recomendada a adoção de medidas judiciais para a devolução dos recursos indevidamente aplicados e a realização de vistoria às obras. Sobre a avaliação das Instituições Financeiras, a CGU recomendou a melhoria do acompanhamento das obras e a retenção/glosas dos valores indevidos a serem pagos. Em relação aos empreendimentos, as recomendações da CGU foram no sentido de que as IF/AF sejam notificadas para a resolução dos problemas ou a restituição dos valores pagos.

O TCU apresentou determinações para que o MCIDADES realize avaliação da atuação das instituições financeiras e agentes financeiros já contratadas para operar no PMCMV Sub50, em especial no que se refere ao acompanhamento da execução das obras, remetendo a este Tribunal documento no qual conste o método empregado na avaliação e os resultados obtidos, acompanhado de parecer conclusivo sobre a continuidade da participação de cada uma das entidades no programa (levando em consideração a capacidade técnica e financeira e a regularidade fiscal e jurídica das empresas subcontratadas. Também determinou a elaboração de plano de ação visando a verificação da qualidade dos empreendimentos e a adoção de medidas para a correção dos problemas de qualidade, a regularização da situação fundiária das unidades e a melhoria da divulgação de dados das obras contratadas. além da audiência com a Secretária nacional de habitação para a apresentação de justificativas para as condutas apuradas. Em relação às recomendações, a principal delas foi para que o Ministério realize a avaliação da conveniência de não mais realizar Oferta Pública de Recursos, alterando o programa para financiamentos do FGTS. Também foi recomendada a comunicação ao BACEN para o acompanhar, no âmbito de suas competências, a adoção das providências pelos responsáveis.

A análise das propostas de deliberações verificou a superposição de solicitações dos órgãos de controle para a melhoria da comunicação e da transparência sobre as in-

formações da execução do programa, a adoção de providências para a regularização fundiária e, também, para a adoção de providências visando a solução dos problemas de baixa qualidade das obras fiscalizadas.

Um ponto a ser destacado é que a CGU propõe alterações normativas para a melhoria da execução do programa em caso de nova oferta pública de recursos, enquanto que o TCU recomendou que o MCIDADES avaliasse a conveniência de não mais realizar oferta pública de recursos, alterando a fonte de financiamento do programa para as operações de crédito do FGTS. As demais propostas dos órgãos de controle são complementares.

ANEXO IV – Detalhamento das análises comparativas realizadas na área de mobilidade

1. Tema dos relatórios: BRT “Norte Sul” no município de Goiânia/GO

1.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação

A pesquisa realizada utilizou a seguinte chave: “BRT Norte Sul” e “Goiana”. O resultado apresentou duas ocorrências de Acórdãos do TCU. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 52 – Acórdãos do TCU que trataram do tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
2307/2017-P	fiscalização do TCU das obras de implantação do Corredor Goiás BRT Norte Sul, em Goiânia/GO.	Sim
2810/2016-P	Consolidação das fiscalizações do TCU no âmbito do FISCOBRAS 2016, entre elas, a obra abordada no Acórdão 2307/2017.	Não

Foi selecionado para a análise comparativa, o Acórdão 2307/2017 – plenário, que tratou do mesmo assunto tratado pelo relatório da CGU.

1.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 53 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos.

Relatório de Fiscalização nº 201504940	Acórdão 2307/2017 - Plenário
<p>Análise documental e fiscalização presencial realizados na Prefeitura municipal de Goiânia/GO e na Caixa Econômica Federal no período de 21 de dezembro de 2015 a 10 de março de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito, Ação 10SS – Apoio a Sistemas de Transporte Coletivo Urbano, com recursos provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujo o objeto é a implantação do Trecho 01 do “BRT Norte Sul” no município de Goiânia/GO. Para tanto, foi celebrado o Termo de Compromisso no 0402097- 67/2013-GO, de 22 de agosto de 2014, no valor de R\$ 70.000.000,00, firmado pelo Município de Goiânia/GO junto à União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela CAIXA.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitação de informações à prefeitura municipal de Goiânia/GO e à CAIXA - Análise da taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI apresentada pela Consórcio BRT-Goiânia: adotou-se a seguinte fórmula, que é indicada no Acórdão no 2622/2013 – TCU/Plenário e, também, nos normativos da CAIXA. - Comparativo entre os preços unitários das composições de serviços contratados e os custos unitários contidos nos sistemas referenciais oficiais do Governo Federal 	<p>Análise documental e fiscalização presencial realizada na Prefeitura municipal de Goiânia/GO, no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal, no período de 4/4/2016 a 13/5/2016, tendo como objeto verificar a implantação do BRT Norte Sul de Goiânia/GO, além de audiências com os gestores responsáveis.</p> <p>O volume de recursos fiscalizados no trecho 1 alcança o montante de R\$ 82.928.897,01 - conforme consta do Termo de Compromisso 0402.097-67/2013-GO, assinado em 22/8/2014, sendo R\$ 70.000.000,00 de recursos federais e R\$ 12.928.897,01 de contrapartida do município de Goiânia.</p> <p>A auditoria adotou como um de seus critérios a Instrução Normativa Conjunta 1/2016-MPDG/CGU e abarcou em seu escopo avaliação acerca adequação dos procedimentos e atividades do Ministério das Cidades e da CAIXA em face do referido normativo, no âmbito de transferências realizadas no PAC para obras e empreendimentos.</p>

As metodologias de avaliação informadas nos trabalhos da CGU e do TCU são similares, assim como o objeto fiscalizado (trecho 1 do “BRT Norte Sul” no município de Goiânia/GO, contratado com recursos federais por meio do Termo de Compromisso 0402.097-67/2013). Ressalta-se ainda que o trabalho do TCU foi iniciado um mês após o final do trabalho da CGU, e que o mesmo cita a utilização da IN Conjunta MPDG/CGU nº 1/2016 para o exame dos riscos relacionados ao repasse de recursos federais a estados, Distrito Federal e municípios para obras e empreendimentos, sobretudo aqueles constantes do PAC, por meio da avaliação acerca adequação dos procedimentos e atividades do Ministério das Cidades e da CAIXA.

Por sua vez, o Relatório da CGU informou que adotou a metodologia do TCU (Acórdão 2622/2013 – Plenário) para o cálculo da adequação do BDI aplicado na planilha orça-

mentária do consórcio vencedor da licitação, além de outras jurisprudências para a verificação dos resultados da licitação.

Identificou-se análises de ambos os órgãos de controle acerca dos mesmos assuntos relacionados ao empreendimento, como a avaliação dos preços constantes da planilha orçamentária contratual, o BDI, aspectos relacionados à licitação e, também, sobre fatores que podem comprometer a entrega das obras no prazo previsto.

O relatório da CGU apresentou outras análises não presentes no relatório do TC, como a aderência à Política Nacional de Mobilidade Urbana, a avaliação dos projetos do eixo de transporte Norte - Sul (corredor Norte- sul), a formalização legal do termo de compromisso, a inadequação da utilização de índice geral de variação de preços para reajuste do Contrato, o ritmo de execução da obra e questões relacionadas ao licenciamento ambiental e desapropriações.

Já o trabalho do TCU se diferenciou ao realizar a análise acerca dos procedimentos do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal para mitigar riscos identificados no Fiscobras 2016 relativos ao repasse de recursos federais.

1.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

1.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 54 – Achados da CGU e do TCU sobre questões relacionadas à licitação e contratação para execução das obras

Relatório de Fiscalização nº 201504940	Acórdão 2307/2017 - Plenário
<p>Constatações da CGU:</p> <p>- Divergências entre valores da licitação, contrato e termo aditivo.</p> <p>Portanto, persistem as divergências de valores das obras, desta feita, a divergência está sediada entre o valor da obra aprovado pela CAIXA e o valor do objeto constante do 1o Termo Aditivo de Retificação e Rerratificação ao Contrato no 001/2015.</p> <p>- Utilização, de forma inadequada, de índice geral de variação de preços para reajuste do Contrato nº 001/2015.</p>	<p>Achados do TCU:</p> <p>Ausência de parcelamento do objeto sem justificativas adequadas.</p> <p>O texto da própria Lei 8.666/1993 em seus arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º preconiza a obtenção de economicidade e economia de escala, e exige que o parcelamento do objeto seja sempre realizado em tantas parcelas quantas forem viáveis técnica e economicamente.</p> <p>Nessa situação, o parcelamento do objeto poderia ampliar o universo de potenciais competidores</p>

Para empreendimentos em que haja preponderância de serviços ou insumos específicos, ou no caso de obras de infraestrutura de grande vulto nas quais exista significativa variação quanto à natureza dos serviços contratados, a previsão contratual para reajuste deve ser efetuada com base em uma cesta de índices representativos dos insumos ou grupos de serviços a serem executados (Decreto 1.054/94).

- Exigências contidas no Edital contrariando jurisprudências do TCU.

1 – Exigência de prestação de garantia no valor de R\$ 3.000.000,00 para participação no certame concomitantemente com a comprovação de capital social mínimo ou patrimônio líquido de R\$ 32.000.000,00 em desacordo com o § 2º do art. 31 da Lei no 8.666/93, e com o Acórdão TCU no 112/2007-Plenário

2 – Limitação em até três empresas para participação dos interessados sob a forma de consórcio, não constando nos autos do processo justificativas para tal imposição, em desacordo com o contido no Acórdão TCU no 718/2011- Plenário;

3 – Limitação de três atestados ou certidões para a comprovação da capacidade técnico- operacional em desacordo com o contido no Acórdão TCU no 2359/2007 – Plenário.

da licitação, considerando que as exigências de habilitação técnica de cada uma das licitações seriam menores.

