

URBANISMO

AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES PARA A GESTÃO DAS OBRAS DO PAC

OBJETIVO DA AUDITORIA

O objetivo do trabalho foi avaliar, em nível de atividade, se os controles internos do Ministério das Cidades são suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à gestão das obras públicas por ele custeadas com recursos do Orçamento Geral da União, por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias.

Entretanto, uma vez que o Ministério não possuía implementada a prática de gestão de riscos, coube à equipe de auditoria realizar alguns procedimentos, para identificar quais eram os eventos que representavam os principais riscos existentes nesse processo de trabalho. Para tanto, foram aplicadas as técnicas de Auditoria Baseada em Risco – ABR, o que resultou na identificação de 12 eventos de risco.



Visando a otimizar as análises, a equipe optou por avaliar, apenas, os controles internos dos eventos classificados com maior risco inerente, o que possibilitou reduzir o universo de análise para cinco eventos.

Na sequência, foram realizados testes de controle para avaliar: (i) se o conjunto de regras e procedimentos aplicáveis se mostrava suficiente; (ii) se os modelos padronizados (checklists) para análise continham todos os aspectos regulados; (iii) se os sistemas informatizados previam pontos de controle específicos; e (iv) se havia instâncias supervisoras para verificar a obediência aos controles previstos.

Uma vez estabelecido o nível de confiança, foi possível estimar o nível de risco residual para os cinco eventos escolhidos, o que, por sua vez, possibilitou a indicação da abordagem e dos procedimentos de auditoria para a fase

de execução, basicamente composta por testes substantivos para verificar se os controles previstos estavam sendo efetivamente obedecidos.

POR QUE A AUDITORIA FOI REALIZADA

Entre os órgãos da Esplanada, o Ministério das Cidades exerce papel de protagonismo no custeio de obras públicas, notadamente, nas temáticas de saneamento básico, habitação e mobilidade urbana.

Contudo, nas fiscalizações que o TCU tem realizado anualmente nessas obras, constata-se reiteradamente que há elevado índice de irregularidades e ilegalidades, desde licitações realizadas com base em projetos que não atendem aos parâmetros da lei até o respectivo superfaturamento, que, além de ilegal, reduz a capacidade de investimento da União. Há casos, ainda, de empreendimentos contratados que não possuem viabilidade econômica, social ou ambiental, o que coloca em xeque a efetividade do aporte financeiro.

Nesse cenário, entende-se que o fortalecimento dos controles internos do Ministério das Cidades é um ponto-chave para reduzir tais problemas.

O QUE O TCU ENCONTROU

Como resultado das análises, o TCU constatou deficiências na implementação das políticas públicas sob responsabilidade do Ministério das Cidades, as quais são essencialmente dependentes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, ficando, portanto, sujeitas à eventualidade/sazonalidade dos chamamentos públicos.

Sobre esses chamamentos, verificou-se que eles não contêm critérios mínimos para a seleção das obras a serem custeadas pelo ministério, havendo risco, portanto, de seleção de empreendimentos não prioritários, sem viabilidade e/ou incompatíveis com os planos de desenvolvimento urbano.

O TCU também verificou deficiência na gestão ministerial das transferências de recursos para essas obras, caracterizada em virtude da ausência de rotinas operacionais para padronizar a forma de acompanhar e gerir os investimentos, o que faz com que a forma de atuar fique discricionária de seu corpo técnico.

Para a operacionalização dessas transferências, o ministério possui contrato com a Caixa Econômica Federal – CEF, que atua na qualidade de mandatária da União. Porém, foram identificadas deficiências na forma de atuação da entidade, que deixou de instituir alguns controles necessários para o acompanhamento, a avaliação e a aferição da execução das obras, bem como para a análise dos projetos.

Somado a tudo isso, também foram verificadas deficiências na transparência das informações sobre os investimentos por ele custeados, o que acarreta prejuízos ao controle social.

O QUE O TCU PROPÕS

Para cada um dos achados de auditoria, o TCU fez recomendações e/ou determinações que visam à melhoria dos procedimentos e ao aperfeiçoamento dos controles ministeriais com base em gestão de riscos, a exemplo das seguintes:

Para o Ministério das Cidades e o Ministério do Planejamento

- Fortalecer as políticas públicas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, para que deixem de depender, apenas, de programas eventuais, como o PAC, e adquiram perspectiva de continuidade e permanência.

Para o Ministério das Cidades

- Instituir instrumentos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas a seu cargo, adotando critérios mínimos de enquadramento para melhor selecionar as obras a serem por ele custeadas.
- Racionalizar e padronizar a forma de atuação das secretarias finalísticas no acompanhamento dos empreendimentos.
- Instituir sistemáticas de acompanhamento de empreendimentos diferenciadas em função de critérios de risco.
- Incluir, na sistemática de gestão dos empreendimentos, marcos e/ou pontos de controle que permitam seu efetivo acompanhamento.

- Revisar a sistemática de disponibilização, na internet, de informações referentes a empreendimentos por ele custeados.

Para a Caixa Econômica Federal

- Aprimorar seus modelos padronizados para análise de engenharia.
- Instituir rotinas prevendo a obrigatoriedade de revisão e manifestação, por parte dos ocupantes dos cargos de maior hierarquia, sobre atividades e análises realizadas por seus subordinados.

Com vistas a garantir a implementação das melhorias necessárias, o TCU determinou, também, que o ministério passe a informar semestralmente, até 2024, quais medidas vem adotando em relação a cada uma das recomendações e/ou determinações expedidas.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.153/2018-TCU-Plenário

Data da sessão: 12/9/2018

Relator: Ministro Augusto Sherman

TC: 031.563/2016-3

Unidade Técnica Responsável: SeinfraUrbana