O achado de ausência de parcelamento da obra do BRT, com 22 km de extensão, constituiu-se em impropriedade (F/I) que não ensejou a proposta de audiência dos responsáveis, mas tão somente de dar ciência à Prefeitura de Goiânia, uma vez que essa irregularidade não se materializou em prejuízos ao erário.

Considerações gerais sobre o Processo Licitatório - Edital n. 004/2013

Diante da informação do gestor de ter ocorrido aquiescência de técnicos da Caixa Econômica Federal e da Prefeitura Municipal de Goiânia para o uso de parâmetros de formação de preços de obras em desacordo com a legislação e a jurisprudência desta Corte de Contas, sugere-se dar ciência à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura Municipal de Goiânia sobre a irregularidade incorrida no Edital de Concorrência CMTC 004/2013 por não observar a legislação e a jurisprudência do TCU na elaboração de planilhas estimativas de preços de obras.

Acerca do procedimento licitatório e do contrato, o relatório da CGU apurou que ocorreram Divergência entre valores da licitação, contrato e termo aditivo; a utilização, de forma inadequada, de índice geral de variação de preços para reajuste do Contrato; e a contrariedade à jurisprudência do TCU em relação à cláusulas do edital da licitação.

Já o relatório do TCU apurou que ocorreu a ausência de parcelamento do objeto sem justificativas adequadas, e que planilhas estimativas de preços de obras foram elaboradas sem considerar a legislação e a jurisprudência do TCU aplicáveis.

Portanto, em relação as avaliações realizadas pelo TCU e pela CGU sobre a licitação e o contrato dela decorrente, para as obras do BRT Norte Sul” no município de Goiânia/GO, não houve sobreposição de esforços, e sim, complementariedade entre os trabalhos dos órgãos de controle.

Quadro 55 – Achados da CGU e do TCU sobre os custos da obra

Relatório de Fiscalização nº 201504940	Acórdão 2307/2017 - Plenário
<p>Constatações da CGU:</p> <p>- Análise dos custos da planilha orçamentária do Contrato no 001/2015, firmado entre o Município de Goiânia e o Consórcio BRT-Goiânia (Consórcio Isolux-EPC- WVG), oriundo da Concorrência no 004/2013.</p> <p>Apesar de a análise ter apontado, no total analisado, preço abaixo ao de mercado, os itens de serviço 5.1.9, 5.2.8, 5.3.6, 10.2.2.5, 10.2.4.7, 10.3.1, 12.2.8.9 e 13.2.8.10, apresentaram inconformidades na formação dos custos unitários da planilha orçamentária contratada, e, devido à materialidade desses serviços, tal assunto é tratado em item específico deste Relatório. Itens contratados no valor total de R\$ 10.339.134,12 com inconformidades na formação dos custos unitários.</p> <p>A afirmação da Prefeitura de que o SICRO somente deve ser utilizado quando não for possível a verificação das composições no SINAPI ou nas tabelas Agetop, pois as tabelas SICRO em nada correspondem a veracidade de fornecimento em áreas urbanas, não encontra amparo legal. Pois, apesar de ser utilizada na orçamentação de obras de engenharia com execução no Estado de Goiás, a tabela Agetop não é um sistema oficial de referência para obras executadas com recursos da União, devendo ser empregada apenas de forma subsidiária àqueles dois sistemas, conforme estampado no Decreto no 7.983 Em relação aos itens 5.1.9, 12.2.8.9 e 13.2.8.10 (“Execução de pavim. rígido com concreto fck = 30 MPa e fctm, k = 4,5 MPa excl. transp.”) e 5.2.8 e 5.3.6 (“Execução de concreto betuminoso warm mix”), em que pese as alegações apresentadas pela Prefeitura, as composições apresentadas pela Contratada e que foram efetivamente aprovadas devem ser reanalisadas pela CAIXA, principalmente porque tais itens correspondem 13,42% do orçamento total do trecho e houve alterações nos métodos constitutivos de tais serviços. e 10.2.4.7 (“Laço detector 2,00m x 1,00m com 3 voltas”), a Prefeitura não se manifestou. Entretanto, a CAIXA, na sua manifestação, encaminhou a tabela com uma cotação para o item 10.3.1 e duas cotações para os itens 10.2.2.5 e 10.2.4.7.</p>	<p>Sobrepreço no orçamento-base decorrente de preços excessivos</p> <p>Com a utilização do BDI paradigma de 28,1% e dos sistemas oficiais Sicro e Sinapi para a data base de abril/2014, a equipe de auditoria detectou indícios de sobrepreço no orçamento-base (trechos 1 e 2) decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no montante de R\$ 46.112.918,94, o que corresponde a 15,52% do valor total do orçamento-base e a 27% da amostra analisada, que perfaz 52,93% de representatividade.</p> <p>10. No trecho 1, que utiliza recursos do OGU, o sobrepreço apurado no orçamento-base corresponde a R\$ 11.023.750,05 (23,9% do sobrepreço total apurado), para uma amostra de mesma representatividade.</p> <p>11. Embora haja indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado no orçamento-base, cabe mencionar que não foi detectado sobrepreço global na planilha contratual para o trecho 1, considerando a utilização do Método da Limitação do Preço Global (MLPG), no qual eventuais descontos são subtraídos do sobrepreço identificado, em relação aos preços obtidos a partir do Sinapi e do Sicro.</p> <p>12. O desconto ofertado pelo licitante vencedor e as correções realizadas em aditamento contratual sanaram o sobrepreço global constatado no orçamento-base, sem, contudo, elidir o risco de jogo de planilha e jogo de cronograma devido aos elevados preços contratuais dos serviços de pavimentação em conjunto com indícios de modificação do cronograma e de quantitativos.</p> <p>13. Nesse diapasão, verificou-se que a elisão do potencial prejuízo foi resultado da concorrência entre nove empresas no certame e de posteriores análises efetuadas pelos órgãos de controle municipal (Controladoria-Geral do Município e Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás) e não de qualquer medida corretiva tomada pelos responsáveis.</p> <p>Diante do risco de vir a ocorrer o ‘jogo de planilha’ ou o ‘jogo de cronograma’ na execução do BRT de Goiânia, apontados pela equipe de auditoria, o Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes determinou (peça</p>

Ausência de indicação do órgão que deu causa à glosa de R\$ 1.449.460,13 e de comprovação de aplicação dos recursos da contrapartida.

Portanto, constatou-se que não houve o devido aporte de recursos de contrapartida do município de Goiânia simultâneo à liberação da primeira parcela de crédito de recursos vinculado ao Termo de Compromisso no 0402097-67/2013-GO, sendo ainda, que essa primeira parcela de crédito sofreu uma glosa motivada por insuficiência de recursos sem que a CAIXA indicasse se a citada glosa compunha os recursos aportados pelo ente federal ou pelo ente municipal.

58) encaminhar à Prefeitura Municipal de Goiânia e à Caixa Econômica Federal (peças 62, 63) cópiado relatório de auditoria e desse despacho.

Agora, propõe-se dar ciência de tais fatos ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União-CGU, além da Prefeitura Municipal de Goiânia e à Caixa Econômica Federal

Ambos os trabalhos concluíram pela ocorrência de sobrepreço em relação aos índices de referências oficiais para alguns itens da planilha orçamentária.

O Relatório da CGU considerou que esse sobrepreço foi anulado e não se materializou em superfaturamento em virtude de outros itens da planilha estarem com preços abaixo das referências oficiais, fazendo com que ocorresse a compensação no valor global da obra, considerando a metodologia contida no documento “Entendimentos Relativos a Auditorias de Obras Públicas”, aprovado pela Portaria no 2.079, de 11 de setembro de 2014, que determina a utilização compensação entre subpreço e sobrepreço, o que resultou no valor de R\$ 8.337.745,35 abaixo do preço de mercado.

A análise da CGU considerou amostra de 80,01% do total do orçamento, para o trecho 01, verificando um sobrepreço de R\$ 3.248.412,22, o que representa 6,30% do total contratado e 5,04% do valor total analisado.

Na mesma linha, o relatório do TCU apontou que o orçamento da proposta vencedora promoveu redução linear de preços em relação ao orçamento estimativo da licitação, enquanto manteve sobrepreço em alguns serviços que compõem, em sua maioria, o item pavimentação. Ou seja, apesar de haver preço global inferior aos referenciais adotados pelo TCU, existem sobrepreços pontuais concentrados nos itens de pavimentação, que, por sua vez, é a parcela com maior materialidade percentual do orçamento do Trecho 1, com risco de futuro ‘jogo de planilha’ nesse item, além da possibilidade de ‘jogo de cronograma’, pois se constatou haver preços unitários superiores aos de mercado nos serviços a serem executados no início das obras que são compensados por descontos significativos nos preços dos serviços que serão executados ao final do contrato (risco de o contratado auferir ganhos financeiros iniciais e, posteriormente, paralisar a obra após ter executado os serviços que lhe beneficiassem, sob a alegação de que os serviços restantes se encontram em desequilíbrio econômico-financeiro).

O trabalho do TCU considerou para análise de custos os trechos 1 e 2, e detectou a partir de avaliação de amostra com 52,93% de representatividade em relação ao custo global, indícios de sobrepreço no orçamento-base decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no montante de R\$ 46.112.918,94 – sendo que no trecho 1 (o qual conta com recursos oriundos do OGU) o sobrepreço apurado no orçamento-base corresponde a R\$ 11.023.750,05.

Portanto, ambos os relatórios chegaram a mesma conclusão sobre o orçamento estimativo da obra (itens com sobrepreço mas orçamento global com preço inferior aos referenciais devido ao desconto ofertado pelo licitante vencedor em outros itens), verificando a ocorrência de superposição em relação à apuração previa do outro órgão de controle.

Entretanto, houve grande discrepância em relação aos valores apurados de sobrepreço para o trecho 1 nos dois relatórios, tendo a CGU chegado ao valor de R\$ 3.248.412,22, em amostra representando 80,01% do total do orçamento, e o TCU obtendo R\$ 11.023.750,05 de sobrepreço em amostra diferenciada.

A análise do TCU também faz a ressalva de possibilidade de ocorrência de “jogo de planilha” ou “jogo de cronograma”, em virtude dos itens com sobrepreço estarem previstos para execução no início das obras. Já o relatório da CGU apresenta a constatação adicional de falta de comprovação do aporte da contrapartida pelo ente municipal.

1.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

O trabalho da CGU não apresentou recomendações específicas, propondo o encaminhamento do relatório ao gestor federal para a adoção de providencias de regularização para as inconformidades constatadas.

O relatório do TCU, por sua vez, propõe a aplicação de multa ao Presidente da Comissão Permanente de Licitações responsável, além de dar ciência à Secretaria Extraordinária da Unidade Executora do BRT do Município de Goiânia/GO e à Caixa Econômica Federal sobre as impropriedades identificadas na fiscalização do contrato.

Como houve a identificação, por ambos os órgãos de controle, em relação aos achados de auditoria relacionado aos custos das obras, conclui-se que, para esse caso, ocorreu a similaridade da solicitação de providencias e, por parte do gestor, a possibilidade de sobreposição de esforços para a apresentação de providencias aos órgãos de controle.

2 Tema dos relatórios: VLT Cuiabá/MT

2.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação

A pesquisa realizada utilizou a seguinte chave: “VLT” e “Cuiabá”. O resultado apresentou 18 ocorrências de Acórdãos do TCU acerca do tema. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 56 – Acórdãos do TCU que trataram do tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
1517/2010-P	Levantamento de auditoria. objetivo de apresentar os riscos da copa do mundo de futebol de 2014 nas áreas de construção ou reforma de estádios, infraestrutura aeroportuária e mobilidade urbana.	Não
1588/2011-P	Representação o MPF. Solicitação para análises técnicas de engenharia dos projetos básicos anteriormente às licitações e às liberações de recursos.	Não
2291/2011-P	Solicitação do Congresso Nacional. Requerimento para que o Tribunal encaminhe relatórios quadrimestrais detalhados sobre a atuação desta Corte no acompanhamento dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014.	Não
3062/2011-P	Obras de adequação de trecho rodoviário - Rondonópolis - Cuiabá - Posto Gil, na BR-163, Mato Grosso.	Não
3134/2011-P 3011/2012-P	Realização de levantamento para avaliar o panorama das ações de governo para o mundial nas áreas aeroportuária, mobilidade urbana, estádios e turismo.	Não
3247/2012-P 185/2014-P 3198/2014-P 2826/2015-P	Representação da PGR/DF - Possíveis irregularidades de servidores do ministério das cidades em parecer sobre à modificação do modal de transporte outrora financiado.	Não
3368/2012-P 2913/2016-P 446/2018-P	Solicitação do Congresso Nacional. Resultados e demais ações fiscalizatórias das ações de auditoria do TCU nas obras de mobilidade urbana para o mundial de futebol.	Sim
299/2014-P	Exame das ações adotadas pela Telebrás para execução dos recursos disponibilizados pelo grupo executivo da copa do mundo Fifa 2014.	Não
673/2014-P	Acórdão de Relação	Não
1608/2014-P 3422/2014-P	Relatório consolidado de informações relativas às ações previstas na matriz de responsabilidade para realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e outros projetos relacionados.	Não

1713/2015-P	Julgamento das contas anuais da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana do Ministério da Cidades.	Não
-------------	--	-----

Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foram selecionados os Acórdãos 2913/2016-P e 446/2018-P para a comparação com o relatório da CGU.

2.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 57 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus respectivos trabalhos.

Relatório de Fiscalização nº 201314802	Acórdão 2913/2016 – Plenário Acórdão 446/2018 - Plenário
<ul style="list-style-type: none"> - Levantamentos de dados realizados: Previamente à análise do empreendimento VLT Cuiabá Várzea Grande, objetivando conhecer quais documentos estavam disponíveis para consulta na Internet, foram feitas pesquisas em sites que espelham a transparência das ações afetas à COPA DO MUNDO FIFA 2014 bem como no site do Tribunal de Contas do Estado - MT. Assim foram obtidas informações básicas da matriz de responsabilidade, da licitação que norteou a contratação integrada do VLT, do contrato e da ordem de serviço, planilha orçamentária e proposta comercial da vencedora, e do plano de mobilidade urbana. Por se tratar de um objeto executado com base em normativos específicos que disciplinam o Regime Diferenciado de Contratação - RDC, efetuou-se pesquisas sobre a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o assunto e artigos doutrinários publicados na internet; - Contatos com outros órgãos: Também foi obtida documentação formal da Caixa Econômica Federal - CAIXA, responsável pelo acompanhamento das ações pactuadas pelos Contratos de Financiamentos nºs 0364.021-34/12 e 0364.186-21/1, na condição de agente financeiro; - Diligências efetuadas: Foram emitidas Solicitações de Fiscalização à SECOPA visando à obtenção da documentação afeta ao empreendimento VLT Cuiabá Várzea Grande e informações acerca da condução dos trabalhos, e reunião com a equipe técnica do Consórcio Planservi-Sondotécnica - VLT Cuiabá, 	<p>Acórdão 2913/2016 – Plenário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análise da solicitação do Congresso Nacional para fiscalização nas obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais; - Análise documental visando ao exame dos procedimentos de contratação das operações de crédito, a verificação da adequação e da suficiência das garantias. <p>Acórdão 446/2018 – Plenário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análise da solicitação do Congresso Nacional para fiscalização nas obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais; - Análise dos processos anteriores do TCU acerca do empreendimento VLT de Cuiabá/MT; - Avaliação acerca do processo de concessão de financiamento

contratado para o gerenciamento e supervisão do empreendimento.

As seguintes ações de fiscalização foram desenvolvidas pela equipe ao longo, dos trabalhos de campo:

- identificação de todas as obras necessárias para execução do VLT Cuiabá Várzea Grande, bem como sistemas para operação do empreendimento;
- visita “in loco” nos dois eixos de traçado que compõe o VLT Cuiabá Várzea Grande, com vista a verificar o estágio atual do empreendimento;
- verificação sobre a existência de aditivos ao contrato original promovido entre a SECOPA e contratada;
- avaliação do cronograma físico-financeiro;
- análise sobre a compatibilidade dos desembolsos realizados no âmbito dos Contratos de Financiamentos n°s 0364.021-34/12 e 0364.186-21/1 (medições e adiantamentos);
- verificação sobre a existência de controle de qualidade dos serviços e materiais empregados;
- avaliação de como foi construído o orçamento da SECOPA para balizar a contratação integrada do VLT.

O trabalho da CGU apresenta ampla avaliação do empreendimento VLT Cuiabá-Várzea grande, com análise da matriz de responsabilidades das obras da Copa do Mundo FIFA 2014, da licitação no formato RDC, do contrato e da Ordem de Serviço para a realização das obras, da planilha orçamentária e proposta comercial da licitante vencedora e do plano de mobilidade urbana aplicável.

Por sua vez, o relatório do Acórdão TCU nº 2913/2016 – Plenário informa que a Corte de Contas realizou apenas o exame dos procedimentos de contratação das operações de crédito que financiaram o empreendimento, além da adequação e da suficiência das garantias. O mesmo relatório consigna que cabe aos tribunais de contas dos estados e dos municípios a fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras, de modo que o TCU não realizou a fiscalização dos processos de licitação, contratação e execução das obras, conforme realizado pela CGU.

Os trabalhos possuem naturezas distintas sendo, no caso da CGU, um relatório completo de fiscalização sobre o empreendimento VLT Cuiabá/Várzea Grande-MT, abordando a situação da elaboração e da qualidade dos projetos básico e executivo, das metas pactuadas, da pesquisa de preços, cronograma, evolução física das obras, quantitativos de materiais e serviços, etc.

Já os trabalhos do TCU trataram de representações do Congresso Nacional para a fiscalização nas obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais. No relatório do primeiro Acórdão, o Tribunal informa que realizou apenas o exame dos procedimentos de contratação das operações de crédito que financiaram o empreendimento, além da adequação e da suficiência das garantias, entendendo que cabe aos tribunais de contas dos estados e dos municípios a fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras. No relatório do segundo Acórdão, tendo em vista que os trabalhos anteriores realizados pelo Tribunal não atendem integralmente à solicitação do Congresso Nacional (CN), a equipe técnica conclui que deve ser executada fiscalização na forma de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com vistas a verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal ao Governo de Mato Grosso relacionados ao financiamento da obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá/Várzea Grande-MT, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à demanda do CN.

2.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

2.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 58 – Achados da CGU e do TCU sobre as obras do VLT Cuiabá-Várzea grande/MT

Relatório de Fiscalização nº 201504940	Acórdão 2307/2017 - Plenário
<p>A avaliação da CGU constatou a ocorrência de diversas impropriedades na execução as obras do VLT CuiabáVárzea Grande/MT, destacando, em função de sua gravidade, as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Constatação - Ausência de deemonstrativos e/ou informações que consubstanciassem os valores contidos no orçamento dos itens de obras da Contratação Integrada noº 001/SECOPA/2012 inviabilizando uma avaliação sobre a parametrização adotada pela SECOPA com vistas a contratar o empreendimento Veículo Leve sobre Trilhos. – Constatação - Fragilidade na pesquisa de mercado para cotação de preços do material rodante no empreendimento do VLT. – Constatação - Incompatibilidade entre a evolução física das obras do empreendimento VLT e o 	<p>Acórdão 2913/2016 – Plenário:</p> <p>As deficiências e eventuais irregularidades constatadas não configuram responsabilidade da Caixa Econômica Federal, de forma que, sendo assim, o caso foge a jurisdição do TCU, seja porque os recursos federais utilizados no financiamento os recursos federais utilizados no financiamento estão sendo devolvidos regularmente, seja porque a possível ineficácia no atendimento ao fim estatal ocorre no âmbito de contrato celebrado pelo Estado do Mato Grosso. Esse último ente seria também a parte sujeita aos prejuízos financeiros decorrentes das deficiências e da paralisação do empreendimento, e a avaliação de tal situação insere-se na competência do tribunal de contas local.</p> <p>No caso da obra de mobilidade urbana de construção</p>

cronograma físico-financeiro do Contrato nº 37/2012/SECOPA/MT, evidenciando atraso nas ações pactuadas.

- Constatação - Identificação de problemas na qualidade das obras civis com a continuidade do processo executivo para etapas subsequentes sem implementação da solução.
- Constatação - Ausência ou insuficiência de projetos para o adequado desenvolvimento das obras.
- Constatação - Elaboração dos projetos básicos e executivos sem o fornecimento dos quantitativos de materiais e serviços a serem empregados.

A conclusão final do relatório da CGU, em 18/03/2013, foi de que os exames realizados indicam que existem falhas de execução do empreendimento VLT Cuiabá - Várzea Grande que podem impactar o alcance dos objetivos propostos nos contratos de financiamento, comprometendo a Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo de 2014 no âmbito da sede Cuiabá.

Grande-MT, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à demanda do Congresso Nacional.

do VLT e Cuiabá, o empreendimento também conta com recursos federais apenas decorrentes de financiamento contratado pelo Estado do Mato Grosso junto à CAIXA. Foram constatados problemas e deficiências na execução da obra, bem como sua paralisação, o que implica potenciais prejuízos financeiros e também quanto ao atendimento dos fins institucionais de fornecimento de transporte e de desenvolvimento. Contudo, segundo informado pela CAIXA em resposta à diligência realizada nestes autos, o Estado do Mato Grosso vem pagando regularmente o financiamento, especialmente em razão de garantias bastante protetivas à concedente, de forma que o prejuízo decorrente da não conclusão do empreendimento situa-se na esfera de gestão daquela unidade da federação. Além disso, eventuais prejuízos aos fins institucionais dos entes envolvidos decorrem de deficiências na etapa de execução das obras, o que não caracteriza responsabilidade dos entes federais, esses sob jurisdição do TCU

No caso do VLT de Cuiabá: nos Acórdãos 3.247/2012, 185/2014, 3198/2014 e 122/2015 do Plenário, o Tribunal examinou o processo de concessão do financiamento. Em suas deliberações não foram apontados problemas específicos quanto ao financiamento, mas apenas foi tratada irregularidade encontrada nos procedimentos administrativos, no âmbito do Ministério das Cidades, referentes à adoção do VLT, sem apontamento de irregularidades para a concessão do financiamento especificamente.

Acórdão 446/2018 – Plenário:

Assim, diante da relevância do objeto proposto e tendo em vista que as fiscalizações já realizadas pelo Tribunal não atendem integralmente à presente solicitação, esta unidade técnica manifesta-se favorável à realização da fiscalização solicitada.

Entende-se que a fiscalização deve ser executada na forma de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com vistas a verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal ao Governo de Mato Grosso relacionados ao financiamento da obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá/Várzea

A avaliação da CGU constatou a ocorrência de diversas impropriedades na execução as obras do VLT Cuiabá-Várzea Grande/MT, destacando, em função de sua gravidade, as seguintes:

- Ausência de demonstrativos e/ou informações que consubstanciassem os valores contidos no orçamento dos itens de obras da Contratação Integrada nº 001/SECOPA/2012 inviabilizando uma avaliação sobre a parametrização adotada pela SECOPA com vistas a contratar o empreendimento Veículo Leve sobre Trilhos.
- Fragilidade na pesquisa de mercado para cotação de preços do material rodante no empreendimento do VLT.
- Incompatibilidade entre a evolução física das obras do empreendimento VLT e o cronograma físico-financeiro do Contrato nº 37/2012/SECOPA/MT, evidenciando atraso nas ações pactuadas.
- Identificação de problemas na qualidade das obras civis com a continuidade do processo executivo para etapas subsequentes sem implementação da solução.
- Ausência ou insuficiência de projetos para o adequado desenvolvimento das obras.
- Elaboração dos projetos básicos e executivos sem o fornecimento dos quantitativos de materiais e serviços a serem empregados.

A conclusão final do relatório da CGU, em 18/03/2013, foi de que os exames realizados indicam que existem falhas de execução do empreendimento VLT Cuiabá - Várzea Grande que podem impactar o alcance dos objetivos propostos nos contratos de financiamento, comprometendo a Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo de 2014 no âmbito da sede Cuiabá.

O primeiro relatório do TCU, integrante do Acórdão 2913/2016-Plenário, delimitou a ação da Corte de Contas apenas em relação dos procedimentos de contratação das operações de crédito que financiaram o empreendimento, além da adequação e da suficiência das garantias, entendendo que cabe aos tribunais de contas dos estados e dos municípios a fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras. Já o relatório do segundo Acórdão conclui que, tendo em vista que os trabalhos anteriores realizados pelo Tribunal não atendem integralmente à solicitação do Congresso Nacional (CN), deve ser executada fiscalização na forma de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com vistas a verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal ao Governo de Mato Grosso relacionados ao financiamento da obra do Veículo

Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá/Várzea Grande-MT, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à demanda do CN.

Portanto se tratam de trabalhos distintos que obtiveram conclusões distintas e complementares em relação ao tema auditado.

2.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

O trabalho da CGU não apresentou recomendações específicas, propondo o encaminhamento do relatório ao gestor federal para a adoção de providências de regularização para as falhas graves constatadas.

Os relatórios do TCU, por sua vez, propõem considerar a solicitação do CN atendida em função de trabalhos anteriores que verificaram a regularidade do financiamento contratado junto aos bancos federais financiadores (Acórdão 2913/2016), e, posteriormente, a realização de fiscalização na forma de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com vistas a verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal ao Governo de Mato Grosso relacionados ao financiamento da obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá/Várzea Grande-MT, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à demanda do CN.

Portanto, os trabalhos não apresentaram similaridade na proposta de providências aos gestores, de modo que também são complementares neste aspecto.

3 Tema dos relatórios: VLT Carioca

3.1 Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação

A pesquisa realizada utilizou a seguinte chave: “VLT Carioca”. O resultado apresentou seis ocorrências de Acórdãos do TCU acerca do tema. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 59 – Acórdãos do TCU que trataram do tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
1856/2015-P	Relatório consolidado de levantamento das auditorias, das fiscalizações e demais ações de controle realizadas por este Tribunal até o mês de junho/2015 nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, com o objetivo de avaliar essas ações e definir os novos passos a serem adotados.	Não
2906/2015-P	Auditoria realizada com objetivo de conhecer projetos, processos, entes envolvidos e suas respectivas atuações no Programa de Aceleração do Crescimento - Mobilidade Urbana com vistas a elucidar o alcance jurisdicional e a forma de controle do Tribunal acerca das transferências de recursos federais.	Sim
942/2016-P	Acompanhamento com objetivo de consolidar as fiscalizações e demais ações de controle sobre a estrutura de governança, a gestão e a execução dos projetos relativos aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.	Não
1341/2016-P	Acompanhamento nas operações de crédito celebradas pelo BNDES para financiamento de projetos e ações de mobilidade urbana vinculadas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Análise da oitava.	Não
1665/2016-P	Representação de unidade técnica do TCU acerca de irregularidades ocorridas no Ministério das Cidades relacionadas à análise dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeiras e à assinatura dos Termos de Compromisso para empreendimentos a serem contratados como Parceria Público-Privada, contemplados com repasses de recursos do Orçamento Geral da União. PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades. Análise das oitavas.	Não
1997/2017-P	Relatório de Acompanhamento das obras de mobilidade urbana vinculadas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 que viessem a obter financiamentos junto a bancos federais, com vistas a examinar a regularidade das operações de crédito celebradas com a finalidade de financiar a construção das referidas obras e das condições para a contratação e desembolso dos recursos.	Não

Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 2906/2015-P para a comparação com o relatório da CGU.

3.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 60 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus trabalhos.

Relatório de Fiscalização nº 201505064	Acórdão 2906/2015 - Plenário
<p>Para a execução deste trabalho, foram coletados e analisados documentos referentes ao empreendimento, tais como editais de licitação, contratos de execução de obras, projetos de engenharia, termos aditivos e medições. Também foi realizada visita às obras e à gerência local da Caixa Econômica Federal, mandatária da União.</p> <p>Os trabalhos foram desenvolvidos com o cumprimento das seguintes etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análise da documentação de seleção e aprovação do empreendimento pelo Ministério das Cidades; - Análise da documentação da Parceria PúblicoPrivada e do Processo Licitatório; - Análise dos documentos jurídicos que permitiram a execução de empreendimentos na modalidade Parceria Público-Privada; - Programação e preparação da visita às obras; - Análise processual na Gerência Regional da CAIXA no período de 28/09 a 02/10/2015; - Visita às obras no dia 30/09/2015; - Análise da documentação encaminhada pela CAIXA e pelo Município do Rio de Janeiro após a realização da fiscalização; - Elaboração do Relatório de Fiscalização. 	<p>Mapeamento dos principais agentes envolvidos, processos, etapas e trâmites em curso no empreendimento, além de outros aspectos pertinentes, incluindo o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE).</p> <p>Realização de entrevistas e análise das diligências realizadas junto aos principais atores envolvidos no projeto do VLT/RJ.</p> <p>Avaliação das alterações da legislação relacionada ao tema vigente e dos possíveis impactos na forma de atuação proposta na instrução inicial desse levantamento.</p>

3.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

3.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 61 – Achados da CGU e do TCU sobre as obras do VLT Carioca

Relatório de Fiscalização nº 201505064	Acórdão 2906/2015 - Plenário
<p>A primeira questão que merece ser destacada é a verificação que o empreendimento, de acordo com o projeto inicial, não será integralmente executado para atender os Jogos Olímpicos de 2016. Em razão dos atrasos ocorridos, o empreendimento restou dividido em duas etapas. A Etapa 1 tem a previsão de entrega e operação para atender o evento esportivo, que ocorrerá em agosto de 2016. A Etapa 2 será paralisada durante a realização do evento e retomada somente após a sua realização. Dessa forma, o fato de não se entregar o empreendimento de forma integral para os Jogos já configura um atraso nas obras.</p> <p>Com relação ao processo de seleção do empreendimento, várias falhas foram verificadas. As principais delas dizem respeito à ausência de compatibilidade entre a demanda e a modalidade escolhida, falta de compatibilidade do empreendimento com o as diretrizes do Plano Diretor, ausência de uma análise aprofundada dos valores de investimento e ausência de uma análise conclusiva do EVTE.</p> <p>No que tange à aprovação do Termo de Compromisso e à análise do EVTE, não houve o atendimento do artigo 4º da Portaria no 262/2013, que estabelece que o Ministério das Cidades deverá apreciar o EVTE e verificar a aderência das minutas do edital e do contrato ao EVTE. Verificou-se que o Edital, a Minuta de Contrato, o EVTE do VLT Carioca e o fluxo de CAIXA foram analisados de forma preliminar pelos órgãos do Governo Federal que trabalham com PPP.</p> <p>Quanto aos Estudos de demanda, considera-se que a escolha do VLT foi baseada principalmente na tecnologia, na questão urbana e no meio ambiente, em detrimento da demanda e da questão econômica e financeira, resultando em uma escolha equivocada com alto investimento para pequeno incremento da demanda no horizonte de projeto.</p> <p>Com relação à elaboração do LAE – Laudo de para Análise Técnica de Engenharia, a CGU identificou que a avaliação de custos do empreendimento apresentou</p>	<p>As constatações mais relevantes desse trabalho estão relacionadas a deficiências no processo de análise do EVTE no âmbito do MCIDADES, a estruturação incipiente do órgão ministerial para tratar de financiamentos de projetos como os do VLT/RJ, além da ausência de normatização suficiente e adequada quando iniciaram-se as tratativas para contratar a obra.</p> <p>Apesar da terceira constatação indicada no tópico acima, e embora não fizesse parte do escopo inicial do levantamento, observou-se a publicação de uma nova portaria, pelo MCIDADES, com o objetivo de aprimorar a Portaria - MCIDADES 262/2013. A Portaria - MCIDADES 786/2014 ratificou o documento intitulado Orientações Operacionais para o acompanhamento de PPPs, o qual prescreveu regras referentes a procedimento para aprovação do termo de compromisso pelo MCIDADES, formalização desse termo de compromisso, autorização para início da execução do objeto, aferição dos marcos, retenção do percentual de repasse da União e prestação de contas.</p> <p>Não obstante esse normativo ter preenchido lacunas do processo, ainda restam fragilidades relacionadas a consistência da análise do EVTE empreendida pelo MCIDADES, a necessidade de correções nos projetos, pelo ente, acerca de elementos técnicos e orçamento de obras, além da possibilidade de incompatibilidade entre projeto de engenharia com o EVTE e com o contrato, entre os marcos e o referido projeto ou mesmo entre o cronograma de implantação e o andamento da obra. Assim, conclui-se que o escopo traçado para o presente levantamento foi alcançado.</p> <p>Considerando que esse trabalho constituiu uma decorrência do levantamento feito inicialmente (peça 60), foram analisados os termos da proposta de encaminhamento respectiva, para verificar sua adequação, tendo em vista os novos elementosapurados. As propostas de encaminhamento, em sua essência, foram ratificadas com pequenos ajustes.</p> <p>Por fim, cabe repisar a questão relacionada à falta de análise do EVTE, que traz riscos para todos os envolvidos, tendo em vista que todas as premissas</p>

falhas ao realizar uma análise comparativa com uma amostra de projetos bastante heterogênea e muito pequena. A Constatação conclui que, como a Mandatária já possuía o projeto básico e o orçamento detalhado, a análise deveria ter sido realizada comparando-se os grandes grupos de custos, sem levar em conta suas composições.

O relatório demonstra que Decreto nº 7.888, de 15 de janeiro de 2013, que regulamenta a Lei nº 11.578, de 2007 e estabelece os requisitos para a utilização de tecnologia, mão-de-obra e equipamentos nacionais, não foi atendido. Dessa forma, entende-se que a aceitação da licitação deveria estar condicionada à repactuação do Contrato de PPP adequação ao referido decreto.

Com relação ao processo licitatório, a constatação destacou o fato de o mesmo grupo que elaborou a documentação técnica ser o único grupo participante e vencedor do processo licitatório, fato que acarretou a perda de objetividade do certame, pois contrariou o princípio da isonomia e da busca da melhor proposta para administração.

Verificou-se que não houve a devida publicidade da documentação do empreendimento conforme exigido pela Portaria no 262, de 07 de junho de 2013.

No que tange aos marcos contratuais, a equipe de fiscalização identificou que houve um aumento considerável do quantitativo de marcos contratuais, fato que pode alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP, sem que houvesse uma reavaliação por parte dos gestores federais (CAIXA e Ministério das Cidades) sobre essas alterações.

Identificou-se o descumprimento da Portaria no 262/2013, no que diz respeito à previsão de retenção de percentual dos recursos de cada medição, que deveriam ser liberados somente após o início de operação do empreendimento.

Por último, não menos importante, identificou-se que houve uma redução do escopo da obra correspondente à alteração do trecho final próximo ao Aeroporto Santos Dumont, com redução da extensão do VLT, e exclusão de trecho próximo à Central do Brasil. A equipe de fiscalização entende que esses fatos devem ensejar uma repactuação do contrato de PPP com a correspondente redução dos valores contratados.

do contrato de PPP devem ser embasadas em estudos de viabilidade consistentes. O EVTE que não foi desenvolvido adequadamente pode implicar alterações de projeto em fase de obras, as quais não são analisadas de maneira oportuna, pois a CEF apenas coordena a parte de orçamento e projeto, mas não avalia o fluxo financeiro como um todo.

A CGU apurou o atraso das obras, pois o empreendimento não ficaria integralmente executado para atender aos Jogos Olímpicos de 2016. Devido a esses atrasos, foi dividido em duas etapas, com a etapa 1 prevista para atender ao evento e a etapa 2 paralisada durante o evento com retomada apenas após a sua realização. Sobre a seleção do empreendimento, foi constatada a ausência de compatibilidade entre a demanda e a modalidade escolhida, falta de compatibilidade do empreendimento com o Plano Diretor, ausência de uma análise aprofundada dos valores de investimento e ausência de análise conclusiva do EVTE. Também se verificou que o MCIDADES não verificou a aderências das minutas de contrato e edital com o EVTE, sendo que essa avaliação foi realizada por outros órgãos federais. Também se constatou a escolha equivocada do modal (VLT) em função da demanda, falhas no Laudo de Análise Técnica de Engenharia e no atendimento ao Decreto 7.888/2013. Também se constatou, na licitação, a falta de atendimento ao princípio da isonomia e da busca da melhor proposta para administração, e a falta de publicidade de informações sobre o empreendimento. Também foi verificada a falta de retenção de recursos a serem liberados somente após o início da operação do empreendimento, em descumprimento à Portaria 262/2013, e a falta de reavaliação dos gestores federais acerca das alterações dos marcos contratuais.

O TCU, por sua vez, também constatou deficiências na análise do EVTE pelo MCIDADES e a insuficiência de estrutura na Pasta para tratar de financiamentos do projeto como o VLT/RJ, e, também, a ausência de normatização adequada no início dos esforços para a contratação da obra, que só foi solucionado com a publicação da Portaria MCIDADES 786/2014 (regras referentes a procedimento para aprovação do termo de compromisso pelo MCIDADES, formalização desse termo de compromisso, autorização para início da execução do objeto, aferição dos marcos, retenção do percentual de repasse da União e prestação de contas). Também foi constatada a necessidade de correção dos projetos, pelo ente, acerca de elementos técnicos e orçamento de obras, além da possibilidade de incompatibilidade entre projeto de engenharia com o EVTE e com o contrato.

Portanto, verifica-se que o TCU, assim como a CGU, também constatou deficiências no processo de análise do EVTE no MCIDADES. Porém esse foi o único achado comum dos dois trabalhos, com a CGU realizando extensa avaliação sobre os aspectos da licitação, execução contratual, andamento da obra (cronograma), sustentabilidade econômica e financeira do empreendimento, análise técnica de engenharia, transparência das informações, pagamento das medições e alteração no escopo da obra. O TCU também verificou a inadequação a infraestrutura do MCIDADES para a análise de empreendimentos do tipo PPP, a falta de normatização adequada no início das tratativas sobre o projeto do VLT/RJ, além da necessidade de correção dos projetos, pelo ente, acerca de elementos técnicos e orçamento das obras.

3.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

Quadro 62 – Propostas de deliberações (recomendações/determinações) dos relatórios da CGU e do TCU

Acórdão 2906/2015 - Plenário

a) determinar ao Ministério das Cidades que, com relação aos empreendimentos a serem executados por meio de parceria público-privada (PPP) e que utilizem recursos do Orçamento Geral da União (OGU) conforme disciplinado na Portaria MCIDADES 262/2013, encaminhe ao TCU:

a.1) o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) e as respectivas minutas de edital e de contrato, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias da aprovação do Termo de Compromisso; e

a.2) o resultado da análise dos documentos exigidos para aprovação do Termo de Compromisso, no prazo máximo de 5 (cinco) dias após a aprovação do referido Termo;

b) dar ciência ao Ministério das Cidades (MCIDADES) que:

b.1) conforme estabelecido no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, no art. 5º, inciso VII, da Lei 8.443/1992, no art. 7º da Lei 11.578/2007 e na jurisprudência deste Tribunal, nos casos de transferência de recursos federais do OGU para execução de obra pública por entes federados, o alcance jurisdicional do TCU é pleno sobre os atos relativos ao instrumento de repasse e aos contratos administrativos firmados pelos entes beneficiários em que serão aplicados os recursos federais;

b.2) de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, como nos Acórdãos 678/2010, 2.298/2010, 2.176/2013 e 2.225/2013, todos do Plenário, com o art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992 e com o art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, nos casos de financiamento com recursos federais onerosos para execução de obras públicas por entes federados, o alcance jurisdicional do TCU restringe-se, em regra, aos procedimentos do agente financeiro federal para celebração e acompanhamento da operação de crédito;

b.3) conforme a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.516/2011, 3.270/2011, 1.982/2013 e 2.176/2013, todos do Plenário), o art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988 e o art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos casos de financiamento com recursos federais onerosos para aporte de entes federados em PPP, o alcance jurisdicional do TCU, em regra, restringe-se aos procedimentos do agente financeiro federal para celebração e acompanhamento da operação de crédito;

b.4) segundo o art. 71, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 e o art. 5º, inciso VII, da Lei 8.443/1992, considerando o art. 6º, § 2º, da Lei 11.079/2004, nos casos de transferência de recursos federais do OGU para aporte de entes federados em PPP, o alcance jurisdicional do TCU abrange, além do exame de adequação da celebração e do acompanhamento do instrumento de repasse, a avaliação da viabilidade do empreendimento, o exame da adequação dos termos de contratação da PPP e a verificação, na etapa de execução da obra ou aquisição de bens reversíveis, da entrega da obra e dos bens com a qualidade e as especificações contratadas, bem como de sua adequação à consecução dos parâmetros de desempenho e do nível de serviço exigidos para a prestação do serviço, nos termos do contrato de concessão e das normas técnicas aplicáveis;

Relatório de Fiscalização nº 201505064

Recomenda-se ao Ministério das Cidades que, para enquadramento e hierarquização das propostas apresentadas pelos proponentes, aplique as regras estabelecidas nos normativos aprovados pelo próprio Ministério e demais exigências necessárias para aprovação de projetos de mobilidade urbana, entre elas, a avaliação criteriosa da demanda, a análise da melhor concepção modal adotada, a compatibilidade com o plano diretor e com o plano de mobilidade urbana.

Recomenda-se, no âmbito do processo de seleção e aprovação dos empreendimentos de mobilidade urbana pelo Ministério das Cidades, que elabore normas/regras de atuação da SNTMU para análise e aprovação dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica.

Recomenda-se, no âmbito do processo de seleção e aprovação dos empreendimentos de mobilidade urbana pelo Ministério das Cidades, que elabore normas/regras de atuação da SNTMU na análise de demanda e no enquadramento em parâmetros de faixas de demanda por modal de transporte.

Recomenda-se ao Ministério das Cidades que, ainda que sejam empreendimentos a serem executados na modalidade de PPP e considerando em alguns casos a ausência de referenciais de custo de projetos de mobilidade urbana, implemente, juntamente com a CAIXA, nova sistemática de avaliação de custo que possibilite maior confiabilidade na aprovação dos projetos. No caso de empreendimentos que não possuam referenciais para uma análise paramétrica, recomenda-se a avaliação de forma sintética com a apresentação detalhada dos custos do empreendimento.

Recomenda-se, no âmbito do monitoramento sistemático do Ministério das Cidades, que aprimore normas/regras de atuação da SNTMU na operacionalização das Parcerias Público-Privadas, notadamente em questões relacionadas às alterações contratuais, alterações de escopo e outras observadas no relatório.

Para atendimento da Portaria no 262, de 10 de junho de 2013, recomenda-se ao Ministério das Cidades orientar à Caixa Econômica Federal a realizar a retenção do percentual dos valores liberados para serem repassados após a disponibilização do serviço de transporte urbano, ou, se for o caso, promova revisão de normativo que permita soluções alternativas desde que não se observe prejuízos à Administração Pública.

Tendo em vista a conclusão da Etapa 1 do VLT para os Jogos Olímpicos, recomenda-se ao Ministério das Cidades que, juntamente com a Caixa Econômica Federal, adote medidas junto ao Município do Rio de Janeiro com vistas à conclusão e operacionalização do empreendimento dentro da etapa remanescente (Etapa 2), conforme programação aprovada pelo Município.

Recomenda-se ao Ministério das Cidades que, juntamente com a Caixa Econômica Federal, solicite ao Município do Rio de Janeiro a apresentação detalhada de todas as alterações realizadas no empreendimento VLT Carioca em relação ao escopo originalmente contratado, principalmente aquelas relacionadas às alterações de traçado geométrico; diminuição da extensão total que estava estipulada no Edital em 28km de via e alterações nos quantitativos de pontos de parada, estações, subestações e demais componentes. Com base nesses estudos, recomenda-se ao Ministério das Cidades elaborar manifestação técnica e adotar medidas, se for o caso, que envolvam a reprogramação do Termo de Compromisso.

A CGU apresentou recomendações para a aprovação de proposta de empreendimentos de mobilidade urbana (aprovação com a análise do melhor modal, compatibilidade com o plano diretor e de mobilidade urbana), além da elaboração de regras para análise e aprovação dos EVTE e regras para análise de demanda para definição do modal de transporte. Também houve recomendação para a adoção de nova sistemática de avaliação de custos que possibilite maior confiabilidade para a aprovação dos projetos. Sobre o monitoramento das PPP, recomendou-se o aprimoramento das regras do Ministério e que, juntamente com a CAIXA, adote medidas para a conclusão e operacionalização do empreendimento, além da manifestação técnica que embase a reprogramação do Termo de Compromisso em função das alterações técnicas realizadas em relação ao escopo originalmente contratado.

O TCU determinou ao MCIDADES para que, nos empreendimentos a serem executados por PPP, encaminhe ao TCU o EVTE antes da aprovação do Termo de Compromisso e o resultado das análises dos documentos exigidos para aprovação do Termo de Compromisso, além de dar ciência ao MCIDADES que o TCU possui competência jurisdicional para a fiscalização do agente financeiro federal responsável pela operação de crédito na forma de PPP dos entes federados, para a verificação da contratação e a verificação da obra ou aquisição de bens com a qualidade e as especificações contratadas, bem como de sua adequação à consecução dos parâmetros de desempenho e do nível de serviço exigidos para a prestação do serviço, nos termos do contrato de concessão e das normas técnicas aplicáveis.

Portanto, em relação às propostas de deliberações, tanto a CGU quanto o TCU apresentaram recomendação/determinação para que o MCIDADES se organize para que possa avaliar adequadamente os EVTE de empreendimentos futuros. Em relação às demais propostas de deliberações, verificou-se que a CGU buscou recomendar o aprimoramento das regras e processos do Ministério para a aprovação e o acompanhamento das obras, enquanto que o TCU tratou sobre a sua competência jurisdicional para a fiscalização de empreendimentos do tipo da PPP do VLT Carioca.

4. Tema dos relatórios: “Ação 1D73” e “Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano”

4.1. Detalhamento da pesquisa que selecionou o trabalho do TCU para comparação

A pesquisa realizada utilizou a seguinte chave: “Ação 1D73” e “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, e “Ministério das Cidades” no campo Órgão/Entidade. O resultado apresentou vinte ocorrências de Acórdãos do TCU acerca do tema. A análise do conteúdo dos Acórdãos constatou o seguinte:

Quadro 63 – Acórdãos do TCU que trataram do tema do trabalho da CGU

Acórdão	Objetivo	Considerado diretamente relacionado ao trabalho da CGU?
472/2010-P	Representação dando conta de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do evento “Encontro Nacional de Novos Prefeitos e Prefeitas”, realizado em Brasília, nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2009.	Não
1507, 1508, 1509, 1510, 1511, 1512, 1513, 1514, 1515/2018-P	Auditoria realizada, no âmbito da FOC Transferências Voluntárias 2017 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em contratos celebrados pelo Ministério das Cidades, tendo como interveniente a Caixa Econômica Federal, com os Municípios de Candeias/BA, Sena Madureira/AC, Santa Rosa do Tocantis/TO e Santa Terezinha do Tocantis/TO, São Domingos do Capim/PA, Tomé-Açu/PA, São Miguel do Anta/MG, Canguaretama/RN, Carreiro e Manaus/AM, e Anapólis/GO.	Sim
1576, 1577, 1578, 1579, 1580, 1581, 1582/2018-P	Auditoria realizada, no âmbito da FOC Transferências Voluntárias 2017 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em contrato celebrado pelo Ministério das Cidades, tendo como interveniente a Caixa Econômica Federal, com os municípios de Boa Vista, Rorainópolis e São Luiz do Estado de Roraima, Feira de Santana/BA, Horizonte/CE e Paracuru/CE, Tarauacá/AC, Marechal Deodoro/AL, Palmares/AL, e Carmo do Cajuru/MG	Sim
1838/2018-P	Auditoria realizada, no âmbito da FOC Transferências Voluntárias 2017 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em contratos de repasse destinados a obras de pavimentação urbana.	Sim
2359/2018-P	Auditoria realizada, no âmbito da FOC Transferências Voluntárias 2017 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em contratos de repasse destinados a obras de pavimentação urbana.	Sim
2707/2018-P	Representação sobre possíveis irregularidades ocorridas no Ministério das Cidades acerca de gestão financeira e orçamentária de programas a cargo do referido ministério.	Não

Após a análise do conteúdo dos Acórdãos identificados, foi selecionado o Acórdão 2359/2018-P para a comparação com o relatório da CGU, pois o referido Acórdão consolida os resultados das verificações constantes dos demais Acórdãos considerados diretamente relacionados ao trabalho da CGU.

4.2 Ação 2 do roteiro de avaliação: apresentação das metodologias empregadas nos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 64 - Metodologias de avaliação utilizadas pela CGU e pelo TCU em seus trabalhos.

Relatório de Fiscalização nº 201800020	Acórdão 2359/2018 - Plenário
<p>A abordagem adotada pela CGU teve como principais objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verificar a legalidade do processo licitatório, identificando, quando for o caso, a ocorrência de restrição à competitividade e a prática de conluio. - Verificar a existência de sobrepreço, e calculá-lo, apurando potencial prejuízo em obras públicas custeadas com recursos federais. - Verificar a existência de superfaturamento e calculá-lo, apurando o consequente prejuízo em obras públicas custeadas com recursos federais. - Verificar a compatibilidade do estágio de andamento dos contratos de repasse com o cronograma físico-financeiro de execução previsto no plano de trabalho, identificando, para os casos de obras paralisadas, atrasadas ou com ritmo lento de execução, os fatores determinantes para tais condições. - Verificar se na execução da obra foram adotadas as especificações técnicas definidas em projeto, bem como se foram seguidos os métodos executivos dos serviços definidos no caderno de encargos e em consonância com as normas técnicas. 	<p>A partir do objetivo do trabalho e do mapeamento de risco efetuado durante a fase de planejamento formularam-se as questões adiante indicadas:</p> <p>Questão 1: As escolhas dos objetos dos contratos de repasse (intervenção) firmados no âmbito da Ação 1D73 estão baseadas em procedimento racional que permite fazer com que a escolha do tipo da intervenção busque a melhor relação custo-efetividade e que o seu local seja o que melhor atende as necessidades da população do município conveniente (tomador), consoante o princípio da eficiência, disposto no art. 37 da Constituição Federal, as boas práticas internacionais na qualificação do gasto público e no Manual para Apresentação de Propostas – Programa 2054?;</p> <p>Questão 2: Existe procedimento institucional que vise assegurar a compatibilidade entre a necessidade de envio de recursos para abastecer os contratos de repasse e a disponibilidade financeira da União no âmbito dos contratos de repasses da Ação 1D73, assegurando o cumprimento das obrigações contidas no art. 6o, inciso I, alínea “c”, da Portaria 424/2016 e no art. 5o, inciso I, alínea “d”, da Portaria 507/2011?;</p> <p>Questão 3: As transferências voluntárias, realizadas no âmbito da Ação 1D73, observam a capacidade operacional do conveniente de identificar os problemas de pavimentação do município, priorizá-los visando o melhor atendimento da sociedade, considerando a limitação orçamentária e, ainda, a capacidade do município de gerir a obra (§2o, art. 4o c/c inciso IV, art. 6o da Portaria Interministerial 507/2011) para que esta seja executada no preço e na qualidade esperados?;</p> <p>Questão 4: Há procedimento institucional estabelecido pelos tomadores de decisão apto a monitorar, avaliar resultados (ex-post) e realimentar o ciclo da Ação 1D73 e, assim, assegurar - conforme o princípio da eficiência, disposto no art. 37 da Constituição Federal, bem como as boas práticas internacionais na qualificação do gasto público - que falhas detectadas sejam convertidas em lições a serem amplamente aprendidas, comunicadas e</p>

aplicadas ao avaliar novas propostas, aprimorando a implementação da Ação 1D73?; e

Questão 5: Há indícios ou evidências de ocorrência de procedimentos fraudulentos que indiquem possível ocorrência de direcionamento de licitação ou licitação montada configurando crime previstos nos art. 90 da Lei 8.666/1993? A questão 3 foi dividida em duas subquestões, quais sejam:

Questão 3.1: O município tem capacidade gerencial adequada para execução da intervenção, o que inclui orçar, contratar, fiscalizar a execução da obra e prestar contas dos recursos aplicados?;

Questão 3.2: A obra tem preços compatíveis com os valores de referência/mercado e sua execução ocorreu em padrões de qualidade e prazo aceitáveis?

O trabalho da CGU baseou sua avaliação em testes para responder questões relacionadas à ao procedimento licitatório (legalidade, restrição à competitividade), orçamento das obras (sobrepço e superfaturamento), andamento das obras (cronograma físico-financeiro) identificando os casos de obras atrasadas e paralisadas, e a qualidade das obras (atendimento às especificações técnicas).

O trabalho do TCU buscou verificar se os objetos escolhidos para os contratos de repasse são os que melhor atenderiam as necessidades da população dos municípios beneficiados, a existência de controles para assegurar a disponibilidade financeira para o envio de recursos aos contratos de repasse, os controles para identificar as necessidades de pavimentação dos municípios e garantir a capacidade dos municípios em gerir as obras, se as obras possuem preços compatíveis com o mercado e a sua execução possui qualidade e prazos aceitáveis, os processos institucionais para o monitoramento dos resultados da ação 1D73, e, se há indícios ou evidências de ocorrência de procedimentos fraudulentos nas licitações.

A análise das questões de auditoria selecionadas pela CGU e pelo TCU para a avaliação da Ação 1D73 identificou que houve similaridade em relação as abordagens sobre os custos, a qualidade e os prazos de execução das obras, além da avaliação sobre a regularidade dos procedimentos licitatórios. Essas questões operacionais, relacionadas à execução dos contratos de repasse foram o foco das abordagens da CGU. O TCU, por sua vez, aprofundou aspectos relacionados aos controles do MCIDADES para a garantia da manutenção do fluxo de recursos, para a seleção dos objetos mais adequados às necessidades dos municípios, a avaliação dos resultados da política e, também, a capacidade dos municípios em gerir as obras.

4.3 Ação 3 do roteiro de avaliação: detalhamento das análises comparativas realizadas - achados e propostas de deliberações

4.3.1 Comparação dos Achados dos trabalhos da CGU e do TCU

Quadro 65 – Achados da CGU e do TCU sobre as obras do VLT Carioca

Relatório de Fiscalização nº 201800020	Acórdão 2359/2018 - Plenário
<p>Após consolidação dos resultados de cada relatório, foram apurados prejuízo efetivo de R\$ 2,4 milhões, o que corresponde a 2,2% dos recursos fiscalizados, e prejuízo potencial de R\$ 1,1 milhão, o que corresponde a 1% dos recursos fiscalizados. Destaca-se, ainda, que cerca de 73% (49 contratos) estão com as obras atrasadas, sendo que quase 27% (18 contratos) estão com as obras paralisadas.</p> <p>Além de obras paralisadas e atrasadas, foram constatadas falhas na licitação; falhas na documentação e fiscalização; inexecução das obras e especificações divergentes; baixa qualidade e patologias; falhas no projeto e no orçamento de referência.</p> <p>Foram considerados adequados 9 contratos, correspondendo a 13% do total de contratos fiscalizados.</p> <p>A missão principal da ação 1D73 é melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e ambientalmente sustentáveis, por meio da gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, tendo como objetivo estratégico promover a qualificação dos investimentos dos recursos públicos administrados pelo MCIDADES. Entretanto, 94% dos contratos fiscalizados nesta avaliação são referentes a obras de pavimentação asfáltica e recapeamento, modalidade escolhida principalmente devido à possibilidade de pulverização do recurso de emenda a diversos municípios. A pavimentação é apenas uma das diversas modalidades que devem estar integradas às demais para que o objetivo estratégico seja atingido.</p> <p>As falhas encontradas na execução das obras apresentam-se como um risco ao atingimento dos objetivos estratégicos do Ministério das Cidades na gestão da política nacional de desenvolvimento urbano.</p>	<p>1. A política pública de apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - Ação 1D73 - possui falhas críticas em sua formulação.</p> <p>1.1. A União desconhece o problema para o qual pretende contribuir e não há evidências de que tenha contribuição relevante, além da financeira, para a resolução do problema;</p> <p>Com base no que foi exposto, conclui-se que inexistente um diagnóstico da situação-problema, baseado em evidências, apto a justificar a formulação da política pública em questão por parte da União, especialmente considerando a competência municipal em executar as políticas de desenvolvimento urbano.</p> <p>1.2. A União não sabe que resultados quer atingir;</p> <p>Considerando que, na prática, 87% dos recursos da Ação 1D73 são destinados à pavimentação urbana e recapeamento de vias, a política pública não está alinhada com o que ele supostamente pretende ser. Transformações urbanísticas estruturais é algo muito mais amplo do que execução de obras de pavimentação e envolve uma diversidade de fatores de dimensão significativamente maior do que o que foi realizado de concreto por esta política pública.</p> <p>1.3. Não há evidências de que a Ação 1D73 seja a melhor forma da União contribuir para a resolver o problema de pavimentação municipal;</p> <p>Além de a política pública não ter sido formulada a partir de um diagnóstico apropriado, baseado em evidências, e não possuir objetivos válidos, não foram avaliadas diferentes alternativas de formatos para a política pública, com vistas a selecionar</p>

aquela que é mais custo-efetiva e que, consequentemente, gera maior valor público (isto é, aquela que entrega o resultado pretendido com o menor custo para a sociedade).

A partir das evidências examinadas neste trabalho, é possível afirmar que a Ação 1D73 não segue as boas práticas de formulação de políticas públicas adotadas como referência, seja em âmbito nacional, seja em âmbito internacional. Sua concepção não é baseada em evidências, não há uma adequada justificativa para a intervenção na forma realizada, não há diagnóstico da situação-problema que se pretende combater com a política pública, não há objetivos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e delimitados no tempo, tampouco existem análises de alternativas de intervenção aptas a indicar qual forma de intervenção (desenho da política pública) entrega mais valor público para a sociedade.

O trabalho da CGU constatou a ocorrência de prejuízos de R\$ 2,4 milhões, e elevados percentuais de obras atrasadas e paralisadas. Também constatou falhas nas licitações e na execução das obras como a baixa qualidade e problemas nos projetos, e que essas falhas são um risco para o atingimento dos objetivos da política. Por fim, a CGU constatou que a Ação 1D73 utiliza 94% de seus recursos para obras de pavimentação, sendo que a pavimentação é apenas uma das modalidades para o desenvolvimento urbano.

O trabalho do TCU verificou que a política pública possui falhas críticas em sua formulação, a partir da constatação de que a União desconhece o problema para o qual direciona os recursos financeiros da política (falha de diagnóstico), de modo que não sabe os resultados que quer atingir, e, também, não afere os resultados para saber se os recursos que estão sendo aplicados contribuem para o desenvolvimento urbano nos municípios, de modo que conclui que a Ação 1D73 não segue as boas práticas de formulação de políticas públicas adotadas como referência, seja em âmbito nacional, seja em âmbito internacional.

Portanto, verifica-se que, em relação à Ação 1D73, a CGU atuou com foco operacional, em relação à execução dos contratos de repasse, atuando em questões como as licitações, planilha orçamentária, execução dos contratos, cronogramas, qualidade das obras, concluindo que esses problemas podem acarretar em riscos ao atingimento dos objetivos da política. O TCU, por sua vez, avaliou a concepção da política, buscando evidências de que houve planejamento, por parte do MCIDADES, antes da aplicação dos recursos, além de diagnósticos da pasta sobre as melhores alternativas para a aplicação dos recursos visando ao desenvolvimento urbano dos municípios, concluindo pela inadequação da política em relação às melhores práticas.

Logo, conclui-se que os trabalhos são complementares em relação aos achados e conclusões obtidas. Cabe ressaltar que o relatório do TCU cita o trabalho da CGU em várias passagens, de modo que, essa complementaridade resulta da interação adequada entre os órgãos de controle, conforme os extratos do relatório do Acórdão 2359/2018 – Plenário abaixo transcritos:

40. Dentre as limitações dos trabalhos desenvolvidos destaca-se a inviabilidade de uma amostra significativa de contratos de repasse (40 contratos de repasse, complementada pela amostra de fiscalizações da CGU, que abrangeu 41 contratos de repasse). Essa limitação (além da seleção de uma amostra por critérios não aleatórios) inviabiliza a generalização dos achados atinentes à execução da política.

(...)

89. Por sua vez, em 2016, a Controladoria-Geral da União realizou fiscalização sobre a aplicação de recursos federais do programa/ação 2054/1D73, Planejamento Urbano/Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o qual contempla, dentre outros objetos, a pavimentação e calçamento de vias urbanas. Foram fiscalizados 41 contratos que totalizaram a quantia de R\$ 87.791.422,42 em 23 municípios do país.

(...)

91. Constatou-se que tanto nos contratos fiscalizados pelo TCU quanto nos contratos fiscalizados pela CGU, a fase de execução é a que reúne o maior número de ocorrências de irregularidades, incluindo os superfaturamentos/sobrepreços. O exame dos relatórios sugere que a CGU não avaliou as etapas seleção do local de realização da obra, nem de escolha do tipo de solução de pavimentação.

(...)

99. Ou, de outra forma, as evidências encontradas (ainda que limitadas em função do tamanho e viés das duas amostras, do TCU e da CGU, bem como pela não conclusão do contraditório e ampla defesa) apontam que os controles instituídos garantem um nível aceitável de ocorrências de irregularidades de conformidade nos procedimentos realizados bem como um nível aceitável de ocorrência de atos antieconômicos para os contratos da primeira faixa de valores e, também, para os contratos de faixas de valores próximas (contratos de valores baixos).

100. O mesmo já não se pode ser dito para os contratos das faixas de valores mais altas. Isto é, as evidências encontradas (ainda que limitadas em função do tamanho e viés das duas amostras, do TCU e da CGU, bem como pela

não conclusão do contraditório e ampla defesa) apontam que os controles instituídos não garantem um nível aceitável de ocorrência de atos anti-econômicos nos contratos de valores elevados (acima de R\$ 12 milhões), tendo sido identificados superfaturamentos e sobrepreços relevantes.

4.3.2 Análise comparativa das deliberações (recomendações/determinações) propostas

Quadro 66 – Propostas de deliberações (recomendações/determinações) dos relatórios da CGU e do TCU

Relatório de Fiscalização nº 201800020	Acórdão 2359/2018 - Plenário
<p>Em relação às obras atrasadas/paralisadas, recomendase ao Ministério das Cidades que solicite e monitore junto à Prefeitura/CAIXA as medidas necessárias para a conclusão das obras.</p> <p>Quanto às falhas apontadas referentes à qualidade das obras, patologias e execução em desacordo com as especificações técnicas do projeto, recomenda-se ao Ministério das Cidades que adote as medidas necessárias junto à CAIXA/Prefeitura para a reparação das patologias e execução dos serviços de acordo com as especificações pelas Empresas Contratadas para a execução das obras.</p> <p>Sobre as impropriedades/irregularidades verificadas nos processos licitatórios, considerando as responsabilidades e competências atribuídas aos gestores locais, sugere-se que o gestor federal encaminhe este relatório para conhecimento e providências pertinentes dos proponentes envolvidos e dos respectivos órgãos fiscalizadores locais competentes.</p>	<p>Informar ao Congresso Nacional, que a política pública de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Ação 1D73), que seus resultados não são devidamente monitorados, tendo em vista que:</p> <ol style="list-style-type: none"> Não se sabe em que medida o objetivo-chave da política pública foi alcançado; Não há comparação entre os benefícios e os custos da política pública, a fim de que se saiba se está apta a gerar valor público; e Não há procedimento que detecte falhas e assegure que estas não serão cometidas novamente. <p>Recomendar ao Ministério das Cidades, as seguintes boas práticas para a Ação 1D73:</p> <ol style="list-style-type: none"> Defina o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de sua formulação; Identifique os indicadores-chave de progresso para os principais objetivos; Disponibilize de forma suficiente dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho; Identifique os principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; Comunique regularmente o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; Monitore e avalie os progressos para os principais produtos da implementação. Estabeleça sistema de custos para a avaliação e o

acompanhamento da gestão, apurando o custo operacional dos contratos de repasse não PAC, especialmente os da Ação 1D73, permitindo ainda realizar a análise custo-benefício da ação.

h) Estabeleça procedimentos aptos a monitorar, avaliar resultados (ex-post) e realimentar o ciclo da Ação 1D73 incluindo a implementação de objetivos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e limitados no tempo, assegurando que as falhas detectadas sejam convertidas em lições a serem amplamente aprendidas, comunicadas e aplicadas ao avaliar novas propostas, aprimorando a implementação da Ação 1D73.

i) Estabeleça sistema de monitoramento que permita: (i) a internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes; (ii) a distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; (iii) a comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; (iv) desenvolver outros mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos.

A CGU apresentou recomendações relacionadas a adoção de medidas para a retomada das obras paralisadas, a resolução dos problemas de qualidade constatados nas obras fiscalizadas e das impropriedades/irregularidades constatadas os processos licitatórios. O TCU propôs que o Congresso Nacional fosse comunicado sobre os problemas detectados na Ação 1D73 (falta de aferição dos objetivos da política, de comparação dos benefícios, e de procedimentos para detectar e prevenir as falhas). Também recomendou ao MCIDADES a adoção de boas práticas relacionadas ao planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da Ação 1D73, além da adoção de sistema de custos para a avaliação e o acompanhamento da gestão que permita a apuração do custo operacional, de modo a permitir a avaliação do custo benefício da ação.

Portanto, não houve sobreposição das propostas de deliberações dos órgãos de controle, de modo que os trabalhos também são complementares em relação a esse aspecto.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável