



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério do Desenvolvimento Regional

*Exercício 2019*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

**Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional**

**Unidade Examinada: Ministério do Desenvolvimento Regional**

**Município/UF: Brasília/DF**

**Relatório de Avaliação: 817255**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

Avaliação da gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), referente ao exercício de 2019.

O escopo da auditoria consistiu, firmado em reunião com a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb) do Tribunal de Contas da União (TCU), na avaliação da conformidade das peças; da governança, da gestão de riscos e do Programa de Integridade da gestão; dos indicadores de desempenho; das ações de apoio à melhoria dos sistemas de abastecimento de água em regiões metropolitanas; do atendimento aos órgãos de controle; e da regularidade do processo de liquidação de restos a pagar.

Os exames foram realizados no período de 13/04/2020 a 07/08/2020, por meio de análise documental (Relatório de Gestão, solicitações de auditoria, manifestações do auditado, base legal e normativa, dentre outros), análise de base de dados e reuniões com os gestores.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

Esta ação de controle teve como objetivo apresentar os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual entregue pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) referente ao exercício 2019, visando dar atendimento à Decisão Normativa – TCU nº 180/2019.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?**

Destacam-se dentre os achados o saneamento parcial das contratações irregulares no âmbito do PMCMV/FAR; as fragilidades dos indicadores de desempenho; a atuação incipiente do CIGOV no atingimento dos objetivos estratégicos do MDR; a não implementação de sistemática de gerenciamento de riscos; o risco de desabastecimento de água nas regiões metropolitanas com elevado risco de escassez hídrica. Já entre os pontos positivos estão a implantação do Programa de Integridade e as melhorias no tratamento do estoque de prestação de contas da defesa civil, e na eficácia do atendimento aos órgãos de controle.

Foram emitidas recomendações acerca da necessidade de revisão do Planejamento Estratégico Institucional e seus indicadores, e da capacitação dos servidores responsáveis pela temática; da apresentação de plano de ação visando a implementação da sistemática de gestão de riscos; da revisão do PLANHAB e de avaliações dos programas que compõem o portfólio da SNH, de forma a orientar a política nacional de habitação, dentre outras.

# LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

Quadro 1	Situação dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV/FAR em junho/2019	10
Quadro 2	Situação dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV/FAR em dezembro/2019, conforme Plano de Ação	10
Quadro 3	Situação dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV/FAR em junho/2020	12
Quadro 4	Evolução das Análises do Estoque de Prestação de Contas da Sedec – 2014 a 2018	23
Quadro 5	Categorização do Estoque de PC da Sedec – 2019	23
Quadro 6	Emissão de pareceres do Estoque de PC da Sedec – 2019	24
Quadro 7	Estoque de PC da Sedec – 2020	24
Quadro 8	Relação dos Indicadores de desempenho analisados	34
Quadro 9	Relação dos Indicadores de desempenho analisados	36
Quadro 10	Relação dos Indicadores de desempenho analisados	53
Gráfico 1	Recomendações atendidas em 2018 e 2019 por Secretaria	26
Gráfico 2	Recomendações em execução em 2018 e 2019 por Secretaria	26
Figura 1	Recorte da página eletrônica do MDR referente a publicação do PLANSAB - 2018	66

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CGDSI	Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
CIGOV	Comitê Interno de Governança
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DN	Decisão Normativa
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
MCidades	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Integração Nacional
MGR	Metodologia de Gestão de Riscos
NT	Nota Técnica
OGU	Orçamento Geral da União
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia da informação e Comunicação
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PGR	Política de Gestão de Riscos
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PPA	Plano Plurianual

PRÓ-TRANSPORTE Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana

RG Relatório de Gestão

SDRU Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano

Secex Secretaria-Executiva

Sedec Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

Semob Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos

SMDRU Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano

SNH Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNS Secretaria Nacional de Saneamento

SNSH Secretaria Nacional de Segurança Hídrica

SUDAM Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TCU Tribunal de Contas da União

UPC Unidade Prestadora de Contas

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS</b>	<b>4</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>10</b>
1. A atuação do MDR no exercício 2019 saneou parcialmente as contratações irregulares do PMCMV/FAR	10
2. Ações do MDR no exercício 2020 para saneamento das contratações irregulares do PMCMV/FAR	12
3. Os indicadores do MDR não refletem adequadamente os resultados alcançados	13
4. Atuação insuficiente do Comitê Interno de Governança para colaborar com o atingimento dos objetivos estratégicos do MDR	15
5. A Política de Gestão de Riscos não foi implantada em 2019, impossibilitando a implementação de sistemática de gerenciamento de riscos	16
6. O Programa de Integridade foi implantado, no entanto, as ações para tratamento de riscos à integridade só foram implementadas em 2020	18
7. O Relatório de Gestão não atende às diretrizes para elaboração no formato de relato integrado	19
8. Risco de desabastecimento de água nas Regiões Metropolitanas	20
9. Melhorias no tratamento do estoque de prestação de contas das ações de defesa civil	22
10. Regularidade no processo de liquidação dos restos a pagar não processados no exercício 2019	25
11. Melhoria na eficácia do atendimento aos órgãos de controle	26
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>28</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>29</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>31</b>
I – ANÁLISES SOBRE OS INDICADORES DE DESEMPENHO	31
II – AÇÕES DE CONTROLE REALIZADAS EM EMPREENDIMENTOS DE SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	61
III – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	62



# INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é apresentar os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), referente ao exercício 2019, que servirá de subsídio para o julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O MDR tem como visão *“Transformar as cidades e regiões brasileiras em lugares mais justos e equilibrados”*. Já a sua missão é *“Promover o desenvolvimento das cidades e regiões e a redução das desigualdades regionais”*. Os temas sob sua responsabilidade são desenvolvimento regional e urbano, proteção e defesa civil, recursos hídricos, segurança hídrica, irrigação, habitação, saneamento, mobilidade urbana e ordenamento territorial.

O escopo da auditoria, definido em conjunto com o TCU, consiste na avaliação dos seguintes temas e perspectivas:

1. Conformidade das peças
  - a. Avaliação do Relatório de Gestão e Rol de Responsáveis
2. Governança da gestão
  - a. Avaliação da implementação e estruturação da Governança, Gestão de Riscos e do Programa de Integridade e sua colaboração no atingimento dos objetivos estratégicos do MDR
3. Resultados e eficiência da gestão
  - a. Avaliação dos resultados aferidos pelos indicadores de desempenho dos principais processos, considerando-se os atributos confiabilidade, completude e economicidade (custo-benefício)
  - b. Avaliação da participação e apoio do MDR para a melhoria e fortalecimento dos sistemas de abastecimento de água em regiões metropolitanas com elevado risco de escassez hídrica
4. Conformidade da gestão e outros aspectos relevantes
  - a. Avaliação do atendimento às determinações/recomendações dos órgãos de controle externo (TCU) e interno (CGU)
  - b. Avaliação das ações do MDR para o saneamento da contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais no Programa Minha Casa, Minha Vida – modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR)
  - c. Avaliação das ações para tratamento do estoque de prestação de contas da defesa civil
  - d. Avaliação da regularidade na liquidação de despesas de restos a pagar

Os trabalhos de auditoria foram realizados por meio de análise documental (Relatório de Gestão na forma de Relatório Integrado, solicitações de auditoria, manifestações do auditado, base legal e normativa dos programas/ações, recomendações no sistema Monitor e e-Aud), análise dos dados constantes das bases do MDR e da Caixa, acesso a processos específicos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), e reuniões com os gestores e equipes técnicas, sendo os testes de auditoria realizados no período de 15/04/2020 a 07/08/2020.

Os exames e análises das informações foram realizados em estrita observância aos referenciais técnicos, instruções normativas e manuais que regem a atividade de auditoria aprovados pela CGU.

Os principais achados são o saneamento parcial das contratações irregulares no âmbito do PMCMV/FAR, visto que, dentre 70 contratos, 17 estão em execução, 25 foram distratados, 11 encontram-se em negociação para a continuidade e 17 para o distrato; as deficiências dos indicadores apresentados no Relatório de Gestão, que não refletem adequadamente os resultados alcançados e possuem fragilidades em seus atributos (baixa confiabilidade metodológica e da fonte de dados; pouca utilidade na tomada de decisão, entre outros). Também foi verificada a atuação insuficiente do Comitê de Governança Interna (CIGOV) para que o MDR atingisse seus objetivos estratégicos; a não implantação da sistemática de gestão de riscos, visto que até o momento a Política de Gestão de Riscos não foi implementada no Ministério, não atendendo, inclusive o Acórdão nº 2153/2018-Planário do TCU; o risco de desabastecimento de água em regiões metropolitanas com escassez hídrica. Sobre o processo de restos a pagar, foi avaliada a liquidação de R\$ 1,14 bilhão, não sendo identificada distorção relevante na amostra.

Foi identificada divergência nos e-mails cadastrados no Rol de Responsáveis, sendo o ajuste promovido no sistema e-Contas, além de inconsistências nos registros dos gestores, cargos e período de exercício no SIAFI, tendo sido o gestor alertado, para a adoção de providências no exercício 2020, de modo a manter os registros adequados nos sistemas da administração federal.

Conforme levantamento realizado no sítio eletrônico do Tribunal e informações do Relatório de Gestão, quanto ao cumprimento das determinações do TCU, não foi identificado acórdão expedido para que o órgão de controle interno federal - Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) efetuasse o acompanhamento das determinações emanadas ao MDR. No entanto, foram avaliados o atendimento aos Acórdãos nº 2153 e 2359/2018, ambos do Plenário do TCU, sendo apenas o segundo considerado como atendido.

Dentre os aspectos positivos identificados, destacam-se a implantação do Programa de Integridade, incluindo o Plano de Integridade; as melhorias no tratamento do estoque de prestação de contas das ações de defesa civil, com aumento significativo de processos analisados; e o aumento da eficácia do atendimento às recomendações da CGU, reduzindo em 42% o estoque em 2019.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. A atuação do MDR no exercício 2019 saneou parcialmente as contratações irregulares do PMCMV/FAR

No âmbito da Auditoria Anual de Contas do Ministério das Cidades, hoje transformado em Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), exercício 2018, constatou-se a contratação irregular de 17.404 unidades habitacionais e 2 equipamentos públicos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), gerando despesa irregular de R\$ 1,43 bilhão sem orçamento disponível para sua execução.

A situação dos empreendimentos em junho de 2019, conforme o Relatório 201900835, era a seguinte:

**Quadro 1 – situação dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV/FAR em junho/2019**

Execução	Empreendimentos (Un.)	Valor solicitado e não pago (R\$)	Valor total contratado (R\$)
Não iniciados	42	-	787.238.389,39
Até 5%	18	14.963.335,16	531.353.835,76
Entre 5,01 e 10%	5	6.666.693,54	65.115.838,59
Acima de 10,01%	5	9.544.443,00	51.574.075,34
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>31.174.471,70</b>	<b>1.435.282.139,08</b>

Fonte: Relatório 201900835 – data-base junho/2019

Em função da irregularidade da contratação, a CGU emitiu recomendação à Secretaria-Executiva do MDR (Secex) para que fosse realizado *Plano de Ação para tratamento dessas contratações irregulares, considerando, inclusive, a avaliação do cancelamento dos contratos*, registrada no sistema e-Aud da CGU (#789536).

Em dezembro de 2019 foi apresentado o Plano em execução pelo MDR, de onde foi extraído o panorama dos empreendimentos, conforme o quadro a seguir.

**Quadro 2 – situação dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV/FAR em dezembro/2019, conforme Plano de Ação**

Empreendimento	Quant. (Un.)	UH (Un.)	Valor Obras (R\$)	Valor Terreno (R\$)	Valor Total (obra + terreno) (R\$)	Valor total contratado (R\$)
Não Iniciado	37	8.482	0,00	16.411.587,06	16.411.587,06	732.480.908,59
Em execução	33	8.922	25.343.123,99	22.349.520,42	47.692.644,41	705.790.596,60
<b>Total Geral</b>	<b>70</b>	<b>17.404</b>	<b>25.343.123,99</b>	<b>38.761.107,48</b>	<b>64.104.231,47</b>	<b>1.438.271.505,19</b>

Fonte: Elaborado pela equipe - Plano de Ação; Tabela TABELA\_OF\_MDR\_730\_v2

O MDR realizou ações para viabilizar a manutenção de 33 contratos, valendo-se da suficiência da dotação orçamentária das ações do PMCMV previstas na Lei Orçamentária de 2020 e da implementação de ações de *compliance* pelo Agente Financeiro Caixa (verificação jurídica, risco de crédito, de engenharia e de auditoria) com os custos por ele arcados sem repasse ao FAR. A manutenção dos contratos já iniciados fundamentou-se em pareceres da área técnica e jurídica do MDR.

Em relação aos empreendimentos em execução, em 2019, o valor atingiu R\$ 47,69 milhões, um acréscimo de 53% quando comparado com o valor de junho, R\$ 31,17 milhões, não havendo pagamento no exercício. Observa-se, no entanto, uma falha na governança do PMCMV/FAR, pois houve execução dos contratos mesmo após determinação do MDR ao Agente Operador (CAIXA) para que fossem suspensos. No entendimento da CAIXA, não há amparo contratual para suspensão de obras e pagamentos, visto que não há previsão de adiamento e suspensão dos direitos e obrigações entre as partes. O MDR não possui instrumentos que permitam ações na gestão dos empreendimentos do FAR, sendo dependente das ações adotadas pelos Agentes Operador (Caixa) e Financeiro.

Quanto aos empreendimentos não iniciados, em setembro de 2019 a SNH notificou o Agente Operador para que os contratos fossem rescindidos, em função da insuficiência orçamentária. Ainda em dezembro/2019, 24 operações estavam formalmente distratadas ou canceladas, representando 4.946 unidades habitacionais e R\$ 442.162.908,59. O FAR não arcará com custos relacionados aos distratos, visto que possuem cláusula de quitação plena entre o FAR e o contratado, e aos cancelamentos, que não geraram direitos ao contratado por não ter cumprido cláusula suspensiva ou não haver registrado o contrato em cartório.

Considerando-se a recomendação emitida pela CGU, o MDR adotou as ações propostas no Plano para sanear as contratações irregulares, atingindo parcialmente os objetivos, fazendo com que no exercício de 2020 as ações continuem para a completa resolução da questão.

Uma das possíveis causas para a solução das contratações irregulares é a atuação coordenada entre a SNH e a Secex na elaboração e na implementação do Plano de Ação. No entanto, registra-se que as ações adotadas não foram tempestivas o suficiente para sanear o problema apontado de forma completa ainda no exercício de 2019.

Conclui-se que em 2019, em atendimento à recomendação #789536, foi realizado Plano de Ação para sanear as irregularidades, que ainda está em andamento, resultando em distratos ou cancelamentos de 24 contratos e na autorização para continuidade de 33 operações.

## 2. Ações do MDR no exercício 2020 para saneamento das contratações irregulares do PMCMV/FAR

Considerando a continuidade das atividades propostas no Plano de Ação, no exercício 2020, a situação das operações contratadas irregularmente em dezembro de 2018, no âmbito do PMCMV/FAR, está apresentada no quadro a seguir:

**Quadro 3 – situação, em junho/2020, para os empreendimentos contratados irregularmente no âmbito do PMCMV/FAR**

Status dos Empreendimentos	Quant.	UH	Valor Total Contratado (R\$)	Valor Liberado (R\$)
Em Produção	17	3.420	275.853.284,13	25.086.483,62
Em negociação para continuidade (com obras iniciadas)	11	4.902	386.328.640,33	0,00
Distratado/cancelado*	24	4.946	442.162.908,59	0,00
Distrato em cartório para estorno da transferência	1	420	34.440.000,00	0,00
Em negociação para o distrato	17	3.716	299.486.672,14	0,00
<b>Total contratos</b>	<b>70</b>	<b>17.404</b>	<b>1.438.271.505,19</b>	<b>25.086.483,62</b>

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria; \* incluindo 2 equipamentos públicos; manifestação do gestor por e-mail em 29/06/2020

Dos 70 contratos celebrados, foram aditados 17, que estão em execução, e outros 11 estão em negociação para a continuidade das obras. Os aditivos preveem extensão do prazo, de 18 para 35 meses, e a manutenção das demais condições contratuais iniciais, incluindo o valor. Quanto aos pagamentos realizados, totalizam R\$ 25,08 milhões, e se referem a 14 das 17 operações que já tiveram os contratos aditados.

Os distratos e cancelamentos representam 25 contratos, e outros 17 contratos estão em negociação para os distratos. Verifica-se a necessidade de que a SNH defina uma data limite para a concluir as negociações desses distratos, e faça as previsões administrativas e contábeis para eventual ajuizamento de ações, resguardando a União em relação a possíveis prejuízos.

Dessa forma, das ações propostas no Plano de Ação apresentado pelo MDR em dezembro de 2019, restam formalizar o aditamento de 11 operações para continuidade dos empreendimentos e o distrato de 17 operações para que a irregularidade apontada seja saneada, fazendo com o monitoramento da recomendação 789536 seja mantido pela CGU.

Além disso, é necessário que a SNH estipule data limite para que tais distratos ocorram e faça os ajustes administrativos e contábeis prevendo possíveis ações judiciais em relação a eles.

### 3. Os indicadores do MDR não refletem adequadamente os resultados alcançados

Os indicadores do MDR foram avaliados com o objetivo de verificar se refletem de forma adequada os resultados apresentados no Relatório de Gestão, e se possuem confiabilidade, completude e relação custo-benefício viável. Para tanto, foram selecionados 15 dos 32 indicadores do Planejamento Estratégico Institucional (PEI), além de um referente ao Programa Moradia Digna, abaixo listados, segundo a respectiva área responsável:

- i. SDRU: **id1** - População dos municípios beneficiados pelas estruturas produtivas e urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões e **id11** - Índice de interiorização do financiamento do desenvolvimento regional e urbano para a rede de cidades intermédias das regiões norte, nordeste e centro-oeste (PPA 20-23);
- ii. SNSH: **id2** - Número de municípios com o Índice de Segurança Hídrica (ISH), do PNSH, na dimensão humana, em baixo e mínimo e **id13** - Incremento da oferta hídrica em áreas com Índice de Segurança Hídrica (ISH) crítico;
- iii. SNS: **id4** - Índice de atendimento adequado em saneamento básico e **id5** - Taxa de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários
- iv. Sedec: **id7** - Capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres (PPA 20-23) e **id20** - Número de entes com agentes de defesa civil capacitados;
- v. Semob: **id9** - Taxa da população vivendo próxima a terminais e estações de transporte de média e alta capacidade nas principais regiões metropolitanas e **id21** - Taxa de municípios com mais de 20 mil habitantes que possuem plano de mobilidade;
- vi. SNH: **id17** - Indicador Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional e Percentual de municípios regulares no SNHIS (Programa Moradia Digna)
- vii. Secex: **id24** - Índice de integração das políticas do MDR e **id30** - Índice de Governança Pública do MDR
- viii. TIC: **id27** - Número médio de acessos às notícias na intranet) e **id29** - Índice de satisfação dos clientes de TIC.

A apresentação dos indicadores é parte integrante da prestação de contas, conforme dispõe a DN TCU 178/2019, em seu art. 4º, §3º, I. Os indicadores devem fornecer uma visão acerca do desempenho da gestão, sendo avaliados no contexto onde estão inseridos, devendo ajudar a organização no alcance dos resultados pretendidos.

Foram identificadas falhas nos seguintes atributos dos indicadores:

1. Baixa confiabilidade metodológica, visto que o processamento do indicador utilizou variável para cálculo diferente daquela definida na fórmula do PEI, afetando o resultado aferido (id 17, 20, 29); não pode ser aferido em função da falta de documentação técnica (id 2 e 13); a agregação de diferentes políticas em um só indicador dificulta medir os resultados (id 1 e 11);
2. Baixa confiabilidade da fonte de dados, visto que ela não foi identificada (id 7 e 20) e a sua qualidade não é confiável (id21);
3. Representatividade frágil, visto que não há correlação do indicador com a faixa de renda a ser impactada (id17) e não representa o que se quer medir (id 21 e 27);

4. Pouca utilidade do indicador para tomada de decisão da gestão (id 1, 9, 11, 24, 27, 29, 30);
5. Disponibilidade comprometida e falta de tempestividade, em vista de defasagem dos dados (id7) e da impossibilidade de aferição pela indisponibilidade dos dados (id, 4, 5, 24 e 30).

Em termos de custo-benefício, ou seja, economicidade, observa-se que os indicadores avaliados possuem baixo custo de obtenção, pois utilizam-se de fontes de dados externas, ou, como possuem relação com outros processos de trabalho do Ministério, têm baixo custo de elaboração.

Dentre as possíveis causas para os problemas identificados nos indicadores, tem-se a fragilidade da governança do MDR, visto que o Comitê de Governança, instituído em 2019, não conseguiu estabelecer e colocar em prática mecanismos efetivos para avaliar e monitorar a gestão, de modo a aprimorar o desempenho institucional. Apesar de terem sido planejados em Oficina juntamente com a Enap, não houve apropriação dos indicadores por parte dos gestores. Ainda, considera-se como causa, a falta de capacitação dos servidores que trabalham com indicadores, e a ausência de um processo de trabalho estabelecido para a elaboração e aferição dos mesmos.

Dentre as consequências estão os riscos no acompanhamento das políticas públicas sob a responsabilidade do MDR, podendo comprometer o alcance dos resultados planejados, além da falta de confiabilidade e transparência na prestação de contas.

A avaliação demonstrou que os indicadores selecionados possuem falhas em seus atributos, como baixa confiabilidade metodológica e de dados, representatividade frágil, pouca utilidade na tomada de decisão, disponibilidade comprometida e falta de tempestividade.

Restaram, ainda, prejudicadas a confiabilidade e a transparência na prestação de contas, visto que os atributos dos indicadores não se mostraram adequados. É necessário que a Secex, como responsável pela supervisão das atividades de gestão corporativa e das atividades de controle interno, estabeleça metodologia para elaboração e aferição dos indicadores, de forma a colaborar com o atingimento dos objetivos estratégicos do MDR.

Registra-se que, de acordo com o novo formato de prestação de contas trazido pela IN TCU 84/2020, caberá ao MDR rever seus processos de obtenção e disponibilização de informação, de forma tempestiva e confiável, visto que as informações que compõem a prestação de contas, a exemplo dos indicadores, deverão ser divulgadas durante o exercício financeiro, e não somente no Relatório de Gestão no próximo exercício.

#### **4. Atuação insuficiente do Comitê Interno de Governança para colaborar com o atingimento dos objetivos estratégicos do MDR**

A avaliação da estruturação, implementação e transparência da política de governança do MDR foi realizada em conformidade com a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, o Decreto nº 9.203/2017, a Portaria MDR nº 1.079/2019 e a Portaria MDR nº 1.468/2019. Tem por objetivo verificar se a atuação da estrutura de governança está associada aos objetivos estratégicos do MDR, colaborando para que estes sejam atingidos, especialmente as ações do Comitê Interno de Governança (CIGOV).

O CIGOV foi instituído por meio da Portaria MDR nº 1.079, de 24/04/2019, onde foram estabelecidas suas finalidades/competências e organização/composição, bem como a forma de aprovação e elaboração do Regimento Interno do CIGOV, o qual foi aprovado em janeiro de 2020.

Do exame realizado nas Atas de Reunião do CIGOV, observou-se que sua atuação foi insuficiente para colaborar com o alcance dos objetivos estratégicos mencionados no Planejamento Estratégico Institucional – PEI, evidenciada na Ata da 1ª reunião ordinária realizada em 11/10/2019, na qual não foram discutidas matérias afetas às competências dispostas nos itens “I” (auxiliar a alta administração na implementação de mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança) e “II” (incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento dos resultados da gestão) do art. 15 do Decreto nº 9.203/2017.

Também foi instituído o Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação (CGDSI), por meio da Portaria MDR nº 1.468, de 21/06/2019, cujo objetivo é estabelecer as políticas e diretrizes estratégicas transversais relativas à Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e à Segurança da Informação.

Em análise realizada no conteúdo das Atas de Reunião do CGDSI, evidenciou-se que o Comitê tem atuado no sentido de colaborar com o atingimento do objetivo estratégico constante no PEI (aprimorar a governança de TIC), em conformidade com suas competências elencadas no art. 2º da Portaria MDR nº 1.468/2019.

Quanto à transparência das ações adotadas pelo CIGOV e pelo CGDSI, observou-se que foi criada uma página intitulada “Governança” no sítio eletrônico do MDR (<https://www.mdr.gov.br/governanca>), em 12/05/2020, com a finalidade de tornar transparente as ações adotadas tanto pelo CIGOV como pelo CGDSI. Não obstante a documentação estar disponível no momento, não foi dada a publicidade necessária, no exercício de 2019. Ainda, não há informação sobre as publicações das Resoluções e do Regimento Interno do CIGOV e do CGDSI no sítio eletrônico do MDR, contrariando o Decreto nº 9.203/2017, a IN MP/CGU nº 01/2016 e a Portaria MDR nº 1.079/2019.

Dentre as possíveis causas relativas à atuação insuficiente do CIGOV e à ausência de transparência dos seus atos, pode-se apontar a reorganização administrativa estabelecida pela Lei nº 13.844 (conversão da Medida Provisória nº 870/2019), de 18/06/2019, que transformou o Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério das Cidades (MCidades) no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); e a falta de tempestividade da publicação das decisões tomadas, impossibilitando o Ministério de elaborar e implantar a sua Política de



Governança em tempo hábil, no exercício de 2019, dificultando, assim, o atingimento dos seus objetivos estratégicos.

Como consequências, tem-se o prejuízo da transparência ativa; a inviabilização da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de forma a enfraquecer o acesso público à informação; a impossibilidade de monitorar o desempenho e de avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias, prejudicando a garantia de que as diretrizes estratégicas vão ser observadas; a desarticulação das instituições para coordenar processos, piorando a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, o que compromete os objetivos de gerar, preservar e entregar valor público; e a dificuldade para direcionar ações com a finalidade de buscar resultados para a sociedade, impossibilitando encontrar soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.

Ante o exposto, considerando que há fragilidade na publicação dos atos do CIGOV; e houve uma única reunião ordinária realizada em 2019, impossibilitando a abordagem dos assuntos relacionados ao desempenho do Ministério; conclui-se que a estrutura de Governança do MDR teve uma atuação insuficiente no sentido de colaborar com o atingimento dos objetivos estratégicos, exceto quanto às ações do CGDSI, no exercício de 2019.

## **5. A Política de Gestão de Riscos não foi implantada em 2019, impossibilitando a implementação de sistemática de gerenciamento de riscos**

O presente trabalho possui como escopo a avaliação da estruturação, implementação e transparência da Política de Gestão de Riscos (PGR) e da Metodologia de Gestão de Riscos (MGR) do MDR, em conformidade com o estabelecido na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, no Decreto nº 9.203/2017 e na Portaria MDR nº 1.079/2019, bem como objetiva verificar se a atuação da estrutura de Gestão de Riscos está associada aos objetivos estratégicos do MDR, colaborando para que estes sejam atingidos. Desse modo, procurou-se averiguar se a PGR e a MGR foram elaboradas e implementadas, no exercício de 2019.

A necessidade de implementação da PGR, nos órgãos e nas entidades da administração pública federal foi dada pela IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/05/2016, e posteriormente pelo Decreto nº 9.203/2017, o qual determina que os órgãos e as entidades da APF devem estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

Ademais, o Acórdão TCU nº 2153/2018 – Plenário determinou ao então MCidades que fossem adotadas *providências com vistas a implementar sistemática de gestão de riscos e controles, consistente nas atividades de identificar, avaliar e gerenciar os mais relevantes eventos que possam afetar a organização, com o objetivo de fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.*

A CGU já havia avaliado a implementação da gestão de riscos no MCidades e no MI. Quanto ao primeiro, por meio das auditorias anuais de contas dos exercícios 2017 e 2018, foram registrados, respectivamente, *a ausência de plano de ação para implementação da gestão de riscos no MCidades e as ações adotadas para implementação da política de governança e gestão de riscos não possibilitam o efetivo gerenciamento dos riscos e dos processos críticos do MCidades*. Em relação ao MI, na auditoria anual de contas do exercício 2018, foi registrada a *não priorização das ações para implementação da gestão de riscos*.

Para os apontamentos feitos pela CGU em 2019, o MDR informou o encaminhamento do Plano de Ação em atendimento ao Acórdão do TCU, em junho/2019, que previa a aprovação da PGR em outubro/2019 com a implantação do Projeto Piloto em Gestão de Riscos em dezembro/2019, fazendo com que não fosse emitida nova recomendação pela CGU.

No entanto, as ações previstas no Plano não foram totalmente implementadas, visto que a PGR e a MGR foram aprovadas em janeiro/2020, e precisarão ser reavaliadas, principalmente em relação aos prazos de conclusão das ações previstas, para se adequarem ao Decreto nº 10.290, de 24/03/2020, que instituiu a nova estrutura regimental/organizacional do Ministério.

Em 2019, foram realizadas oficinas de Mapeamento e Avaliação de Riscos, com o objetivo de avaliar cenários alternativos para subsidiar a reestruturação da contratação do projeto do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) da Região Metropolitana de Cuiabá. No entanto, o projeto piloto informado no Plano de Ação não foi implantado, bem como não há menção sobre ele na PGR e na MGR, aprovadas em 2020, como também não há informação do Ministério sobre a realização do mesmo, evidenciando que não existe qualquer sinalização de como serão implementadas as ações no âmbito do Sistema de Gestão de Riscos.

Em relação à transparência das ações, observou-se a criação da página “Governança” no endereço eletrônico <https://www.mdr.gov.br/governanca>, porém, as Resoluções do CIGOV que aprovaram a PGR e a MGR não foram disponibilizadas, contrariando o art. 16 do Decreto nº 9.203/2017.

Dentre as possíveis causas que levaram à não implementação da PGR e da MGR, pode-se apontar a reorganização administrativa estabelecida pela Lei nº 13.844 (conversão da Medida Provisória nº 870/2019), de 18/06/2019, que transformou o MI e o MCidades em MDR; e a falta de priorização do tema pela alta administração.

Como consequências, tem-se o prejuízo da transparência ativa; a falta de garantia de que os responsáveis pela tomada de decisões, em todos os níveis do MDR, tenham acesso tempestivo a informações suficientes acerca dos riscos aos quais a instituição está exposta; a diminuição da probabilidade do alcance dos objetivos estratégicos da organização, aumentando os riscos a níveis não aceitáveis; e a piora dos processos de tomada de decisão, do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos oriundos de sua concretização, não agregando valor ao Ministério, o que impacta negativamente a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos estratégicos da organização no cumprimento de sua missão institucional.

Diante do exposto, conclui-se que a estrutura de Gestão de Riscos do MDR pouco atuou no sentido de colaborar com o atingimento dos objetivos estratégicos do Ministério, assim como, embora tenham sido elaboradas, a PGR e a MGR não foram implantadas e nem implementadas, no exercício de 2019, como também não estão publicadas no site do MDR, o que impacta negativamente a transparência das ações adotadas.

## **6. O Programa de Integridade foi implantado, no entanto, as ações para tratamento de riscos à integridade só foram implementadas em 2020**

Foram avaliadas a elaboração, a implementação e a transparência do Programa de Integridade Pública do MDR, em conformidade com o estabelecido na Portaria CGU nº 57/2019, no Decreto nº 9.203/2017, na Portaria MDR nº 1.079/2019 e na Portaria MDR nº 1.927/2019.

Por meio da Portaria MDR nº 1.927, de 12/08/2019, o Ministério instituiu o seu Programa de Integridade. Ainda, designou a Assessoria Especial de Controle Interno – AEI para desempenhar a função de Unidade de Gestão da Integridade – UGI e criou a estrutura de funcionamento do Programa de Integridade.

Ademais, o MDR elaborou o Plano de Integridade, que é o documento, aprovado pela alta administração, onde estão organizadas as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período de tempo e deve ser revisado periodicamente. No entanto, o Plano foi aprovado em janeiro de 2020, fazendo com que as ações previstas para o tratamento dos riscos à integridade só fossem implementadas e monitoradas ao longo do referido exercício, impossibilitando a avaliação da eficácia das ações adotadas pelo gestor na implementação e monitoramento do Programa de Integridade, no exercício de 2019.

Quanto ao monitoramento do Programa de Integridade, observou-se que a AEI/UGI vem acompanhando a implementação das medidas incluídas no Plano de Integridade junto às áreas responsáveis por sua aplicação, assim como tem registrado a sua evolução no exercício de 2020. Além disso, a AEI/UGI desenvolveu, em parceria com a Assessoria de Comunicação (Instância Interna de Integridade), a Campanha do Programa de Integridade com o objetivo de disseminar a cultura de integridade no âmbito de cada unidade do Ministério, como também realizou treinamento, no período de 08 a 11/10/2019, ministrado pela Coordenação-Geral de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União (CGU), para todos os Agentes de Integridade do MDR, com a finalidade de capacitá-los nos temas afetos ao Programa de Integridade e Gestão de Riscos à Integridade.

Por fim, verificou-se que a AEI/UGI não mencionou resultados alcançados na execução do Programa de Integridade, haja vista que este ainda se encontra em fase incipiente. Contudo, a AEI/UGI, atualmente, procura estabelecer as bases necessárias para a execução do Programa de Integridade, tais como: criar os normativos internos necessários para sua implementação; auxiliar as áreas que atuam diretamente no Programa, como, Comissão de Ética, Ouvidoria e Corregedoria, em assuntos sensíveis à integridade; criar fluxos e verificar o funcionamento destes nos assuntos de denúncia e conflito de interesses.

Em relação à transparência das ações, verificou-se que a Portaria MDR nº 1.927/2019 foi publicada somente no DOU, em 13/08/2019, e o Plano de Integridade 2019 foi publicado, em 16/01/2020, no campo “Publicações” do sítio eletrônico do MDR, no seguinte endereço: <https://www.mdr.gov.br/publicacoes>. No entanto, não houve informação sobre as publicações da Resolução CIGOV, que aprovou o Plano de Integridade 2019, e da Portaria MDR nº 1.927/2019 no sítio eletrônico do MDR, bem como não foi disponibilizado endereço eletrônico para demonstrar as referidas publicações, o que contraria o art. 16 do Decreto nº 9.203/2017; o art. 6º, II, da Portaria CGU nº 57/2019; e o art. 4º, VI, da Portaria MDR nº 1.927/2019.

Dentre as possíveis causas relativas ao atraso na implementação do Programa de Integridade, pode-se apontar a reorganização administrativa estabelecida pela Lei nº 13.844 (conversão da Medida Provisória nº 870/2019), de 18/06/2019, que transformou o MI e o MDCidades em MDR, que impactou no desenvolvimento das ações de integridade.

Como consequências, tem-se o prejuízo da transparência ativa; a possibilidade dos objetivos do Programa de Integridade do MDR não serem alcançados; e a dificuldade de manter uma cultura sustentável de integridade institucional, o que pode impactar negativamente nas medidas de tratamento para mitigar os riscos à integridade e, com isso, comprometer os objetivos estratégicos do Ministério.

Dessa forma, verificou-se que a AECI/UGI tem monitorado o Programa de Integridade, no exercício de 2020, evidenciando que a estrutura de funcionamento do Programa atuou de forma a colaborar com o atingimento dos objetivos estratégicos do MDR, na gestão de 2019. Entretanto, em função da elaboração tardia do Programa de Integridade e da aprovação do Plano de Integridade, a implementação e o monitoramento, por parte da alta administração, foram prejudicados, como também existiu prejuízo para a transparência ativa por falta de tempestividade da publicação das decisões tomadas, no exercício de 2019.

## **7. O Relatório de Gestão não atende às diretrizes para elaboração no formato de relato integrado**

O Relatório de Gestão (RG) não atende completamente às normas e orientações para sua elaboração, visto que não apresenta as informações de forma clara e objetiva. Os dados sobre governança, gestão de riscos, integridade e tecnologia da informação e comunicação (TIC) são incipientes, não apresentando as informações necessárias para a adequada prestação de contas. A confiabilidade e a comparabilidade também não foram asseguradas, considerando-se as falhas nos atributos dos indicadores de desempenho avaliados. Foram feitos apontamentos específicos sobre esses temas.

Registra-se, ainda, dificuldades do gestor em apresentar as informações no formato de relato integrado, impossibilitando o cumprimento integral das diretrizes de conectividade da informação e concisão. As informações são apresentadas de forma individualizada por Secretaria, não apresentando integração entre elas, fazendo com que o Relatório de Gestão necessite de aperfeiçoamento, buscando transformar-se em um instrumento da gestão comum a todo o Ministério, e não, somente, como a prestação de contas de Secretarias individualizadas.

A situação está em desacordo com o Anexo II da DN TCU 178/2019 que consigna que seja feita avaliação sobre como a estrutura de governança apoia o cumprimento dos objetivos estratégicos; avaliação dos riscos que possam comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos e dos controles implementados para mitigação desses riscos; avaliação sobre os resultados das áreas relevantes, como a de tecnologia da informação. As diretrizes definidas no Anexo III do normativo foram parcialmente asseguradas.

Como possível causa, cita-se a reestruturação administrativa ocorrida em 2019, onde o MDR resultou da junção de dois Ministérios anteriores, trazendo dificuldades para a integração da gestão, fator primordial para se alcançar o objetivo do Relatório Integrado.

Dentre os efeitos das fragilidades apontadas no RG, destaca-se prejuízo na prestação de contas aos cidadãos, considerando as fragilidades dos indicadores, a falta de concisão da relatoria, transparência e accountability.

Conclui-se que o Relatório de Gestão do exercício 2019 do MDR não atende plenamente aos normativos, ocorrendo ausência de informações relevantes para a compreensão das prioridades gestão e de seus resultados, e falhas nos indicadores, impactando negativamente a transparência e a fidedignidade de sua prestação de contas.

Cabe ao MDR amadurecer seu processo de prestação de contas, inclusive considerando o novo formato trazido pela IN 84/2020 TCU, onde as informações deverão estar disponibilizadas ao longo do exercício, em local específico de sua página na internet.

## **8. Risco de desabastecimento de água nas Regiões Metropolitanas**

De acordo com o Art. 48, da Lei Federal nº 11.445, de 05.01.2007, a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico observará diretrizes, dentre elas, a prioridade para ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico, bem como a aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia.

Ainda, o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, elaborado pelo MCidades (atual MDR), em atendimento ao artigo 52 da Lei nº 11.445/2007, prioriza a busca pela universalização de acesso aos serviços de saneamento básico, e estabelece para o serviço de Abastecimento de Água a meta de 99% de domicílios urbanos e abastecidos com água por rede de distribuição ou poço ou nascente até 2033.

Para verificar o grau de aderência das ações do governo federal no aumento da segurança hídrica e mitigação dos riscos de desabastecimento, a CGU realizou um amplo trabalho de diagnóstico e avaliação em 11 regiões metropolitanas selecionadas, nos Estados de AL, AM, BA, CE, DF, GO, MG, PA, PE, RN e SP. Ademais, foram realizadas fiscalizações em 13 instrumentos de transferência relacionados a empreendimentos considerados relevantes/críticos em sete regiões metropolitanas (AL, BA, DF, GO, PA, PE e SP), cujos valores somam **R\$ 2,6 bilhões** (ver relação no anexo II).

Como resultado das avaliações da CGU, em geral, verificou-se que para as regiões metropolitanas nos Estados de AM, AL, BA, DF, GO, MG, PA, PE e RN, os sistemas de abastecimento de água existentes não atendem adequadamente a população atual, sob os aspectos quantitativos e/ou qualitativos do serviço prestado.

Quanto à suficiência de atendimento à demanda projetada em um horizonte de 20 anos ou mais dos empreendimentos em andamento e/ou previstos para a ampliação e/ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água das regiões metropolitanas avaliadas, verificou-se que somente na Cidade de Maceió/AL os empreendimentos em andamento para a ampliação e/ou melhoria dos SAA atendem à condição estipulada. Nas demais regiões metropolitanas fiscalizadas, os Sistemas de Abastecimento apresentam situações críticas e/ou relevantes, com a necessidade da realização de planejamento, bem como aplicação de recursos financeiros públicos e/ou privados.

Quanto à questão da relevância dos investimentos apoiados pelo Governo Federal (por meio do OGU e/ou Fundos/Bancos Públicos) à mitigação dos riscos de racionamento de água da Região Metropolitana estudada, verificou-se que muitas vezes os recursos estão concentrados nas capitais, evidenciando a necessidade de alocação de recursos para os demais municípios das regiões metropolitanas.

Em relação aos empreendimentos fiscalizados, cabe destacar os achados de auditoria relacionados às falhas no planejamento e gestão dos Contratos; atraso/paralisação das obras/risco de não execução; superfaturamento devido a falhas na composição dos serviços; aquisição antieconômica, irregularidades na guarda e armazenamento de materiais e equipamentos e risco do não atingimento dos objetivos das obras. Também foi realizada ação de controle para aprofundar a avaliação dos riscos provocados pelas barragens de rejeitos nos SAA existentes da RM de Belo Horizonte.

Dentre as possíveis causas para as irregularidades apontadas, que colocam em risco o abastecimento de água nas regiões metropolitanas avaliadas, podemos citar a quantidade insuficiente de investimento de recursos públicos pela União, Estados e Municípios e de investimentos de recursos privados; deficiências no planejamento pelo Município e Estado; falta de eficiência e eficácia na aplicação dos recursos pelos Estados e Municípios; falhas no acompanhamento da execução das obras pela CAIXA, mandatária da União; e atraso no repasse dos recursos federais.

Quanto às melhores práticas observadas, destacam-se as medidas adotadas para o enfrentamento da crise hídrica na região Metropolitana de São Paulo, Belo Horizonte e no Distrito Federal, além das ações voltadas à garantia da segurança hídrica nas regiões metropolitanas de Fortaleza/CE e de Recife/PE (Projeto de Sustentabilidade Hídrica). No caso das fiscalizações realizadas nos empreendimentos, como achados positivos, se destacam a verificação da utilização de critérios de priorização de investimentos em empreendimento da Região Metropolitana de Recife, e da melhoria da qualidade da água dos mananciais em empreendimento da Região Metropolitana de São Paulo.

Foram elaboradas por esta Controladoria-Geral recomendações ao gestor federal para mitigação dos principais problemas apontados. O gestor federal (SNS) em sua manifestação, afirma que tem realizado diversos processos seletivos, e, aportado consideráveis recursos financeiros para os titulares e prestadores dos serviços de saneamento básico, possuindo uma carteira ativa com 374 empreendimentos e um total de investimentos na ordem de R\$ 11,8 bilhões, demonstrando o esforço do Ministério em apoiar iniciativas de saneamento básico, alinhadas ao planejamento dos estados, municípios e prestadores de serviços.

Ressalta-se que a Lei nº 14.026, de 15/07/2020, atualiza o marco legal do saneamento básico, atribuindo à Agência Nacional de Águas (ANA) competência para editar normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; aprimora as condições estruturais do saneamento básico; estende o âmbito de aplicação do Estatuto da Metrôpole às microrregiões; bem como autoriza a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados, com objetivo de apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com o novo marco do saneamento básico espera-se a intensificação dos investimentos no país, uma vez que a União será autorizada a participar de fundo com a finalidade exclusiva de

financiar serviços técnicos especializados, com objetivo de apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Projeto facilita a privatização de estatais do setor e extingue o modelo atual de contrato, chamado de contrato de programa, entre municípios e empresas estatais de água e esgoto, transformando-o em contratos de concessão com a empresa privada que vier a assumir a estatal, e torna obrigatória a abertura de licitação, envolvendo empresas públicas e privadas.

Com a atuação da ANA na edição de normas de referência do saneamento, bem como a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), colegiado sob a presidência do Ministério do Desenvolvimento Regional, a quem compete coordenar, integrar e avaliar a gestão, em âmbito federal, do PLANSAB, bem como garantir a racionalidade da aplicação dos recursos federais no setor de saneamento básico, com vistas à universalização dos serviços e à ampliação dos investimentos públicos e privados no setor, espera-se a melhoria da coordenação do MDR com maior envolvimento nas questões locais e melhores condições para o enfrentamento do desafio do atingimento das metas de universalização do fornecimento de água potável, bem como do atendimento de outros critérios como a não interrupção dos serviços, redução de perdas e melhoria nos processos de tratamento, com diminuição do risco à segurança hídrica e melhoria dos Sistemas de Abastecimento de Água das Regiões Metropolitanas, e em todo o país.

## **9. Melhorias no tratamento do estoque de prestação de contas das ações de defesa civil**

A Sedec realiza a análise técnica das prestações de contas das transferências destinadas a ações de prevenção de desastres, conforme estabelece o Art. 5º, §2º, Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. O descompasso entre a liberação dos recursos e a análise das prestações de contas ocasionou o acúmulo de processos pendentes de análise. A metodologia para tratamento das transferências anteriores à Portaria MI nº 217, de 4 de abril de 2017, é o objeto da presente análise. As transferências posteriores à vigência da portaria MI nº 217, de 4 de abril de 2017, ocorrem por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID.

A CGU constatou, no relatório de auditoria anual de contas 201900808, referente ao exercício de 2018, a *“Necessidade de continuidade no aprimoramento da metodologia da Sedec para o tratamento e redução do passivo de prestação de contas das transferências obrigatórias”* e recomendou que o MDR *“apresente a revisão da sua metodologia para análise de prestações de contas de transferências obrigatórias nas ações de defesa civil, levando em consideração as atuais restrições operacionais, tempestividade, eficiência, e efetividade, com vistas a redução progressiva do atual estoque, tanto em termos de valores dos instrumentos, quanto em quantidade de processos pendentes”* (e-Aud #789416). Nos relatórios de auditoria 201601426 e 201801027 também foram consignadas recomendações para revisão de metodologia e redução do passivo de prestações de contas.

A evolução das análises desde 2014 até 2018 pode ser verificada no quadro 4, sendo que estimativa realizada na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2018 indicou que,

ainda que a produtividade média entre os anos de 2017 e 2018 fosse triplicada, ou seja, de 35 para 105 processos por ano, o passivo de mais de 1200 processos pendentes de análise conclusiva ao final do exercício de 2018 levaria mais de dez anos para ser concluído.

#### Quadro 4 - Evolução das Análises do Estoque de Prestação de Contas da Sedec – 2014 a 2018

Ano	Parecer Conclusivo (A)		Parecer Definitivo (B)		Total Pareceres (C = A+B)	
	Qtd	Valor (R\$)	Qtd	Valor (R\$)	Qtd	Valor (R\$)
2014	10	47.100.856,50		-	10	47.100.856,50
2015	18	62.586.121,12		-	18	62.586.121,12
2016	31	84.739.435,13		-	31	84.739.435,13
2017	17	732.202.985,50	16	69.417.299,06	33	801.620.284,56
2018	15	89.469.571,29	22	280.717.942,50	37	370.187.513,79
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>1.016.098.969,54</b>	<b>38</b>	<b>350.135.241,56</b>	<b>129</b>	<b>1.366.234.211,10</b>

Fontes: Nota Técnica nº 1/2019/CGEA/DOP/SEDEC-MDR, Relatório de Avaliação 201908808/CGU.

No sentido de reduzir o elevado estoque de prestações de contas e atender às recomendações da CGU, a Sedec desenvolveu metodologia de hierarquização do passivo de prestações de contas baseada nos princípios da impessoalidade, da racionalidade administrativa e da economicidade e observando o método de gestão de risco preconizados pela CGU, economizando o fluxo de trabalho alocando com maior eficiência os recursos materiais e humanos disponíveis.

Nessa metodologia, positivada na Instrução Normativa nº 34, de 30 de outubro de 2019, o conjunto de processos do passivo foi ranqueado e segregado em três filas, conforme critérios objetivos de priorização. De modo a dar transparência administrativa e oportunizar a consulta pública, as listas hierarquizadas são publicadas no sítio eletrônico do MDR, sendo revisadas mensalmente, contemplando a atualização do status da evolução da análise de cada processo [https://www.mdr.gov.br/index.php/?option=com\\_content&view=article&layout=edit&id=12462](https://www.mdr.gov.br/index.php/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=12462).

O estoque de processos em 29/3/2019 contava com 1.006 processos para elaboração de Parecer Conclusivo (PC), totalizando R\$ 2 bilhões, e 6 processos para emissão de Parecer Definitivo (PD), totalizando R\$ 240 milhões. No decorrer do exercício de 2019, esse conjunto foi revisado e verificado constantemente, sendo que o quadro 5 apresenta o estoque de processos em 29/3/2019:

#### Quadro 5 - Categorização do Estoque de PC da Sedec – 2019

Complexidade	Parecer Conclusivo		Parecer Definitivo	
	Qtd	Valor (R\$)	Qtd	Valor (R\$)
Alta	239	1.569.439.645,49	4	239.127.612,40
Média	363	88.915.363,71	2	1.000.000,00
Baixa	404	348.193.388,69	-	-
<b>Total</b>	<b>1.006</b>	<b>2.006.548.397,89</b>	<b>6</b>	<b>240.127.612,40</b>

Fontes: Nota Técnica nº 1/2019/CGEA/DOP/SEDEC-MDR e anexos, planilha eletrônica DOP - Anexo I Relação\_de\_processos\_PC\_SEDEC (1899540).



Durante o exercício 2019, foram emitidos 265 pareceres, representando R\$ 1.893.672.311,71 em volume de recursos, conforme o quadro 6.

**Quadro 6 - Emissão de pareceres do Estoque de PC da Sedec – 2019**

Mês	Parecer Conclusivo (A)		Parecer Definitivo (B)		Total de Pareceres (C=A+B)	
	Qtd	Valor (R\$)	Qtd	Valor (R\$)	Qtd	Valor (R\$)
janeiro			3	36.948.386,00	3	36.948.386,00
fevereiro	7	6.633.671,22	15	16.579.741,50	22	23.213.412,72
março	9	145.925.711,88	6	4.667.155,75	15	150.592.867,63
abril	29	174.950.334,40	3	271.305.000,00	32	446.255.334,40
maio	22	270.737.187,12	4	74.906.517,00	26	345.643.704,12
junho	14	57.040.896,99	7	35.690.956,00	21	92.731.852,99
julho	25	106.247.037,72	8	25.858.249,86	33	132.105.287,58
agosto	28	132.203.827,86	3	8.190.000,00	31	140.393.827,86
setembro	15	176.616.095,54	1	1.600.000,00	16	178.216.095,54
outubro	20	79.013.345,28			20	79.013.345,28
novembro	25	92.897.315,17	7	144.974.056,40	32	237.871.371,57
dezembro	13	29.356.826,02	1	1.330.000,00	14	30.686.826,02
<b>Total</b>	<b>207</b>	<b>1.271.622.249,20</b>	<b>58</b>	<b>622.050.062,51</b>	<b>265</b>	<b>1.893.672.311,71</b>

Fonte: Elaborado a partir da Planilha Pareceres Conclusivos e Definitivos - DOP (1868830)/DOP-SEDEC e da planilha eletrônica DOP - Anexo I Relação\_de\_processos\_PC\_SEDEC (1899540).

Ao término do exercício de 2019, havia 1.278 processos pendentes de parecer conclusivo ou definitivo, perfazendo R\$ 1.680.082.408,89, de acordo com quadro 7.

**Quadro 7 - Estoque de PC da Sedec – 2020**

Complexidade	Parecer Conclusivo		Parecer Definitivo		Total	
	Qtd	Valor (R\$)	Qtd	Valor (R\$)	Qtd	Valor (R\$)
Alta	304	1.203.050.772,05	4	56.982.475,00	308	1.260.033.247,05
Média	363	150.841.156,62	-	-	363	150.841.156,62
Baixa	404	269.208.005,22	-	-	404	269.208.005,22
<b>Total</b>	<b>1.272</b>	<b>1.623.099.933,89</b>	<b>6</b>	<b>56.982.475,00</b>	<b>1.278</b>	<b>1.680.082.408,89</b>

Fontes: Nota Técnica nº 1/2019/CGEA/DOP/SEDEC-MDR e anexos, planilha eletrônica DOP - Anexo I Relação\_de\_processos\_PC\_SEDEC (1899540).

Atribui-se a redução do estoque de prestações de contas as medidas adotadas pelo gestor, estabelecidas na Instrução Normativa nº 34, de 30 de outubro de 2019.

Dessa forma, verificou-se que as ações adotadas pela Sedec no exercício de 2019 ocasionaram um aumento significativo no número de processos analisados e que, se for mantido esse ritmo de análises, haverá a redução progressiva do atual estoque, tanto em termos de valores dos instrumentos, quanto em quantidade de processos pendentes. A Sedec realizou os ajustes necessários na metodologia de hierarquização do passivo de prestações de contas ao longo do exercício de 2019 e, ao término desse exercício, apresentava controles operacionais e gerencias satisfatórios, de forma que se considera atendida a recomendação e-Aud #789416.

## **10. Regularidade no processo de liquidação dos restos a pagar não processados no exercício 2019**

Realizou-se avaliação da regularidade do processo de liquidação dos restos a pagar não processados, visto que no exercício 2019 o MDR liquidou R\$ 11,54 bilhões. Foram selecionadas as despesas liquidadas nos meses de novembro e dezembro, das ações orçamentárias de maior materialidade, totalizando 63 notas de empenho, correspondendo a R\$ 1,14 bilhão, inscritas em restos a pagar até 2016, visto que poderiam apresentar maior criticidade em função do encerramento do exercício e que esses RPNP poderiam ser cancelados de acordo com o Decreto nº 98.872/1986 e suas alterações.

Verificou-se o atendimento aos requisitos do Comunicado Ministério da Economia nº 26/2019 em 60 delas, onde houve a comprovação de ausência de condição suspensiva, conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório no momento da emissão da Autorização de Início de Objeto. Essas notas representam 99,65% do valor analisado.

Uma das notas de empenho, no valor de R\$ 554.167,75, refere-se à despesa com o Contrato de Prestação de Serviços da Caixa com o MDR, onde verificou-se a comprovação do disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, especialmente no tocante à importância exata a pagar (§1º, II) e aos comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (§2º, III), já que o termo de compromisso associado à nota de empenho encontra-se com a prestação de contas aprovada no Siafi desde 2018.

Foram identificadas duas situações de falha no processo. A primeira foi a liquidação de uma nota de empenho (2016NE000468), no valor de R\$ 3.000.000,00, que apesar de ter cumprido os requisitos do Comunicado ME nº 26/2019 para liquidação da despesa, teve seu contrato extinto. Caberá ao MDR adotar providências para que não haja prejuízo nesse caso. A segunda, foi a liquidação indevida de uma nota de empenho (2016NE800143), no valor de R\$ 479.956,60, feita pelo DNOCS, visto se tratar de indicador de RPNP decorrente de emenda individual impositiva com identificador de resultado primário 6, caso em que os restos a pagar não processados não podem ser cancelados. Para sanar a irregularidade, foi realizado o estorno da liquidação. Foram identificadas outras 2.615 notas de empenho nessa mesma situação, sendo que o gestor foi instado a manifestar-se, o que ocorrerá juntamente com o Relatório Preliminar.

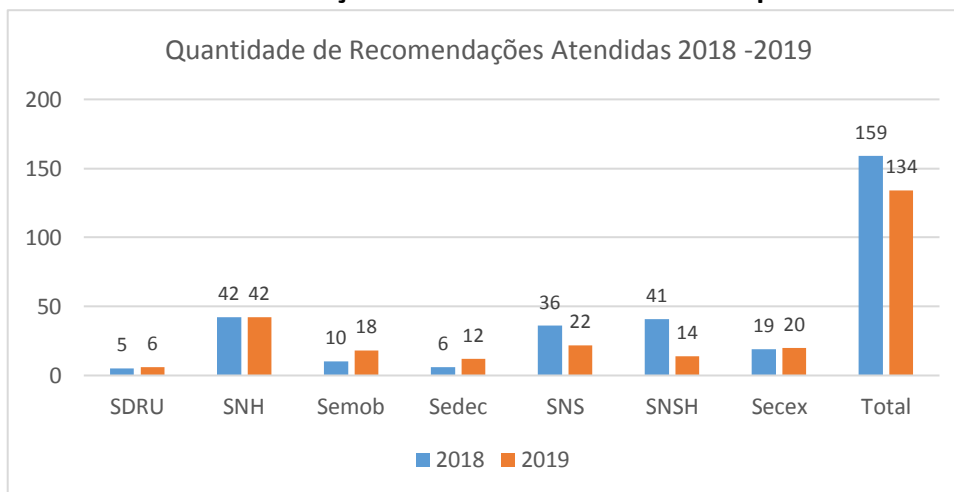
Pelo apresentado, considera-se que o processo de liquidação dos restos a pagar não processados da amostra selecionada foi regular, visto que os testes aplicados não apontaram distorção relevante.

## 11. Melhoria na eficácia do atendimento aos órgãos de controle

Avaliou-se as ações adotadas pelo MDR no atendimento das recomendações emitidas pela CGU, com o objetivo de verificar se possibilitaram a redução do passivo e propiciaram uma quantidade gerenciável dessas recomendações, e dos Acórdãos nº 2153 e 2359/2018, ambos do Plenário do TCU, expedidos para o então MCidades.

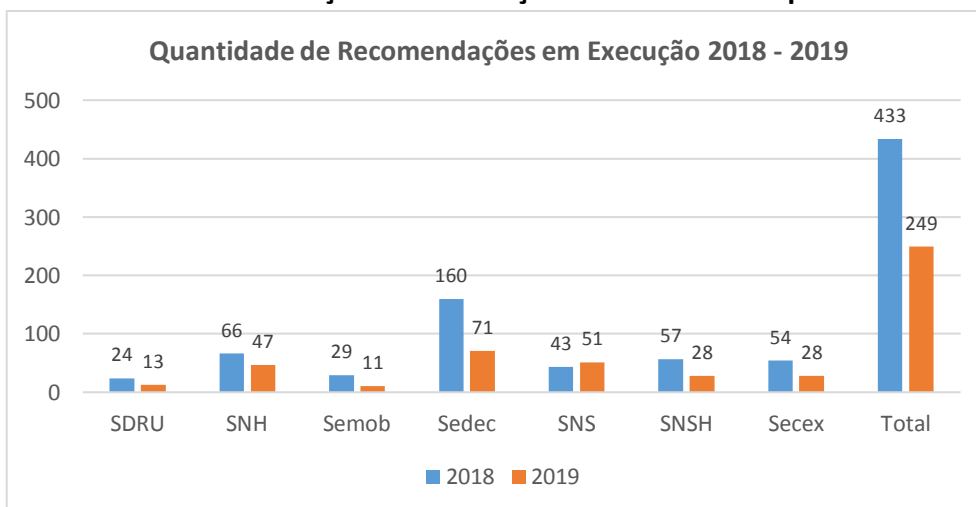
Quanto às recomendações emitidas pela CGU, verificou-se que, em 2019, foram atendidas 134 recomendações, e houve a redução da quantidade de recomendações em monitoramento, passando de 433 para 249, conforme os gráficos a seguir. As demais recomendações tiveram seu monitoramento encerrado, por se enquadrar nas situações de mero cumprimento de normas ou perda de objeto, ou ainda foram consolidadas com outras de teor semelhante.

**Gráfico 1 - Recomendações atendidas em 2018 e 2019 por Secretaria**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria; dados do sistema Monitor e eAud

**Gráfico 2 - Recomendações em execução em 2018 e 2019 por Secretaria**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria; dados do sistema Monitor e eAud

O monitoramento das recomendações, conforme as IN SFC nº 03 e 08/2017, é responsabilidade da alta administração da Unidade Auditada, que deve zelar pela adequada implementação das recomendações, cabendo-lhe aceitar formalmente o risco associado caso decida por não realizar nenhuma ação.

Em relação ao Acórdão nº 2359/2018-P, que se refere a adequações na ação orçamentária 1D73 - Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano, verificou-se o atendimento, pois o MDR apresentou o Plano de Ação com vistas a aperfeiçoar a política pública, requerido pelo TCU. No entanto, no exercício 2019 as ações não foram implementadas, visto que o Ministério buscou a exclusão da ação de seu portfólio. Porém, a lei orçamentária 2020 alocou recursos para a ação, levando à reavaliação por parte do gestor das ações a serem adotadas na melhoria da política no exercício 2020.

Já o Acórdão nº 2153/2018-P, que determinou a adoção de providências com vistas a implementar sistemática de gestão de riscos e controles, com o objetivo de fornecer segurança razoável quanto à realização de objetivos do Ministério, não foi atendido, visto que o MDR ainda está adotando providências quanto à aprovação e publicação da Política de Gestão de Riscos e da Metodologia de Gestão de Riscos, fazendo com que não haja implementação plena da gestão de riscos, como determina o Acórdão. Esse assunto foi abordado em achado específico deste relatório.

A provável causa para a melhoria da eficácia no atendimento das recomendações é a edição da Portaria nº 1.595, de 26/06/2019, por meio da qual foi padronizado o atendimento às demandas provenientes de órgãos de controle interno e externo e da defesa, estabelecendo fluxos, prazos e responsabilidades para atendimento das demandas. A Assessoria Especial de Controle Interno – AECl exerce a supervisão do procedimento, fazendo uma análise prévia das respostas encaminhadas pelas unidades demandadas, viabilizando um controle mais efetivo em relação à qualidade e padronização das respostas e ao cumprimento dos prazos. Em relação ao incipiente desenvolvimento da gestão de riscos no Ministério, são possíveis causas as modificações na gestão ocorridas em 2019 e 2020 e a dificuldade da gestão em estabelecer a temática como prioridade.

Como consequência da melhoria do processo de atendimento às recomendações emitidas pela CGU, obteve-se a implementação de soluções para situações apontadas como irregulares em auditorias anteriormente realizadas e a otimização do gerenciamento das recomendações, em função da redução da quantidade em monitoramento.

Por outro lado, o fato de não haver conhecimento dos riscos a que o Ministério está exposto, faz com que as ações adotadas pela alta administração possam não ser suficientes para que a UPC atinja seus objetivos estratégicos.

Conclui-se que as ações adotadas pelo MDR possibilitaram a redução do passivo e propiciaram uma quantidade gerenciável das recomendações emitidas pela CGU, devido à existência de normatização de procedimento padrão para atendimento das demandas dos órgãos de controle interno e atuação da AECl como supervisora do processo. Além disso, verificou-se o atendimento ao Acórdão nº 2359/2018 – Plenário, registrando-se a retomada da implementação das ações apontadas em novo plano de ação em 2020. Porém, em relação ao Acórdão nº 2153/2018 - Plenário, não houve atendimento, visto que não houve a implementação da sistemática de gestão de riscos do MDR.

# RECOMENDAÇÕES

## **Recomendação destinada à Secex**

1 - Apresentar os Relatórios de Avaliação dos Indicadores e de Monitoramento das Entregas Estratégicas do PEI 2019-2023, a deliberação do Comitê Interno de Governança do MDR – Cigov – a respeito desses documentos, e seus impactos (por exemplo, medidas corretivas) junto às unidades participantes, demonstrando a abordagem feita em relação ao apontamento do item 3 e Anexo I do Relatório 817255, além de demonstrar o planejamento e a realização da capacitação dos servidores responsáveis pelos indicadores. (Prazo: 120 dias)

Achado nº 3 (indicadores)

## **Recomendações destinadas à SMDRU**

2 - Apresentar um Plano de Ação para identificação dos riscos (matriz de riscos) quanto à integração das políticas na nova estrutura regimental, dada pelo Decreto nº 10.290/2020, que agregou as ações de mobilidade urbana às de desenvolvimento regional e urbano sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU). (Prazo 60 dias)

Achado nº 3 (indicadores)

3 – Apresentar o Plano de Ação proposto pela equipe de mobilidade para estabelecimento de estratégias de fornecimento de assistência técnica aos municípios com até 100 mil habitantes para elaborarem seus planos de mobilidade urbana. (Prazo: 90 dias)

Achado nº 3 (indicadores)

## **Recomendação destinada à SNH**

4 - Apresentar as ações desenvolvidas para a revisão do PlanHab, em conjunto com os resultados das avaliações *ex post*, de acordo com as informações e o cronograma estabelecidos na Nota Técnica nº 2/2020/ CGGI SNH/SNH-MDR, com o objetivo de reorientar as ações da SNH na condução da política nacional de habitação. (Prazo: 180 dias)

Achado nº 3 (indicadores)

## **Recomendação destinada à Secex**

5 - Apresentar novo Plano de Ação, contendo atividades, responsáveis e prazos razoáveis de conclusão, com a finalidade de implementar sistemática de gestão de riscos, consistente com a Política e a Metodologia de Gestão de Riscos e adequada à nova estrutura regimental do Ministério, instituída pelo Decreto nº 10.290/2020. (Prazo: 60 dias)

Achado nº 5 (gestão de riscos)

# CONCLUSÃO

A Auditoria Anual de Contas do Ministério do Desenvolvimento Regional, exercício 2019, teve por objetivo avaliar a conformidade das peças, a governança da gestão, os resultados e eficiência da gestão, a conformidade da gestão e outros aspectos relevantes, conforme escopo ajustado com o TCU, e pode-se concluir que:

- No que se refere à conformidade das peças, o MDR atendeu parcialmente às orientações para elaboração do Relatório de Gestão na forma de Relatório Integrado, em função das falhas na clareza, objetividade, concisão e conectividade da informação, além da baixa confiabilidade dos resultados em função das falhas nos atributos dos indicadores de desempenho avaliados;
- Quanto à governança da gestão, verificou-se que a atuação do CIGOV não foi suficiente para colaborar com o alcance dos objetivos estratégicos mencionados no Planejamento Estratégico Institucional – PEI; que a sistemática de gestão de riscos não foi implementada, visto que a Política e a Metodologia de Gestão de Riscos não estão sendo aplicadas pelo MDR, inclusive deixando de atender ao Acórdão TCU nº 2153/2018-Plenário; e que o Programa de Integridade foi implantado, sendo as ações para tratamento de riscos à integridade estão sendo implementadas no exercício 2020;
- Em relação à avaliação dos resultados e eficiência da gestão, os indicadores não refletem adequadamente os resultados alcançados, possuindo falhas em seus atributos de confiabilidade, representatividade, utilidade à tomada de decisão e tempestividade; além disso, registrou-se o risco de desabastecimento de água nas regiões metropolitanas, em função dos sistemas de abastecimento apresentarem situações críticas e/ou relevantes quanto à necessidade de planejamento e aplicação de recursos financeiros;
- A conformidade da gestão e outros aspectos relevantes, verificou-se que houve o saneamento parcial das contratações irregulares no PMCMV/FAR, restando em negociação para continuidade de 11 operações e distrato de 17; houve melhoria no processo de análise das prestações de contas de ações da defesa civil, ocasionando um aumento significativo de processos analisados, com a progressiva redução do atual estoque; foi implementada sistemática de atendimento a órgãos de controle, o que viabilizou a redução do passivo de recomendações da CGU em monitoramento; verificou-se o atendimento do Acórdão TCU nº 2359/2018-Plenário, por meio da entrega do plano de ação que tratou de melhorias na ação 1D73, porém, suas ações ainda serão implementadas no exercício 2020; o processo de liquidação de restos a pagar não apresentou distorção relevante na amostra avaliada, que totalizou R\$ 1,14 bilhão.

Dentre as possíveis causas para os achados de auditoria tem-se a dificuldade de integração da gestão, fator primordial para o alcance do objetivo do Relato Integrado; a implantação tardia do CIGOV, impossibilitando atuação mais efetiva quanto aos objetivos estratégicos, à implementação da sistemática de gestão de riscos e às falhas dos indicadores de desempenho.

Como principais benefícios esperados dessa auditoria estão a implementação da sistemática de gestão de riscos, que oportunizará ao gestor o conhecimento acerca dos riscos aos quais a instituição está exposta, possibilitando o tratamento desses riscos, aumentando a

probabilidade do alcance dos objetivos estratégicos da organização; a revisão do planejamento estratégico do MDR, de forma a aperfeiçoar os indicadores e todo o processo de elaboração e aferição, bem como o monitoramento do atingimento dos objetivos institucionais; a revisão do PLANHAB, que vindo sendo apontada como necessária desde 2015 pela CGU, e a realização de avaliação das ações da SNH, com a finalidade de orientar a gestão na condução da política nacional de habitação.

Destaca-se como boa prática a sistematização de procedimento e estrutura administrativa para atendimento aos órgãos de controle, que possibilitou a redução da quantidade de recomendações da CGU em monitoramento, saneando situações apontadas como irregulares e passíveis de melhoria em auditorias anteriores.

# ANEXOS

## I – ANÁLISES SOBRE OS INDICADORES DE DESEMPENHO

### I.1 – SDRU

---

OS INDICADORES DA SDRU NÃO SÃO CAPAZES DE REFLETIR ADEQUADAMENTE OS RESULTADOS ALCANÇADOS.

A Secretaria de Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano (SDRU) é unidade integrante do MDR responsável por três indicadores constantes no documento de Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do órgão durante o exercício de 2019. Foram selecionados dois desses indicadores para análise: *População dos municípios beneficiados pelas estruturas produtivas e urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões*; e *Interiorização do financiamento do desenvolvimento regional e urbano para a rede de cidades intermédias das regiões norte, nordeste e centro-oeste (PPA 20-23)*.

A apuração desses indicadores em 2019 surpreendeu pelos percentuais de superação das metas previstas em mais de 500%. Respondendo à subquestão de auditoria se *os indicadores da SDRU foram apurados, refletem os resultados e possuem justificativas adequadas?* verificou-se que os indicadores apresentam dificuldades relacionadas à agregação de dados, limitando sua capacidade de expressão e, portanto, não são capazes de refletir adequadamente os resultados alcançados.

As análises tomaram como base os incisos do § 3º do art. 4º da DN TCU 178/2019 que tratam da prestação anual de contas em relação aos objetivos, metas e indicadores de desempenho, os documentos orientadores Estrutura Internacional por Relato Integrado e itens 4.30 a 4.33, itens a. a f. do Guia para elaboração do Relatório de Gestão na forma de RI -2019 que abordam os resultados da gestão, bem como o Art. 20 do Anexo do Decreto Regimental do MDR 9.666/2019, que traz como competência da SDRU *I - conduzir o processo de formulação, revisão, implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU e da Política Nacional de Irrigação – PNI*.

A partir desses critérios buscou-se, na análise, a associação dos indicadores da Unidade com os objetivos 1- Desenvolver a capacidade produtiva das Regiões, 3- Fomentar o Desenvolvimento Territorial e Urbano e 4. Induzir a estruturação produtiva nas Regiões, descritos no PEI. Em que pese todos os indicadores da SDRU terem apresentado resultados de atingimento e superação das metas previstas no exercício de 2019, considerou-se relevante a análise dos dois indicadores que extrapolaram significativamente as metas previstas, seguindo a hipótese de que estas poderiam ter sido subestimadas pela gestão.

Verificou-se que o indicador *População dos municípios beneficiados pelas estruturas produtivas e urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões* superou em 775% a meta prevista para 2019. Além de ser um indicador recente, impossibilitando uma série histórica, apresentou dificuldades de medir com sintonia e adequação os beneficiários das diferentes ações tratadas pela Unidade e já demanda a necessidade de aprimoramento metodológico, incluindo previsão de revisão pela SDRU em 2020.



A Unidade informou que a superação da meta ocorreu em virtude de acréscimos no orçamento do período, pelas Leis nºs 13.888, de 17/10/2019; 13.955, de 16/12/2019; e 13.965, de 26/12/2019, acima da variação média dos anos anteriores, resultando em uma variação positiva acentuada no indicador, impactando seu resultado além das possibilidades de previsão da equipe técnica, que considerou uma margem conservadora de investimentos, tendo por base os indicativos da área econômica de restrição fiscal.

Em questionamento sobre a formulação das metas do indicador, a Unidade encaminhou planilha com contratos e projeção anual de metas, mas não qualificou os dados apresentados. Informou que a ação utiliza como instrumento o contrato de repasse, e toma como referência o porte abaixo de 500 mil habitantes, a partir de 2020 e que em 2017, somaram-se 327 projetos nesta condição, incluindo emendas parlamentares, para uma média de 64.900 habitantes por projeto, sendo considerados para fins de ajuste apenas os municípios abaixo de 500 mil habitantes. A Unidade informou também que somou 20 rotas de integração a 60 projetos de estruturação urbana em 2020, o que em termos de população somava 3.896.000 pessoas.

Além da equipe da SDRU ter não justificado as definições que utilizou, impossibilitando a compreensão da dimensão das ações medidas, avaliou-se que o indicador voltado para o repasse de recursos, é suscetível às flutuações orçamentárias, principalmente por incluir emendas parlamentares. Nesse aspecto, a governabilidade do indicador, atrelada ao incremento dos recursos e não às especificidades das políticas sob responsabilidade da Secretaria e às prioridades que possam ser necessárias, fica comprometida.

Além disso, como o indicador agrega duas políticas nacionais diferentes, sua unidade apurada não permite avaliação e monitoramento adequados para a tomada de decisões da gestão. Ressalta-se que o indicador está atrelado ao objetivo estratégico 1. Desenvolver a Capacidade Produtiva das Regiões no PEI e, portanto, não descreve ações de Desenvolvimento Urbano, o que torna opaca a abordagem da SDRU em relação às políticas tratadas.

Quanto ao *Índice de interiorização do financiamento do desenvolvimento regional e urbano para a rede de cidades intermédias das regiões norte, nordeste e centro-oeste (PPA 20-23)* que superou a meta de 2019 em 942%, verificou-se que este não permite avaliação clara dos resultados atingidos.

A Unidade novamente argumentou que a superação da meta ocorreu em virtude das leis de transferência de créditos orçamentários, ocorridas entre outubro e dezembro de 2019. Ao passo que foram previstos R\$ 200 milhões ao longo de 4 anos, foi incrementado cerca de R\$ 2,3 bilhões somente em 2019. Os gestores explicaram que a disponibilidade de dados orçamentários promovia aferimento ao longo de uma série histórica, via instrumentos de monitoramento orçamentário (o que permitiu a elaboração da meta a partir das expectativas de retração de recursos) e que o indicador sofre com a impossibilidade metodológica do PPA para a criação de múltiplos indicadores. Nessa condição a equipe da SDRU, considerando tão diferentes ações abrigadas no bojo do referido Programa, afirmou que buscou na execução orçamentária a unidade que pudesse congrega ações de desenvolvimento urbano e regional, a ser realizada com as cidades médias e sua área de influência imediata.

A Unidade ainda esclareceu que o objetivo de interiorizar o financiamento tem como intuito atender a capilaridade determinada no Acórdão 1655/2017-TCU-Plenário. Como a SDRU não qualificou e não avaliou os instrumentos firmados e não fez avaliação para cada item que

compõe o indicador, a interiorização do financiamento limitou-se a apresentar um resultado que não comunica as condições das duas políticas tratadas pela Secretaria.

A gestão da Unidade não avançou na análise. Destaca-se que o referido Acórdão trata do desenvolvimento regional e, nesse aspecto o desenvolvimento urbano não apresenta as prioridades de sua atuação. Ressalta-se ainda que os problemas urbanos se concentram nas regiões metropolitanas, o que diverge da interiorização do investimento necessário no Desenvolvimento Regional. Assim, considera-se que há excessiva agregação do indicador. Nesse aspecto, em questionamento sobre a existência de outros indicadores que pudessem atender à gestão, foi informado que estão sendo elaborados novos indicadores específicos para o Desenvolvimento Urbano e para o Desenvolvimento Regional.

Fica claro que tais fatos se devem à dificuldade da gestão em lidar com a junção de atribuições na nova estrutura regimental ante às experiências e estruturas anteriores das equipes com as políticas. Avalia-se, portanto, que tal situação gerou indicadores ineficientes que não auxiliam a tomada de decisão. Esse cenário encontrado na SDRU cria sobreposição de uma área em detrimento de outras e também dispersão de atenção na condução das ações. A diversidade de assuntos pode levar a hierarquização e priorização indevidas, bem como a falta de foco, prejudicando o cumprimento dos objetivos das políticas.

Nesse sentido, as publicações Avaliação de Políticas Públicas: *Guias de Análise Ex- Ante e Análise Ex-post* são ferramentas importantes que podem orientar a gestão nesse momento de reestruturação regimental e desafios na mudança de equipes. Principalmente considerando ainda o acúmulo de assuntos, acrescidos na nova estrutura da SMDRU, por conta do Decreto 10.290/2020.

Os indicadores da SDRU apresentaram problemas de representatividade, estabilidade, confiabilidade e não permitem aferir com segurança os resultados das políticas sob sua responsabilidade. A revisão dos indicadores se beneficiará de avaliações quanto aos resultados alcançados nas políticas sob sua competência até então, bem como apontar as melhores práticas na tomada de decisão dos gestores, maior foco no monitoramento das ações e maior assertividade no planejamento.

Recomenda-se:

1. Apresentar revisão do indicador *População dos municípios beneficiados pelas estruturas produtivas e urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões* de modo a permitir a medição adequada das estruturas produtivas e das estruturas urbanas, assegurando confiabilidade, estabilidade, completude e custo-benefício viável.
2. Capacitar a equipe para a elaboração de indicadores e também em conhecimentos do tema urbano, considerando a experiência dos servidores atuais especificamente nas Políticas de Desenvolvimento Regional, advindas do antigo Ministério da Integração Nacional.
3. Considerar na composição das equipes responsáveis pelos indicadores a atuação e integração de servidores com experiência em políticas urbanas e de desenvolvimento regional.
4. Revisar o indicador *Índice de interiorização do financiamento do desenvolvimento regional e urbano para a rede de cidades intermédias das regiões norte, nordeste e centro-oeste (PPA 20-23)* de modo a promover a desagregação para fins de análise dos resultados das políticas e que os resultados sejam discriminados e avaliados no próximo exercício.

5. Elaborar uma matriz de riscos quanto à integração das políticas propostas na nova estrutura regimental que acrescentou as ações de mobilidade urbana em 2020.

## I.2 – SNSH

### IMPOSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO DOS VALORES DOS INDICADORES DE DESEMPENHO APURADOS NO ANO 2019, EM RAZÃO DA NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA VÁLIDA PELA SNSH

O Plano Estratégico Institucional do MDR para o período de 2019 a 2023 – PEI 19-23, em consonância com o disposto no Art.16 do Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019<sup>1</sup>, estabeleceu para a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica – SNSH indicadores de desempenho e metas, cujos objetivos são a melhoria do ambiente das cidades e regiões, bem como ampliação da segurança hídrica e o acesso ao saneamento. Nesta elaboração do PEI 19-23 também foram estabelecidas entregas estratégicas, com a priorização na sua integração ao Plano Plurianual 2020-2023.

Tendo como parâmetros os objetivos institucionais do MDR, o Guia Referencial para Medição de Desempenho e o Manual para Construção de Indicadores<sup>2</sup>, buscou-se avaliar: a) a confiabilidade e a rastreabilidade dos dados disponibilizados; b) como os indicadores refletem de forma adequada os resultados da gestão; e c) quais foram as justificativas apresentadas, caso as metas para o ano de 2019 não tenham sido alcançadas.

Conforme observado no Relatório de Gestão 2019, o PEI 19-23 estabeleceu três indicadores em que a responsabilidade para o alcance das metas definidas no PPA 2020-2023 está a cargo da SNSH. Encontram-se apresentados no quadro 8, dois destes indicadores, selecionados para serem analisados, juntamente com as datas de referência, os valores apurados e as metas para 2019.

**Quadro 8 – Relação dos Indicadores de desempenho analisados**

Ind PEI MDR	Indicadores	Data de Referência	Valor Apurado	Meta 2019
2	Número de municípios com o Índice de Segurança Hídrica (ISH), do PNSH, na dimensão humana, em baixo e mínimo	31/01/2020	706 municípios	706 municípios
13	Incremento da oferta hídrica em áreas com Índice de Segurança Hídrica (ISH) crítico	31/01/2020	0,5 m <sup>3</sup> /s	0,5 m <sup>3</sup> /s

Fonte: Relatório de Gestão do MDR – exercício 2019 (pág. 86 e 87)

Verifica-se que as metas de 2019 para ambos indicadores foram alcançadas. No Relatório de Gestão (pág 67) foi informado que a 1ª fase da 2ª etapa da Adutora do Pajeú foi concluída em 2019, “[...] ampliando a capacidade em 0,5 m<sup>3</sup>/s, atendendo mais 11 municípios com índice de segurança hídrico na dimensão humana em estado crítico”.

<sup>1</sup> Art. 16 À Secretaria Nacional de Segurança Hídrica compete:  
[...]

Observação: O Decreto nº 9.666/2019 foi revogado pelo Decreto nº 10.290/2020.

<sup>2</sup> <http://www.gespublica.gov.br/indicadores-de-gest%C3%A3o>

À solicitação para apresentação da documentação referente a análise do resultado (memória de cálculo, NT, Parecer, dentre outros) para o indicador no ano de 2019, a SNSH, por meio da Nota Informativa nº 8, de 24 de junho de 2020, informou que:

O cálculo do ISH é feito a partir de operações com a base de dados de informações especializadas, por isso foi apresentada a forma como essas operações são realizadas. O ISH na dimensão humana foi calculado para a situação vigente à época (situação sem obra e demandas) e para a situação com obra, que considera o incremento de vazão e a melhoria do balanço hídrico no ponto de captação. A Nota Técnica nº 21/2019/SNSH/MDR consolida essas informações para facilitar a apuração da meta e do indicador, em função da conclusão das obras, para o período de vigência do PPA. Em paralelo, a SNSH e a ANA estão trabalhando para viabilizar uma atualização oportuna e tempestiva do próprio ISH.

Conforme exposto acima, verifica-se que a SNSH não apresentou documentação que demonstre que o aumento de 0,5 m<sup>3</sup>/s na vazão da Adutora do Pajeú, resultou na melhoria do ISH (dimensão humana) de onze municípios. A análise da NT nº 21/2019/SNSH/MDR mencionada apresenta somente a metodologia de cálculo do Indicador e da estimativa de metas para o programa de Recursos Hídricos do Plano Plurianual PPA 2020-2023. Este entendimento fica evidenciado por meio da solicitação de apresentação das fontes de dados que subsidiaram a conclusão de que as metas de 2019, para ambos indicadores, foram alcançadas. Em sua manifestação o gestor informou que “Durante a elaboração desta resposta, foi verificada uma possível inconsistência nos dados apurados, sendo que a SNSH solicita mais 15 dias para a complementação da análise”. (Grifos nossos)

Entende-se, que as inconsistências dos dados apurados foram causadas pela insuficiente observância de atributos necessários à adequada elaboração destes indicadores, bem como a ocorrência de fragilidades nas fases de apuração e monitoramento de ambos indicadores, resultando na impossibilidade de se comprovar os valores obtidos ao longo do exercício de 2019.

Observa-se que as incertezas na apuração dos valores dos indicadores afetam diretamente aos objetivos dos indicadores, ou seja, informar com precisão e tempestivamente os gestores públicos. A ausência de comprovação dos dados apurados para os indicadores da SNSH, resulta na impossibilidade de se “traduzir, de forma mensurável, os aspectos da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação”<sup>3</sup>.

Pelo exposto, conclui-se pela impossibilidade de se comprovar que os valores dos dois indicadores analisados representam adequadamente os resultados das ações realizadas no exercício 2019 pela SNSH. Destaca-se que as incertezas quanto as consistências dos dados apurados suscitam dúvidas à metodologia adotada para a elaboração e apuração dos dados dos indicadores, assim como, repercutem negativamente ao processo de alcance dos objetivos estratégicos do MDR.

---

<sup>3</sup> Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### I.3 – SNS

IMPOSSIBILIDADE DE SE AFERIR OS VALORES DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DA SNS, HAJA VISTA A INDISPONIBILIDADE PARA ANÁLISE DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PLANSAB – ANO BASE 2018.

O Plano Estratégico Institucional do MDR para o período de 2019 a 2023 – PEI 19-23, em consonância com o disposto no Art.26 do Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019<sup>4</sup>, estabeleceu para a Secretaria Nacional de Saneamento - SNS indicadores de desempenho e metas, cujos objetivos estão na melhoria do ambiente das cidades e regiões, bem como no acesso ao saneamento. Nesta elaboração do PEI 19-23 também foram estabelecidas entregas estratégicas, com a priorização pela integração ao Plano Plurianual 2020-2023.

Adotando-se como critérios os objetivos institucionais da SNS, o Guia Referencial para Medição de Desempenho e o Manual para Construção de Indicadores<sup>5</sup>, buscou-se avaliar: a) a confiabilidade e a rastreabilidade dos dados disponibilizados; b) como os indicadores refletem de forma adequada os resultados da gestão; e c) quais foram as justificativas apresentadas, caso as metas para o ano de 2019 não tenham sido alcançadas.

Conforme observa-se no Relatório de Gestão 2019, o PEI 19-23 estabeleceu seis indicadores em que a responsabilidade para o alcance das metas definidas no PPA 2020-2023 é da SNS. Os dois indicadores utilizados nesta análise encontram-se apresentados no quadro 9, juntamente com as datas de referência, os valores apurados e as metas para 2019.

**Quadro 9 – Relação dos Indicadores de desempenho analisados**

Ind. PEI/MDR	Indicadores	Data de Referência	Valor Apurado	Meta 2019
4	Índice de atendimento adequado em saneamento básico	31/12/2018	57,30%	57,50
5	Taxa de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários	31/12/2018	80,20%	81,10%

Fonte: Relatório de Gestão do MDR – exercício 2019 (pág. 86 e 87)

À solicitação para apresentação das bases de dados utilizadas para a elaboração e aferição dos indicadores, a SNS informou que os indicadores possuem como fonte os Relatório de Avaliação Anual do Plansab - ano base 2018, o qual, por sua vez, utiliza dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua - PNAD-Contínua, do IBGE, e do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento – SNIS.

Com relação a análise dos valores dos indicadores do Relatório de Avaliação Anual do Plansab – ano base 2018, a SNS informou “que o documento se encontrava em análise para posterior publicação no sítio eletrônico do MDR”, ou seja, o referido relatório não foi disponibilizado para que se aferisse a confiabilidade e a rastreabilidade dos dados apresentados no Relatório de Gestão 2019.

4 Art. 26. À Secretaria Nacional de Saneamento compete:  
[...]

Observação: O Decreto nº 9.666/2019 foi revogado pelo Decreto nº 10.290/2020.

<sup>5</sup> <http://www.gespublica.gov.br/indicadores-de-gest%C3%A3o>

Dentre as possíveis causas para a impossibilidade de aferição dos dados dos indicadores, haja vista a não disponibilização tempestiva do Relatório de Avaliação Anual do Plansab – ano base 2018, menciona-se a adoção de fontes de dados com processos de obtenção de informações em prazos longos e burocráticos, assim como, a elaboração de indicadores de difícil apropriação, com múltiplas fontes e processos complexos para a consolidação de seus dados.

Como consequência verifica-se a ausência de tempestividade na coleta e disponibilização dos dados necessários a apuração dos indicadores da SNS, resultando em prejuízo na gestão das políticas públicas de saneamento, bem como na impossibilidade de acompanhamento apropriado pela sociedade civil e pelos órgãos de controle.

Conclui-se, portanto, que avaliação completa da gestão da SNS referente ao exercício de 2019 resta prejudicada, pois a impossibilidade de aferição dos dados referentes ao ano de 2018 não tiveram sua divulgação, encontrando-se ainda em fase de análise pelo MDR. Infere-se também que a metodologia adotada para a apropriação dos indicadores causa a falta de tempestividade na disponibilização de seus dados, impactando no curto prazo as políticas públicas de saneamento implementadas pela SNS.

#### I.4 – Sedec

---

INCONSISTÊNCIAS NA APRESENTAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO A CARGO DA SEDEC PREVISTOS NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL – PEI.

Foram avaliados dois indicadores a cargo da Sedec e constantes do Planejamento Estratégico Institucional – PEI, o *Índice de capacidade de atuação dos municípios na gestão de riscos e de desastres (Índice de capacidade)* e a *Quantidade de entes com agentes de defesa civil capacitados (Capacitações)*.

O primeiro é obtido a partir do somatório de variáveis consideradas requisitos mínimos para preparação frente aos riscos e a resposta aos desastres, sendo eles se o município possui ou não possui: unidade de corpo de bombeiro; coordenação municipal de defesa civil; núcleo de defesa civil; participante do programa cidades resilientes; usuário cadastrado no S2iD; pelo menos um servidor capacitado pela Sedec; mapeamento; plano municipal de redução de riscos; carta geotécnica de aptidão à urbanização; plano de contingência; e sistema de alerta.

Não foi possível encontrar as fontes de dados utilizadas no cálculo dos indicadores de desempenho da Sedec a partir dos links informados no Relatório de Gestão, razão pela qual solicitou-se ao Gestor a apresentação dessas fontes de dados. Quanto ao indicador “*Capacitações*”, a Sedec apresentou a relação de agentes públicos capacitados no exercício de 2019. Quanto ao indicador “*Índice de capacidade*”, foi apresentada a planilha eletrônica com informações consolidadas referentes às variáveis necessárias ao cálculo. A Sedec indicou, ainda, os links onde os dados poderiam ser encontrados.

As informações municipais foram obtidas no sítio eletrônico do IBGE, sendo referentes a 2017 (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>). As informações sobre gestão de risco e resposta a desastres provenientes do IBGE representam 60% do indicador “*Índice de capacidade*”, sendo que a periodicidade muito longa do levantamento dos componentes provenientes IBGE compromete a tempestividade do indicador. Da mesma forma, caso um novo levantamento do IBGE não mantenha as variáveis, ficará comprometido o atributo da estabilidade do

indicador. As informações sobre mapeamento de risco geológico têm peso de 10% do indicador e foram encontradas no sítio eletrônico do Serviço Geológico do Brasil – CPRM (<http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Prevencao-de-Desastres/Produtos-por-Estado---Setorizacao-de-Risco-Geologico-5390.html>) segregadas por município, requerendo a sua consolidação para o cálculo do indicador, dificultando seu cálculo. A informação de que houve “*pelo menos um servidor capacitado pela Sedec*” possui peso de 10% do indicador e refere-se aos exercícios de 2017 e 2018, comprometendo, assim, a tempestividade do indicador. As variáveis “*usuário cadastrado no S2iD*” e “*participante do programa cidades resilientes*” têm peso de 10%, cada uma, e utilizam dados do próprio MDR, apresentando facilidade de obtenção e tempestividade.

Quanto aos resultados obtidos em relação às metas, no tocante ao indicador “*Capacitações*”, o Relatório de Gestão informa que 422 agentes foram capacitados, embora o indicador se refira a entes com agentes de defesa civil capacitados. Considerando a planilha “*Capacitações*” apresentada pela Sedec, as ações de capacitação alcançaram 439 agentes de 9 Unidades Federativas (BA, DF, MG, MT, PE, PR, SC, SE, SP), sem informação sobre entes municipais. A Sedec informou que, no endereço eletrônico <https://emnumeros.escolavirtual.gov.br/indicadores/>, poderia ser extraída a quantidade de entes com agentes capacitados, entretanto, não foram localizados cursos sobre Defesa Civil ou sobre o Sistema S2ID, com inscrições em 2019, na ferramenta de pesquisa de cursos desse endereço eletrônico, bem como não foram identificados os alunos na consulta nominal (<https://emnumeros.escolavirtual.gov.br/dados-abertos/consulta/>).

No tocante ao indicador “*Índice de Capacidade*”, a meta prevista era de (i) 2,76 para o índice em âmbito nacional e foi atingido o índice de 2,71; (ii) 2,55 para o índice na Região Norte e foi atingido o índice de 2,21; (iii) 2,39 para o índice na Região Nordeste e foi atingido o índice de 2,36; (iv) 2,92 para o índice na Região Sudeste e foi atingido esse índice; (v) 2,67 para o índice na Região Sul e foi atingido esse índice; (vi) 1,49 para o índice na Região Centro-Oeste e foi atingido o índice de 1,39. Contudo, considerando a ausência de histórico e a utilização de variáveis externas, não foi possível relacionar esses resultados ao desempenho da Gestão.

Em relação ao custo de aferição, a utilização de fontes de dados externas reduz os custos de aferição do “*Índice de capacidade*”, contudo, há defasagem na disponibilização dos dados por essas fontes externas, a exemplo dos dados do IBGE, que são referentes ao ano de 2017. O indicador “*Capacitações*” apresenta-se como um subproduto do processo de capacitações e, conforme Nota Informativa nº 3, de 16 de junho de 2020, representou um custo de R\$ 10.436,87 (dez mil quatrocentos e trinta e seis reais e oitenta e sete centavos) com diárias e passagens.

Assim, segundo as informações apresentadas pela Sedec ou obtidas em sítios eletrônicos governamentais, verifica-se que o Relatório de Gestão apresenta, para o indicador *Quantidade de entes com agentes de defesa civil capacitados (Capacitações)*, agentes capacitados no lugar de entes federativos com agentes capacitados, o que traduz baixa confiabilidade metodológica, sendo que a meta prevista, de capacitação de agentes de 200 entes federativos no exercício de 2019, não foi atingida. Outrossim, os resultados do indicador “*Índice de capacidade*” não são tempestivos e utilizam muitas variáveis externas que podem não ter relação direta com os resultados da Gestão do MDR.

## I.5 – SEMOB

---

### DIFICULDADE DA GESTÃO DA SEMOB QUANTO AO USO DOS INDICADORES NA TOMADA DE DECISÃO.

A Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos, durante o exercício de 2019, foi responsável por 5 indicadores no PEI/MDR: 8-Taxa da população que gasta 1 hora ou mais no deslocamento casa-trabalho nas principais regiões metropolitanas; 9- Taxa da população vivendo próxima a terminais e estações de transporte de média e alta capacidade nas principais regiões metropolitanas relacionadas ao Objetivo 2- Melhorar o ambiente das cidades e regiões e 21- Taxa de municípios com mais de 20 mil habitantes que possuem plano de mobilidade; 22- Taxa de investimento em transporte não motorizado; 23- Taxa de entrega de Infraestrutura de Mobilidade Urbana (PPA 20-23), relacionados ao Objetivo estratégico 10- Melhorar a Mobilidade nas Cidades e Regiões. Todos com apuração de superação das metas de 2019.

Para avaliação foram selecionados os indicadores *9- Taxa da população vivendo próxima a terminais e estações de transporte de média e alta capacidade nas principais regiões metropolitanas relacionadas* e *21- Taxa de municípios com mais de 20 mil habitantes que possuem plano de mobilidade*, em virtude de abarcar o cumprimento dos dois objetivos estratégicos sob responsabilidade da Semob, bem como o potencial de integração de políticas e a relação com o planejamento. As análises demonstraram que há dificuldades da gestão quanto ao uso dos indicadores na tomada de decisão.

Tanto o indicador Taxa de municípios com mais de 20 mil habitantes que possuem plano de mobilidade não apresenta atributos de estabilidade, confiabilidade e representatividade adequadas, quanto o indicador Taxa da população vivendo próxima a terminais e estações de transporte de média e alta capacidade nas principais regiões metropolitanas não orienta a gestão na condução da política nacional de mobilidade urbana, também apresentando limitações em seus atributos. Verificou-se a necessidade de investimento em capacitação dos servidores quanto ao tema de indicadores de desempenho, bem como revisão de metas e estratégias de ação.

Como critérios orientadores das análises foi considerada a competência da Semob como Unidade responsável no MDR por fomentar a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e formular as políticas, programas e ações relacionados ao acesso aos serviços e à infraestrutura de mobilidade urbana em conformidade ao Art. 29º do Anexo do Decreto nº 9.666/2019, vigente no exercício de 2019; a competência do Departamento de Planejamento e Gestão da Mobilidade e Serviços Urbanos (Redação dada pelo Decreto nº 9.688, de 2019), no inciso VIII do Art. 31 do mesmo decreto de definir e monitorar os indicadores relativos a mobilidade urbana no Brasil; a Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana- PNMU), art. 16, incisos I, II e III, art. 24, inciso XI, § 1º até o capítulo VI que tratam dos planos de mobilidade e a Lei nº 14.000/2020 que altera as definições quanto aos planos de mobilidade.

Também foram observados a DN TCU 178/2019 incisos do § 3º do art. 4º que tratam da avaliação dos resultados da gestão, os itens 4.30 a 4.33 da EIRI (Estrutura Internacional para Relato Integrados sobre o alcance dos objetivos estratégicos e itens a. a f. do Guia para elaboração do Relatório de Gestão na forma de RI -2019 sobre indicadores de desempenho. Além desses documentos orientadores, as análises também contaram com a comparação de



informações da gestão com o Relatório de Monitoramento de Indicadores da Mobilidade Urbana publicado pela Semob em 2018.

Foi verificado que o indicador Taxa da população vivendo próxima a terminais e estações de transporte de média e alta capacidade nas principais regiões metropolitanas é produzido pelo Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP). O Relatório de Gestão apresentou meta para 2023 de aumento da taxa de 27,5% para 28,4% e meta em 2019 de 28%. A apuração relata atingimento de 29,1% com superação de 104% da meta. Destaca-se que a apuração supera a meta de 2019 e a de 2023 ao mesmo tempo.

Em questionamento sobre o resultado apurado no indicador, a Unidade informou que ainda que a apuração do indicador tenha superado a meta estabelecida, o valor é considerado baixo perto das necessidades da população dos grandes centros urbanos do país e que a melhora no indicador se deve principalmente à implementação das redes de transporte de média e alta capacidade nas cidades de Belém e Fortaleza, que estavam zeradas até então. Para a formulação de projeção da meta para 2023, foi relatado que a meta de 27,5% para 28,4%, levou em conta a identificação de crescimento médio de 2010 a 2016, projetando-se o valor para mais um ano (2017) e que a meta de 2019 fixada em 28,00% foi estipulada como metade do valor almejado para 2023.

A maior expectativa em 2019 sobre os anos seguintes teria ocorrido levando em conta o fato de que o ano de 2019 seria a consolidação dos valores apurados em 2017, 2018 e 2019, período posterior ao da linha de base. A Unidade destacou ainda que os investimentos aportados são insuficientes para o setor. No entanto, não tratou do percentual projetado em relação à sua capacidade de atendimento ou previsão de atendimento. Não ficou claro se a Semob pretendia apurar a taxa em função da movimentação da ocupação das áreas pela população nas regiões ou entregas previstas.

Além disso, a Unidade limitou-se a abordar o baixo investimento do setor ante a necessidade dos grandes centros do país, aos quais não foi tecido nenhuma consideração. Destaca-se que no Relatório de Monitoramento de Indicadores da Mobilidade Urbana consta a metodologia utilizada, a referência internacional do índice e a descrição de suas limitações em relação à atualização dos dados do IBGE, bem como a dificuldade de mapear os entornos geográficos das áreas. A Semob, no entanto, não fez referência à metodologia do indicador e não abordou a referência que o relatório faz às 10 regiões metropolitanas.

Em que pese o indicador ser apresentado no Relatório de Monitoramento como associado ao eixo de desenvolvimento integrado, a Unidade não fez qualquer menção sobre o planejamento e a comunicação com a Secretaria Nacional de Habitação frente à utilidade de integração com a produção habitacional.

Além disso, o referido relatório ainda apresenta na página 35 (considerando os baixos investimentos) que *a implementação deste tipo de infraestrutura envolve investimentos de alto porte e um ciclo de maturação cujos resultados são consolidados no longo prazo. Neste contexto, deve-se buscar estabelecer processos de monitoramento e avaliação de projetos implementados e planejados de forma a promover melhoria contínua na tomada de decisão sobre investimentos, bem como tornar mais eficiente o uso dos recursos públicos. E, no curto e médio prazo, deve-se avaliar formas de fomentar soluções para que a população das RMs possa acessar as estações existentes de modo mais rápido, confortável e seguro, tais como a*

*implementação de faixas exclusivas para linhas alimentadoras de ônibus, melhorias nas calçadas do entorno, implantação de infraestrutura cicloviária e bicicletários.*

A Unidade, no entanto, não abordou e não teceu qualquer comentário sobre os projetos já implantados e sua correlação com os resultados apurados pelo indicador. Cabe ressaltar ainda que em questionamento sobre os atributos de confiabilidade, representatividade e estabilidade, a Unidade afirmou que todos estavam atendidos e não abordou nenhuma das limitações tratadas no Relatório de Monitoramento de Indicadores. Portanto, a Semob não soube apresentar o indicador e nem teceu avaliações sobre seus resultados, bem como não o associou a possíveis ações da Secretaria ou providências tomadas ou a tomar.

Nesse aspecto, avalia-se que há falhas graves de capacitação sobre indicadores de desempenho na equipe da Semob causando tais fragilidades na apresentação dos seus resultados. Essa condição leva a condução de políticas públicas orientada por evidências frágeis; gera planejamento inconsistente; produz indicadores estáticos e que não dialogam com a tomada de decisão. Propõe-se, diante disso, capacitar a equipe que lida cotidianamente com os indicadores o que envolve também disseminar a abordagem das evidências na elaboração das políticas públicas. O curso oferecido pela ENAP sobre Políticas Públicas baseadas em Evidências, <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4018>, pode oferecer subsídios importantes para consolidar na equipe responsável pela mobilidade urbana no MDR a relevância dos indicadores na construção de suas políticas.

Já o indicador Taxa de municípios com mais de 20 mil habitantes que possuem plano de mobilidade o Relatório de Gestão apresentou meta até 2023 de aumentar a taxa de 11% para 25% e fixou a meta em 2019 nos mesmos 11% de base. A apuração, no entanto, mediu 18,11%, compondo uma superação de 165% para o indicador.

A equipe de Mobilidade Urbana do MDR esclareceu que a meta até 2023 de 11% para 25% foi formulada a partir da expectativa de conclusão de planos municipais de mobilidade urbana, impulsionados pelo Sistema de Apoio a Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 mil habitantes e pelo apoio financeiro por meio do Programa Avançar Cidades - Mobilidade Urbana. E informou que a superação da meta de 11% para 18,11% apurado em 2019 se deve principalmente à chegada do prazo de abril de 2019 estipulado primeiramente pela MP 818/2018 e pela Lei Federal nº 13.683/2018, alterando o texto original da Lei Federal nº 12.587/2012.

Ponderou que com o prazo se aproximando, seria natural que os municípios se articulassem para elaborar seus respectivos planos de mobilidade urbana. Segundo a Unidade, o prazo foi posteriormente prorrogado para abril de 2021 pela MP 906/2019, que também mudou o universo de municípios suscetíveis a bloqueio de recursos federais para mobilidade urbana, caso não seja cumprida a exigência da Lei Federal nº 12.587/2012 (elaboração de plano de mobilidade urbana). Assim, com a nova redação dada pela MP 906/2019, um número menor de municípios passou a fazer parte do escopo da exigência da Lei (elaboração do plano de mobilidade urbana), o que também teria contribuído para a superação da meta.

Em que pese tais informações, a Unidade afirmou que a *coordenação considera que o indicador atende aos critérios de estabilidade, confiabilidade e representatividade exigidos, sendo um importante meio de se identificar o planejamento do setor nos municípios brasileiros.*

Entretanto verificou-se que além das mudanças legislativas que alteraram os prazos e a classificação dos municípios exigidos, a linha de base foi formulada considerando mais que o número de municípios com mais de 20 mil habitantes. Soma-se a tal informação, o dado do site do MDR que trata a autodeclaração do município de que realiza apenas a contagem e não avalia a qualidade dos planos. Nesse sentido, ao contrário da afirmação dos gestores, não houve estabilidade das premissas dos planos ao longo dos prazos previstos, nem representatividade restrita aos municípios com mais de 20 mil habitantes e nem confiabilidade adequada considerando a autodeclaração dos municípios e a ausência de avaliação da qualidade.

A equipe de Mobilidade ainda informou que a unidade pretende elaborar um plano de ação com estratégia para assistência técnica aos municípios com população até 100 mil habitantes elaborarem os planos de mobilidade a partir da ferramenta e material técnico produzido e já disponibilizado no site do MDR. Acrescentou que esta ação não envolveria aporte de recursos da União pois considera necessário apenas a atuação da equipe local dos municípios com base em metodologia simplificada desenvolvida e já testada pelo Departamento.

Com relação aos municípios com mais de 100 mil habitantes, informou estar disponível a linha de crédito dentro do Avançar Cidades - Mobilidade Urbana, com recursos do FGTS via PRÓ-TRANSPORTE, para financiar a elaboração dos planos. Também ressaltou que os riscos para o alcance da meta precisariam ser levantados, pois diferentes eventos poderiam comprometer o plano de ação e precisariam de respostas planejadas para sua mitigação.

Nesse aspecto, verificou-se que tais ações já estavam previstas quando da elaboração da meta para 2019, inclusive mantendo o resultado de 2018 em função da preparação de suas estratégias. Ressalta-se que em questionamento pontual anterior sobre as ações incluídas nos programas de financiamento na sua manifestação como o Avançar e o PRÓ-TRANSPORTE, a Semob não as abordou. A Unidade também não apresentou revisão das metas até 2023 em função das alterações legislativas e não quantificou a previsão de alcance em 100% dos municípios, inclusive já considerando a informação de que a quantidade de municípios diminuiu.

Entende-se que a causa dessa situação se deve aos esforços insuficientes da gestão na assistência aos municípios que não conseguiram atender aos prazos inicialmente previstos na Política Nacional de Mobilidade Urbana para 2015. A falha no cumprimento dessa atribuição pela Semob gerou sucessivas prorrogações de prazo limite e alterações legislativas para elaboração dos planos que prejudicaram os atributos do indicador e sua qualidade de leitura dos resultados.

Considerando que a primeira previsão foi feita em 2012, o número de 18% atingido para o exercício de 2019 é extremamente baixo. A responsabilidade do estímulo, da assistência técnica e da cobrança aos municípios é da União. 11% em 6 anos é um valor muito aquém quando se pretendia alcançar a totalidade, conforme preconiza a PNMU. Nesse sentido, considerando que o novo prazo da Lei nº 14.000/2020 vai até 2023, a meta de 25% a ser atingida em 2023 é anacrônica, sem que a Semob tenha apresentado reflexão sobre o valor esperado e o cumprimento da PNMU.

Nesse aspecto, considerando as falhas de capacitação identificadas e a necessidade de incorporação de evidências na construção das políticas, tratadas acima, os guias de análise *ex-ante* e *ex-post* são ferramentas que podem auxiliar a gestão da Unidade na revisão de suas

metas e avaliação de seus resultados, contribuindo para o cumprimento de seus objetivos. Considerando que a revisão das metas quanto aos planos de mobilidade urbana são imprescindíveis para cumprir o prazo da Lei nº 14.000/2020, aliada à estratégias que permitam avançar nos resultados alcançados até então, espera-se que com a orientações descritas quanto aos guias e as recomendações da equipe de auditoria, a Unidade tenha condições de realizar avaliações consistentes sobre seus resultados e possa fazer previsões com mais segurança.

Recomenda-se:

1. Capacitação de toda a equipe responsável por elaborar, apurar e avaliar resultados de indicadores em cursos de indicadores de desempenho até o próximo exercício, de forma a subsidiar o planejamento e monitoramento da política de mobilidade urbana.
2. Revisão das metas até 2023 de atingimento do indicador taxa de municípios acima de 20 mil habitantes que possuem planos de mobilidade urbana, considerando a Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020, que prorrogou a obrigatoriedade de todos os municípios nessa condição terem planos elaborados até 12 de abril de 2023.
3. Apresentação do Plano de Ação, proposto pela equipe da Semob para estabelecimento de estratégias de fornecimento de assistência técnica aos municípios com mais de 100 mil habitantes para construírem seus planos.

## **I.6 – SNH**

---

OS INDICADORES DE DESEMPENHO DA SNH NÃO REFLETEM ADEQUADAMENTE OS RESULTADOS DA GESTÃO.

Na avaliação dos resultados da gestão da SNH foi prevista a avaliação dos seus indicadores de desempenho em conformidade à DN TCU 178/2019, incisos do § 3º do art. 4º; que tratam da prestação de contas dos objetivos, metas e os indicadores de desempenho definidos para o exercício, bem como sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC.

Nesse sentido, foi proposta a questão de auditoria norteadora da análise: *Os indicadores de desempenho refletem de forma adequada os resultados apresentados no Relatório de Gestão, possuindo confiabilidade, completude e relação custo-benefício viável? Especificamente, seus indicadores foram apurados, refletem os resultados e possuem justificativas adequadas?*

A análise demonstrou que os indicadores de desempenho da SNH não refletem adequadamente os resultados da gestão; foram apurados, mas não refletem os resultados e não possuem justificativas adequadas. Nesse sentido não há segurança quanto à confiabilidade, completude e relação custo-benefício viável.

A Secretaria Nacional de Habitação apresentou, no Relatório de Gestão, 4 indicadores do painel PEI (Planejamento Estratégico Institucional): 6-Domicílios Adequados (PPA 20-23); 16-Taxa do déficit habitacional em domicílios próprios; 17- Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional e 18- Taxa de Domicílios Adequados. Especificamente em relação ao Programa Moradia Digna, a Unidade acrescentou mais 5 indicadores, considerados como principais: Déficit habitacional absoluto; Déficit habitacional absoluto em áreas rurais; Déficit absoluto em áreas urbanas; Déficit habitacional qualitativo - adensamento excessivo; e Percentual de municípios regulares no SNHIS.

Foram seguidos como critérios adicionais à DN TCU 178/2019, o Art. 23º do Decreto Regimental do MDR 9.666/2019, que define como competência da Secretaria Nacional de Habitação I - propor diretrizes, normas e procedimentos de regularização fundiária urbana e II - coordenar a implementação da Política Nacional de Habitação; além dos documentos orientadores da auditoria anual de contas, itens 4.30 a 4.33 da EIRI (Estrutura Internacional para o Relato Integrado); Item Resultados e Desempenho da Gestão, 1. *Até que ponto a organização alcançou seus objetivos estratégicos no exercício e quais são os impactos?* E itens a. a f. do Guia para elaboração do Relatório de Gestão na forma de RI -2019 que tratam dos elementos exigidos na abordagem dos resultados pela UPC (Unidade Prestadora de Contas).

Sob tais orientações, foram selecionados 2 indicadores para análise, compreendendo um do PEI e o outro do Programa Moradia Digna: *17- Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional e Percentual de municípios regulares no SNHIS*. Tal escolha ocorreu em função da apuração ter sido realizada estritamente no exercício de 2019 e também estar sob governabilidade da SNH, visto que os outros indicadores dependem da atualização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e também de elaboração da Fundação João Pinheiro (FJP), o que não ocorreu em 2019.

Como resultado mais relevante, verificou-se que o Indicador *Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional* não atende adequadamente às necessidades da SNH. O Relatório de Gestão apresentou como meta a cumprir em 2019, uma taxa de 38,11%. Em 31/12/2019 foi apurada uma taxa atingida de 30,86%, representando 80,98% de atingimento da meta prevista. No decorrer da avaliação, no entanto, identificou-se que a SNH não estava utilizando os mesmos dados previstos na fórmula.

O indicador previa utilizar a demanda futura prevista, porém, a SNH utilizou no cálculo o valor da média de produção habitacional, o que também teria permitido a projeção de metas. Nesse aspecto, o percentual atingido da meta de 2019, se fosse calculado pela demanda futura (como inicialmente formulado) deveria ser de 67,64%.

Além disso, o indicador está correlacionado ao Objetivo 7 no PEI do MDR que prioriza o atendimento a famílias de baixa renda. O resultado apurado demonstra que a atuação da SNH na produção habitacional atingiu maior percentual relacionado aos recursos do FGTS que atende a faixa 2 do Programa Minha Casa, Minha Vida. Assim, o resultado medido diverge dos objetivos previstos.

Em justificativa, a Unidade informou que se pautou por uma previsão otimista de produção habitacional, baseada na média de produção dos anos anteriores, mas que a retração dos recursos frustrou suas expectativas e não permitiu o atingimento da meta. E que a falta de priorização para a faixa 1 deveu-se à retração orçamentária. Destaca-se que a Unidade informou por meio de videoconferência que o indicador não é adequado às ações da secretaria e necessita ser revisto.

Quanto a esse aspecto, relatou também que tem concentrado esforços na manutenção dos compromissos de construção de novas moradias e na formulação de programa de melhoria habitacional e regularização fundiária, a partir da avaliação dos componentes da inadequação de domicílios, que permitem o tratamento do estoque existente de domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

No entanto, identificou-se que nem mesmo tais esforços se mostram realizados de fato, como ficou retratado nas auditorias anteriores identificando o baixo investimento nos assentamentos precários e o cancelamento das ações de reforma.

Corroborando essa análise foi verificado ainda que quanto ao indicador *Percentual de Municípios regulares no SNHIS*, houve um baixo acréscimo de municípios regulares. Em 19/08/2015 verificava-se um percentual 21,35%, em 09/01/2020 aferiu-se 23,62%. Ou seja, em mais de 4 anos houve um crescimento de pouco mais de 2 pontos. A SNH justificou que alterações normativas dificultam a adesão dos municípios e argumentou que, *considerando os objetivos estabelecidos pelo artigo 2º da Lei 11.124/2005, ainda vigente* (grifo nosso), *que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (...) – SNHIS, o indicador do percentual de municípios regulares frente às exigências do SNHIS é totalmente representativo dos esforços e comprometimento dos entes federativos na consecução das ações de Habitação de Interesse Social no Brasil.*

Avaliou-se que a ponderação da SNH sobre a lei 11.124/005 ainda estar vigente, leva a hipótese de que a Unidade não só não considera o SNHIS uma prioridade, mas não considera uma ação consistente e com probabilidade de continuidade ou avanços para a política nacional de habitação.

Tal proposição guarda correlação com a paralisia da secretaria quantos aos instrumentos de planejamento e gestão em relação à Política Nacional de Habitação (PNH), uma vez que o PLANHAB não foi atualizado desde sua elaboração e não há conselho em operação no âmbito da habitação. Quanto às famílias atendidas com urbanização de assentamentos precários, a Unidade demonstrou apenas ações em conclusão, sem apresentar investimentos ou os esforços na ampliação do atendimento, ou mesmo as opções feitas pela gestão. Considerando que estes são elementos das entregas estratégicas associadas ao indicador, verificou-se que estas, ainda que tenham apresentado iniciativas em 2019, demonstraram esforços incipientes.

A condição em que se encontram os dois indicadores selecionados para análise revela a fragilidade da SNH em planejar suas ações. Nesse aspecto, destaca-se também a dificuldade de encontrar uma diretriz clara para o problema da habitação do país, levado a cabo pelo MDR.

A SNH informou que a previsão orçamentária foi otimista em função dos cenários passados, porém não demonstrou a consideração de cenários futuros e nem informou como previu o crescimento ano a ano. Cabe pontuar que em 2018 já havia apontamentos graves da auditoria em relação às contratações realizadas sem a devida previsão orçamentária. A Unidade não apresentou ponderações se tais condições foram levadas em conta.

Acrescenta-se ainda a interrupção de novos programas como o Cartão Reforma em função de retração orçamentária para a área da habitação e, inclusive o baixo investimento verificado em relação às ações previstas na Lei do SNHIS. Nesse aspecto ressalta-se a inconsistência da gestão na elaboração do seu indicador e também na previsão de cenários futuros no seu planejamento.

A falta de revisão do PLANHAB impede a definição de diretrizes claras para a política pública de habitação e leva às divergências encontradas tanto na elaboração do indicador, quanto nos resultados alcançados em divergência ao previsto. Avalia-se que o cenário de retração orçamentária é um dos elementos que indicam rumos diferentes da PNH. Nesse cenário torna-

se fundamental a revisão do planejamento, considerando os esforços empreendidos nos anos mais recentes e as condições de continuidade das ações, bem como o atendimento ao Estatuto das Cidades.

Conclui-se, portanto, que a Unidade fez o seu planejamento em 2019 no PEI desconectado da sua realidade e das efetivas condições de investimentos e atuação. Essa desconexão prejudica a elaboração de alternativas viáveis para trabalhar com as necessidades identificadas no problema da habitação no país. Demonstrando falhas de confiabilidade metodológica e de dados e inconsistência para a tomada de decisão, verificou-se que os indicadores criados pela SNH não representam adequadamente os resultados da gestão.

Diante desse cenário, orienta-se que a publicação "Avaliação de Políticas Públicas: *Guia prático de análise ex post*, Volume 2, ENAP" é uma ferramenta importante de boas práticas que poderão auxiliar a gestão da SNH no aprimoramento de suas políticas em sintonia com as recomendações apresentadas pela equipe de auditoria à gestão. Espera-se que com tais medidas, a SNH possa avaliar seus resultados, revisar adequadamente o seu planejamento e seus indicadores de modo a oferecer melhores soluções ao problema da habitação no país diante da retração orçamentária e mudança de governo, mas assegurando a observação ao cumprimento do Estatuto da Cidade.

Assim, recomenda-se:

1. A priorização da gestão na revisão imediata do PLANHAB.
2. Realização de avaliações *ex-post* dos programas que compõem o portfólio da SNH de maneira a permitir a reorientação de suas ações.
3. A revisão dos seus indicadores de maneira a considerar a garantia de séries históricas estáveis, confiáveis, representativas e com custo-benefício.
4. Capacitação de toda a equipe responsável pela elaboração, apuração e avaliação dos resultados dos indicadores.

## **I.7 – Secex**

---

### **I.7. 1 - A DESCONTINUIDADE DA GESTÃO IMPACTOU O CUMPRIMENTO DA APURAÇÃO DOS INDICADORES DEFINIDOS NO PEI E A SUA PRESTAÇÃO DE CONTAS.**

A Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Regional conduziu a elaboração do planejamento estratégico durante o exercício de 2019 contando com oficinas de orientação oferecidas pela ENAP e participação dos gestores das secretarias que compõem o órgão. Como resultado desse processo, foi elaborado o Planejamento Estratégico Institucional – PEI. O referencial teórico e conceitual utilizado pelo MDR definiu objetivos estratégicos em consonância às suas competências institucionais, construção de *Balance Scorecard*, constituindo indicadores, metas e entregas que posteriormente deveriam ser monitoradas, avaliadas e revisadas, além de proposições integrando o PPA 2019-2023.

Nesse processo, a Secex definiu sob sua responsabilidade a construção e monitoramento de 7 indicadores: 24 -Índice de Integração das Políticas do MDR; 27- Número médio de acessos às notícias na intranet; 28-Número de projetos de PPP estruturados; 29- Índice de satisfação dos clientes de TIC; 30- Índice de Governança Pública do MDR; 31-Taxa de servidor capacitado em ações de carga horária igual ou superior a 8h e 32- Taxa de empenho das ações finalísticas.

A Secex também se propôs a compartilhar com a SDRU a responsabilidade pelo indicador 11- Índice de interiorização do financiamento regional e urbano para a rede de cidades intermédias das regiões Norte-Nordeste e Centro-Oeste (PPA 20-23).

O painel PEI do RG revelou que não houve apuração para os indicadores 24 e 28, o indicador 31 não atingiu a meta para 2019 e os indicadores 27, 29, 30 e 32 superaram suas metas. A SDRU informou que a Secex não respondeu pela sua atribuição quanto ao indicador 11.

A equipe de auditoria selecionou para avaliação pontual os indicadores 24, 27, 29 e 30. As análises realizadas demonstraram que mudanças na estrutura regimental ocorridas durante o exercício de 2019 afetaram a condução dos indicadores sob responsabilidade da Unidade e descontinuaram a apuração prevista, especificamente no que se refere aos indicadores 24 e 30. Já os indicadores 27 e 29 se mostraram insuficientes e inadequados para o acompanhamento de TIC pela alta administração e estão apresentados em ponto específico deste Relatório.

No que se refere aos indicadores 24- *Índice de Integração das Políticas do MDR* e 30- *Índice de Governança Pública do MDR* foram utilizados como critérios para as análises o Art. 4º do Anexo do Decreto nº 9.666/2019, incisos VI e VII que tratam das competências da Secex; o Art. 7º, inciso I e Art. 42º, inciso I do Anexo do Decreto nº 10.290/2020 que tratam da atualização das competências da Secex e o seu papel na integração das políticas do MDR; o Art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, inciso III que trata da política de governança; o Decreto nº 9.739/2019, art. 2º, § 1º, incisos I a VII que tratam da eficiência organizacional; a Portaria nº 1.079, de 24 de abril de 2019 que estabelece o Comitê Interno de Governança do MDR.

As análises também se pautaram pela DN TCU 178/2019, incisos do § 3º do art. 4º referente aos resultados e indicadores de desempenho das Unidades prestadoras de contas, bem como pelos documentos de orientação Estrutura Internacional para o Relato Integrado -EIRI itens 4.30 a 4.33 sobre o alcance dos objetivos estratégicos no exercício e seus impactos e itens a. a f. do Guia para elaboração do Relatório de Gestão na forma de RI -2019.

Durante a avaliação foi verificado que os indicadores previstos no PEI sob responsabilidade da Secex não tiveram apuração porque foram descontinuados e deverão passar por reavaliação na revisão do Planejamento Estratégico em 2020. Diante desse contexto, a Secex não apresentou nenhuma avaliação sobre os seus resultados no exercício de 2019 no que se refere ao cumprimento às suas atribuições previstas no Art. 4º do Anexo do decreto 9.666/2019, vigente em 2019 e à Portaria nº 1.079/2019, especialmente quanto ao inciso III que trata do acompanhamento de seus resultados. Verificou-se ainda que a Secex não possui registro dos servidores responsáveis pela apuração dos indicadores que assumiu no PEI.

A Unidade reiteradamente afirmou que o *"Índice de integração de políticas do MDR"* não foi efetivamente estruturado, mas tão somente idealizado, de modo que não foi possível avaliar qualquer resultado por meio de tal indicador. Por outro lado, o resultado aferido por meio do *"Índice de Governança Pública do MDR"* - de 63,48% - foi superior à meta de 55% estabelecida para o ano de 2019. Não obstante, *"a atual gestão está analisando e providenciando a substituição do atual indicador de governança apurado no MDR pelo indicador integrado de governança e gestão do TCU (IGG) para permitir a comparabilidade do estágio atual do índice de governança e gestão do MDR com os estágios dos demais órgãos da administração pública federal, bem como obter ganhos metodológicos e de confiabilidade ao utilizar indicador já consolidado no governo federal"*.



Verificou-se que a Unidade não conseguiu demonstrar uma avaliação da sua atuação em 2019 e não informou como as mudanças na estrutura impactaram o órgão para além da necessidade de revisão dos indicadores propostos no PEI. Destaca-se que no RG 2019, o MDR apresentou, para o *Índice de integração de políticas do MDR*, valores zerados para valor de apuração e meta 2019 e informou que não havia meta para 2019, mas sim para os exercícios seguintes. Tal dado é contraditório com a informação de que o indicador não foi efetivamente estruturado, pois o RG cria no leitor a expectativa de que haverá apuração nos exercícios seguintes, sem que a gestão explique que o indicador está descontinuado. Acrescenta-se que a Unidade não apresentou justificativa para a irrealização de sua efetiva estruturação.

Quanto ao *Índice de Governança Pública do MDR*, foram apresentados dados em termos de data de referência, valor apurado, meta 2019 e percentual de atingimento da meta, sem qualquer comentário da Unidade sobre os números alcançados. No item de Governança, descrito na página 22 do RG, o MDR apresentou os resultados do IGG 2018 do TCU e citou 5 realizações da pasta em 2019. No entanto, aos questionamentos realizados na auditoria, a Unidade não apresentou qualquer ponderação sobre essas realizações, não qualificou os dados de governança apurados e frisou as mudanças a serem realizadas nos indicadores do PEI sob sua responsabilidade. Sublinha-se que entre as 5 realizações descritas pela Unidade, consta a elaboração do painel *Business Intelligence* que teria a finalidade de aprimorar o monitoramento e a avaliação da atuação da pasta.

Nesse sentido, o instrumento elaborado implica em melhorar avaliações que já existem ou deveriam existir. Como a gestão insistiu em não qualificar os dados apurados ou encaminhar reflexões sobre os resultados conquistados durante o exercício de 2019 (diante da impossibilidade de apresentar resultado de apuração do Índice de Integração das Políticas do MDR), a situação encontrada demonstra descompasso entre os documentos de planejamento do MDR, as informações registradas no RG e o discurso da gestão durante a auditoria.

Inclusive, no RG não foi expresso nenhuma necessidade de reavaliação da existência dos indicadores propostos para cumprimento dos objetivos 11 e 15 do PEI que tratam de integrar as políticas para o desenvolvimento das cidades e regiões e aprimorar a governança corporativa. Avalia-se que o instrumento de planejamento estratégico é um subsídio importante para orientar a gestão na condução da sua missão. Os documentos do PEI demonstram que o seu processo de montagem envolveu todas as unidades do MDR em discussões conjuntas, incluindo previsão de entregas estratégicas a serem realizadas com a disseminação do plano ao amplo envolvimento dos servidores, teve orientação metodológica da ENAP e foi aprovado por suas instâncias superiores.

Nesse aspecto é importante levar em conta que mudanças na gestão são contingências da realidade que permitem a reorientação de instrumentos e decisões tomadas anteriormente, porém tais mudanças precisam dialogar com o planejamento e considerar os impactos para o cumprimento de suas atribuições. Ressalta-se que os indicadores de uma determinada área não devem ser tratados de forma estanque, ainda mais quando fazem parte de um planejamento estratégico.

Ainda que a nova estrutura não se sinta apta a tecer qualquer consideração sobre seu acompanhamento da governança e nem apresentar reflexões sobre o sucesso ou insucesso da gestão do MDR nos moldes dos indicadores definidos no PEI, a Secretaria Executiva é responsável pela articulação das ações do MDR, bem como participa e exerce coordenação no Comitê de Governança Interna (CIGOV). Mesmo que indicadores não estejam formalmente

instituídos ou que estejam em processo de revisão, tais fatos não eximem a Secex de avaliar os seus resultados.

Essa situação se mostra agravada em virtude da constatação de que a atual gestão sequer possui registro dos servidores responsáveis pela elaboração dos indicadores e nem mesmo apresentou a equipe responsável pela apuração do indicador de governança que foi relatado no RG.

Mediante a solicitação da descrição de informações dos servidores responsáveis pelos indicadores de desempenho da SECEX, a Unidade informou que *O indicador em referência foi elaborado no exercício de 2019 pela seguinte unidade pertencente à antiga estrutura deste MDR: Coordenação-Geral de Planejamento Integrado – CGPI da Subsecretaria de Planejamento Integrado, Fundos e Incentivos Fiscais – SPFI da Secretaria-Executiva – Secex. Entretanto, com o advento do Decreto no 9.739, de 28 de março, de 2019, que versa sobre a estrutura organizacional desta Pasta, a área proponente do referido indicador deixou de existir. Assim, esta CGPD está impossibilitada de identificar nomes, cargos, qualificação profissional, tempo de trabalho na Unidade e no MDR dos servidores responsáveis pela elaboração do indicador em referência. O que consta em nossos registros sobre este indicador, além da unidade responsável, é o nome do antigo titular da CGPI, [...]. Quanto a sua apuração no exercício de 2019, essa não foi realizada tendo em vista que a meta estabelecida para 2019 era nula.*

Ocorre que a Secex não informou na resposta a qual indicador especificamente estava se referindo. Compreende-se que provavelmente se referia ao indicador de integração de políticas, porém, o indicador de governança foi apurado e mesmo assim a SECEX não apresentou a descrição dos servidores. Considerando que em questionamento posterior específico sobre horas dispendidas na apuração do indicador de governança, a Unidade informou constar dois servidores responsáveis, observa-se a falta de sintonia e coerência nas respostas à equipe de auditoria.

Destaca-se que a informação de extinção da unidade responsável não é justificativa suficiente para que o planejamento estratégico deixe de ser seguido; inclusive o mesmo Decreto nº 9.739/2019 no parágrafo 1º do art. 2º dispõe no inciso IV a orientação por resultados e no inciso VI a orientação para o planejamento estratégico e no VII o alinhamento das propostas com as competências e resultados pretendidos. Assim, ao menos a informação de reavaliação dos referidos indicadores deveria constar no RG, sendo devidamente fundamentada.

Salienta-se, sobretudo, que tal relato de impossibilidade de identificar dados de equipe revelam problemas graves de gestão e cumprimento dos princípios do serviço público. Em relação ao questionamento sobre a rotina de apuração dos indicadores, a Unidade informou que *conforme previsto no capítulo de Gestão do Plano Estratégico Institucional 2019-2023, há um Piloto de Avaliação de Indicadores e Metas, objetivando identificar gargalos e subsídios para a sistematização de rotinas e procedimentos.* Informou ainda que as revisões no PEI devem ser concluídas no próximo semestre de 2020.

Desse modo, o que fica claro na avaliação dos indicadores da Secex é que as mudanças na gestão do MDR provocaram um vácuo no planejamento estratégico a ser equacionado somente no exercício seguinte. Nesse sentido, os indicadores formalmente instituídos não apenas não refletem os resultados da gestão, como não se mantiveram definidos durante o

exercício. Reforça-se ainda o fato de que a ausência de justificativas e qualificação de seus resultados demonstram, além da inconsistência dos mesmos, falhas na prestação de contas.

Avalia-se que os problemas identificados se devem à fragilidade da governança implantada no MDR. Os resultados demonstram que o CIGOV instituído em 2019 ainda não conseguiu estabelecer e colocar em prática mecanismos efetivos para avaliar, monitorar, implantar controles internos e gestão de riscos de modo a aprimorar o seu desempenho institucional. Verifica-se que a capacidade de resposta, a confiabilidade, a transparência, a responsabilidade e a prestação de contas, princípios da governança pública, se mostraram comprometidos na situação encontrada.

Mudanças na estrutura organizacional devem envolver controles que impeçam a desorganização administrativa, a falta de registros e assegurem o monitoramento das ações empreendidas pela Unidade para cumprir sua missão institucional. Qualquer opção da gestão deve ser comunicada ao público através de informações claras, completas, a partir de considerações técnicas e em sintonia com planejamentos sólidos. Alerta-se, inclusive, que as metas de implantação da estrutura de governança devem estar correlacionadas à efetividade da atuação dessas instâncias e difusão dos seus princípios a todos os servidores. Ainda que a Unidade tenha autoavaliado sua governança em 13 pontos acima da meta estabelecida, não se verifica reflexo da qualidade dessa superação na prestação de contas.

Fragilidades na estrutura de governança levam a uma gestão movimentada por conjunturas de ocasião, instável e suscetível à inércia executiva. As eventuais alterações na estrutura organizacional não podem ficar atreladas às mudanças necessárias no planejamento, sob pena de permanecer circularmente nessa atividade, prejudicando a execução dos objetivos. Verifica-se que os indicadores previstos no PEI, ainda que passíveis de aprimoramento, tratavam de temas precípuos às competências da Secex. A incapacidade de ao menos comentar tais aspectos no exercício de 2019 demonstra a incipiência da governança do MDR. Nesse mesmo sentido, foi observada a necessidade de capacitações sobre indicadores de desempenho

#### I.7. 2 -NECESSIDADE DE CAPACITAÇÕES SOBRE INDICADORES DE DESEMPENHO.

Foi informado pela Secex que há necessidade de capacitação para as atividades relacionadas à elaboração e ao acompanhamento de indicadores identificada quando da recente elaboração do Plano de Desenvolvimento de Pessoal – PDP deste MDR, passando a integrar esse instrumento capacitações em: avaliação de políticas e programas sociais, econometria de series temporais avançada, monitoramento e indicadores de políticas públicas, sistema de monitoramento e indicadores para políticas públicas, entre outros. No entanto, em que pese citar a elaboração do Plano, a Secex não apresentou as providências tomadas ou a serem tomadas para suprir as necessidades identificadas.

Destaca-se que a SNH, Semob e SDRU afirmaram ter necessidade de capacitação em indicadores. A Sedec foi a única secretaria a afirmar que não necessita de capacitação nesse tema, justificando que possui equipe responsável estável e experiente no trato de seus indicadores. Entretanto, não descreveu todos os servidores dessa equipe, apenas o responsável pela apuração. Sob questionamento, a Sedec informou que seria impossível descrever todos os envolvidos na elaboração de seus indicadores por ter ocorrido ampla participação da secretaria. Nesse aspecto não foi possível confirmar as condições relatadas.

Do mesmo modo, a SNSH informou que houve ampla participação na elaboração de seus indicadores e descreveu apenas os responsáveis pela apuração, confirmando a competência na área de conhecimento, mas sem destacar a experiência específica com indicadores de desempenho. No que tange à SNS, a Unidade também informou a ampla participação de seus servidores e citou apenas os 6 dirigentes envolvidos. Destes, apenas 2 possuíam experiência superior a 2 anos na Unidade, sendo que o servidor de maior tempo de experiência foi exonerado em abril de 2020. Destaca-se que a Semob relatou ter perdido servidores em contradição ao acúmulo de atribuições adquirido.

Em planilha encaminhada pela Secex sobre a única capacitação realizada em 2019 sobre gestão estratégica, verificou-se, cruzando os dados das Secretarias, que os servidores descritos pelas Unidades não participaram do referido curso, à exceção do gestor responsável pelo PEI e de 1 coordenador da Sedec. Considerando as situações identificadas, a avaliação da experiência e da formação dos servidores em cada secretaria responsáveis pelos indicadores demonstraram que a necessidade de capacitação é prioritária pelas mudanças das equipes com a nova estrutura regimental. Considerando as revisões necessárias nos indicadores e as mudanças nas equipes, os servidores do MDR estão carentes de capacitação.

Acrescenta-se, inclusive, o atingimento de 40% da meta prevista para 2019 no indicador *31-Taxa de servidor capacitado em ações de carga horária igual ou superior a 8h*, que confirma os problemas de capacitação. O RG registra que tal fato ocorreu em virtude de forte impacto provocados pelas adaptações normativas que regiam a capacitação nos antigos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional, bem como a publicação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. No entanto, teria sido preponderante a dificuldade de alinhamento de metodologia para levantamento das necessidades de capacitação no novo cenário.

A situação encontrada corrobora com a fragilidade da governança já identificada na auditoria. Fica demonstrado que há negligência da gestão em relação as necessidades das Unidades do MDR. Tal constatação diverge da avaliação do item 11 e 13 do questionário de apuração do Indicador de Governança Pública.

O MDR considerou que adota parcialmente os itens *as demandas das partes interessadas são identificadas, mapeadas e priorizadas* e *A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas*, no entanto, verifica-se que há significativas oportunidades de melhoria nesse aspecto. Apesar da informação de que houve elaboração de um painel denominado "Força de Trabalho" e de que foram realizados remanejamentos internos para cumprimento de metas, não ficou evidenciado que tal fato supriu as necessidades das secretarias.

Essas circunstâncias são prejudiciais porque levam à fragilidade no planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados das políticas do MDR; como foram verificados na auditoria de cada Unidade. Conclui-se, portanto, que os indicadores de desempenho não foram úteis à Secex no alcance dos resultados planejados, além de suas justificativas terem apresentado inconsistências obscurecendo a transparência na prestação de contas.

Ressalta-se a observação às competências regimentais da Secex que envolvem supervisionar e avaliar a execução dos programas e das ações do Ministério e promover a integração e a articulação entre as ações dos órgãos do Ministério e de suas entidades vinculadas; bem como exercer atividades de gestão corporativa e das atividades de controle interno. Diante das situações encontradas, torna-se premente alinhar e estabelecer estratégias e metodologia

para elaboração e aferição dos indicadores, de forma a colaborar com o atingimento dos objetivos estratégicos do MDR.

Recomenda-se:

1. Apresentar a revisão do Planejamento Estratégico com monitoramento dos resultados.
2. Revisado o Planejamento Estratégico e os indicadores, estabelecer rotinas de apuração de indicadores com procedimentos e separação de atribuições, prazos e especificidades a cada área/indicador e documentá-las, permitindo o controle das atividades realizadas e a aprendizagem de outros servidores.
3. Criar procedimentos de controle sobre a composição e atuação das equipes do MDR de modo a garantir memória, responsabilização, monitoramento, avaliação, transparência, prestação de contas e continuidade dos serviços prestados ao Estado.
4. Realizar capacitações no tema de indicadores para todas as Unidades do MDR, garantindo a participação prioritária das equipes que trabalham com a elaboração, a apuração e a avaliação no prazo máximo de 2 anos.

## **I.8 – Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)**

---

### **I.8.1 – ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE TIC INCIPIENTE NÃO ATENDE NORMATIVOS**

O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) é um ministério novo, junção dos antigos Ministério das Cidades (MCidades) e do Ministério da Integração Nacional (MI), sedo que ambos tinham baixo grau de maturidade em governança de TIC segundo o iGovTI – TCU 2018. Em razão da reestruturação administrativa, o MDR optou por abandonar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) do MCidades, expirado no final de 2018, e adotar e prorrogar o PDTIC do MI.

Nessa estruturação da governança de TIC, destaca-se a Portaria nº 1468 do MDR, de 21 de junho de 2019, que instituiu o Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação (CGDSI), e, dentre seus atos mais importantes, foi instituída a equipe de elaboração do novo PDTIC. No entanto, o novo plano permanece na fase de elaboração em junho de 2020.

Devido a esse cenário inicial das ações, com o objetivo de aumentar a maturidade em governança de TIC, o Ministério ainda está em desconformidade com alguns normativos<sup>6</sup>, entre os quais destacam-se as diretrizes descritas no art. 4º da Portaria nº 778<sup>7</sup> do Ministério da Economia, não tendo sido instituído nenhum processo formal de monitoramento com indicadores da gestão de TIC, e o abandono dos indicadores existentes das estruturas anteriores.

---

<sup>6</sup> Apêndice A – Conformidade com Normativos

<sup>7</sup> Portaria 778 de 4 de abril de 2019 / ME (Dispõe sobre a implantação da Governança de TIC), art. 4º Visando atender aos princípios descritos nesta Portaria, os órgãos e entidades pertencentes ao SISP deverão observar as seguintes diretrizes: III - é papel da alta administração exercer a governança de TIC nos órgãos e entidades do SISP, conduzindo os processos de direção, monitoramento e avaliação do desempenho de TIC; IV - o gestor de TIC é responsável pelo planejamento, desenvolvimento, execução e monitoramento das atividades de TIC, devendo assessorar a alta administração na governança de TIC, provendo todas as informações de gestão para a tomada de decisão das instâncias superiores; V - o Plano Diretor de TIC - PDTIC e demais instrumentos de gestão utilizados pelo órgão serão publicados em seu portal institucional, visando dar maior transparência às informações e decisões tomadas.

O Relatório de Gestão (RG) 2019 apresentou apenas dois indicadores estratégicos que não possibilitam a alta administração exercer a governança e conduzir os processos de direção, monitoramento e avaliação do desempenho da gestão de TIC. Além disso, os atrasos na publicação do PDTIC e a insuficiência das informações apresentadas no RG prejudicam a publicidade e transparência das ações relacionadas à tecnologia da informação e comunicação.

Verificou-se, também, que a aferição dos indicadores estratégicos constantes da Estratégia de Governança Digital - EGD<sup>8</sup> não é executada pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI). Por fim, o MDR não possui política de governança de TIC formalmente instituída, apesar de o órgão estar implementando ações direcionadas ao alcance desse objetivo.

Desta forma, fica evidente a necessidade de o ministério aumentar o esforço empreendido na construção desse ambiente de governança de TIC, não apenas para estar em conformidade com a legislação existente, mas especialmente para permitir o direcionamento da gestão da área para o alcance das metas organizacionais, tornando a TI um agente acelerador para o atingimento da missão do órgão.

#### I.8. 2 – INDICADORES INSUFICIENTES E INADEQUADOS PARA ACOMPANHAMENTO ESTRATÉGICO DE TIC PELA ALTA ADMINISTRAÇÃO

O Relatório de Gestão 2019 apresentou apenas dois indicadores estratégicos relacionados à área de tecnologia da informação:

**Quadro 10 – Relação dos Indicadores de desempenho analisados**

Indicador	Data de Referência	Valor Apurado	Meta 2019	% de atingimento da meta
I27 - Número médio de acessos às notícias na intranet	21/02/2020	45.603	600	7601%
I29 - Índice de satisfação dos clientes de TIC	27/02/2020	0,99	0,80	124%

Fonte: Relatório de Gestão do MDR – exercício 2019

Conforme verificado, não foram informados quais critérios foram utilizados para se definir as metas desses indicadores ou se elas foram baseadas em dados históricos. De acordo com o gestor, o indicador I29 teria sido definido por integrantes da CGTI em oficina de alinhamento estratégico coordenado pela ENAP. Com relação aos indicadores de gestão, a CGTI ainda vai elaborar os indicadores próprios para o acompanhamento e monitoramento. Além disso, não foram apresentados nenhum relatório, painel ou qualquer outro tipo informação de controle interno que pudesse servir de subsídio para tomada de decisões estratégicas.

A análise do resultado do indicador “I27 - número médio de acessos às páginas da intranet” indica que ocorreu algum erro na aferição. Seria necessário que todos os servidores acessassem em média mais de 40<sup>9</sup> vezes cada notícia publicada na intranet para superarem a

<sup>8</sup> Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016 do MP - Estratégia de Governança Digital (EGD)

<sup>9</sup> Número médio de acessos 45.603 dividido pela força de trabalho de 1.137 servidores. Fonte Relatório de Gestão.

meta em mais de 7600%. Além disso, a informação fornecida pelo indicador possivelmente seja mais útil para a área de comunicação.

O exame do indicador “I29 - satisfação de usuários de TIC” revelou que este se trata, na verdade, apenas de uma pesquisa de satisfação com o suporte de TIC. O título do indicador não expressa com fidelidade a abrangência do que é realmente aferido: requisições e incidentes. São deixados de fora dessa avaliação aspectos como a qualidade da infraestrutura e a satisfação com o desenvolvimento de software, dentre outros serviços utilizados pelos usuários. Ademais, o maior problema desse indicador reside no fato de que para as requisições não avaliadas pelos usuários, mas que foram concluídas dentro do prazo dos acordos de níveis de serviço, são automaticamente atribuídos os conceitos bom/ótimo distorcendo o resultado.

O esforço exigido na aferição dos dois indicadores é baixo. Os dados são extraídos diretamente de sistemas em produção. No entanto, as informações apresentadas por esses indicadores não são confiáveis. Os resultados não representam a informação que se quer apontar, tendo ocorrido problema na contabilização do I27 e distorções quantitativa e de abrangência do I29. Além disso, a frequência anual de apuração dos indicadores não permitiria uma ação tempestiva da alta administração no direcionamento da gestão da TI.

É necessário que se faça uma avaliação crítica da informação apresentada por esses indicadores para verificar se a elaboração considerou atributos importantes como a utilidade, a confiabilidade metodológica, a confiabilidade da fonte, entre outros atributos a serem considerados conforme ENAP<sup>10</sup>.

Recomenda-se a conferência da metodologia de aferição e uma avaliação da utilidade do indicador I27; a revisão do título ou do escopo avaliado no indicador I29 de forma a indicar com fidelidade a informação apresentada e a exclusão de procedimentos que possam distorcer o resultado deste indicador.

### I.8. 3 – SUPERFICIALIDADE DAS INFORMAÇÕES E NÃO CONFIABILIDADE DOS RESULTADOS APRESENTADOS NO RELATÓRIO DE GESTÃO E ATRASO NA PUBLICAÇÃO DO PDTIC

Conforme descrito anteriormente, os resultados dos indicadores de TIC apresentados no Relatório de Gestão apresentam problemas que prejudicam sua confiabilidade.

A análise da seção destinada à prestação de contas dos resultados e desempenho da gestão de tecnologia da informação (páginas 114 e 115) no Relatório de Gestão indicam superficialidade nas informações apresentadas e o não atendimento de vários requisitos da DN TCU 178/2019<sup>11</sup>. Entre os principais problemas, podem ser citados:

- Ausência de informações dos principais programas e projetos.
- Não apresentação da alocação de recursos com a demonstração dos resultados alcançados explicando de que forma seus produtos geram valor e auxiliam para melhorar a eficiência da gestão.
- Ausência de vinculação entre os indicadores funcionais e os objetivos estratégicos.
- Ausência da listagem dos principais gastos de TI por cadeia de valor do ministério (saneamento, habitação, mobilidade e serviços urbanos, etc.), vez que foi apresentada

---

<sup>10</sup> Apostila da ENAP de Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional.

<sup>11</sup> Anexo II da Decisão Normativa DN TCU 178/2019

apenas uma listagem dos gastos da TI por natureza da despesa (desenvolvimento, infraestrutura, suporte, etc.).

- Ausência de listagem com informações das principais contratações.

Quanto ao PDTIC, este é o principal produto de publicidade de gestão de TIC e tem papel fundamental nos processos de monitoramento e de avaliação da gestão, gerando informações que servem de subsídio para a tomada de decisões de governança e no direcionamento da TI. Os atrasos na elaboração e publicação do PDTIC prejudicaram a transparência das ações da TI, prejudicaram o controle das partes interessadas e podem ter impactado a execução das políticas públicas do ministério.

De acordo com informações do Relatório de Gestão, um fator que impactou negativamente a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Objetivo 0584) foram os atrasos no desenvolvimento do sistema de coletas de dados SIMU. O monitoramento de indicadores precisos com a frequência adequada poderia ter fornecido informações para que a alta administração evitasse, ou pelo menos minimizasse, este tipo de situação.

Por fim, verificou-se a inexistência de uma análise de riscos ou de uma verificação no processo de monitoramento dos indicadores de TIC. Esta situação teve como consequência a publicação dos indicadores sem a identificação dos erros nos resultados apresentados, podendo ter influenciado de forma inadequada as decisões da alta administração.

#### II.8.4 – CONCLUSÃO

A análise dos indicadores de TIC apresentados no Relatório de Gestão identificou que estes não têm confiabilidade e não refletem adequadamente a informação esperada. Apesar do baixo esforço necessário para a aferição dos dois indicadores, o I27 apresentou problemas no método de aferição e o I29, além de possuir título que sugere um escopo bem mais abrangente àquilo que é realmente avaliado, apresenta resultado distorcido por procedimento adotado na contabilização das avaliações.



## Apêndice A – Conformidade com Normativos

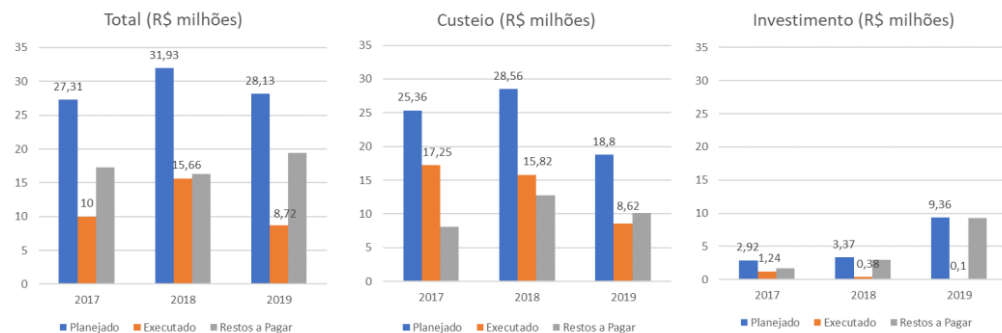
Normativo	Descrição	Pontos referentes a indicadores/monitoramento	Atendimento	Observações
Portaria Nº 778, de 4 de abril de 2019 (Antiga portaria 19 de 2017)	Dispõe sobre a implantação da Governança de TIC	Art. 3º A governança de TIC deverá ser implantada em consonância com os seguintes princípios: I - foco nas partes interessadas; II - TIC como ativo estratégico; III - gestão por resultados; IV - transparência; V - prestação de contas e responsabilização; e VI - conformidade.	Parcial	III, IV, V e VI não estão em conformidade. Para avaliar os outros pontos seria necessário mais informações.
		Art. 4º Visando atender aos princípios descritos nesta Portaria, os órgãos e entidades pertencentes ao SISP deverão observar as seguintes diretrizes: III - é papel da alta administração exercer a governança de TIC nos órgãos e entidades do SISP, conduzindo os processos de direção, monitoramento e avaliação do desempenho de TIC; IV - o gestor de TIC é responsável pelo planejamento, desenvolvimento, execução e monitoramento das atividades de TIC, devendo assessorar a alta administração na governança de TIC, provendo todas as informações de gestão para a tomada de decisão das instâncias superiores; V - o Plano Diretor de TIC - PDTIC e demais instrumentos de gestão utilizados pelo órgão serão publicados em seu portal institucional, visando dar maior transparência às informações e decisões tomadas	Parcial	1. A alta administração tem tomado ações no sentido de implementar governança de TIC, mas num ritmo lento, e não aproveitaram nada dos antigos ministérios. 2. A gestão não passa informações necessárias à tomada de decisões estratégicas, mas não ocorreu cobrança por parte da AD.
		Art. 5º Os assuntos relacionados à Governança de TIC serão deliberados pelo Comitê de Governança Digital, instituído pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, ou estrutura equivalente.	Sim	O PDTIC que seria 2019/2020 está previsto para ficar pronto meados do segundo semestre de 2020.
		Art. 6º O PDTIC é o instrumento de alinhamento entre as estratégias e os planos de TIC e as estratégias organizacionais, e deverá: III - conter, no mínimo: b) plano de metas e ações; IV - possuir uma ou mais metas para cada objetivo estratégico ou necessidade de TI, devendo cada meta ser composta por indicador, valor e prazo; V - ter um processo de acompanhamento formalizado para monitorar e avaliar a implementação das ações, o uso dos recursos e a entrega dos serviços, com o objetivo de atender às estratégias e aos objetivos institucionais e, primordialmente, verificar o alcance das metas estabelecidas e, se necessário, estabelecer ações para corrigir possíveis desvios;	Não	Atrasado ** Entregaram uma versão 2020/2022, mas não foi confirmado se já está vigente.
Decreto nº 9.203, de 2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional	O parágrafo único do art. 6º, estabelece um patamar mínimo para isso. Assim, essas boas práticas implementadas nos órgãos e nas entidades devem englobar necessariamente: i) formas de acompanhamento de resultados; ii) soluções para melhoria do desempenho; e iii) instrumentos de promoção do processo decisório baseado em evidências.	Não * Avaliação apenas do CGDSI	Este tópico seria alçada dos dois comitês: CIGOV e CGDSI
		Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional	Não	Riscos da área de TIC não foram avaliados. Não ser construídos com o PDTIC que está atrasado, e a maior parte é elaborada na fase de planejamento do monitoramento, posterior à elaboração/publicação.
GUIA PDTIC 2.0 SISP	Guia para elaboração e execução do plano diretor de tecnologia da informação e comunicação	Práticas relacionadas: 03 - Comitê de TIC 07 - Sistema de comunicação e transparência 09 - Monitoramento do desempenho de TIC 10 - Avaliação do uso de TIC	Parcial	Comitê foi instituído e funciona. O monitoramento não é efetuado ainda, pouca informação para tomada de decisões é produzida, e aparentemente não é feita nenhuma avaliação do desempenho da TI.
Guia de Governança de TIC do SISP v2.0	Modelo referencial de governança de TIC do SISP	Práticas relacionadas: 03 - Comitê de TIC 07 - Sistema de comunicação e transparência 09 - Monitoramento do desempenho de TIC 10 - Avaliação do uso de TIC	Parcial	Comitê foi instituído e funciona. O monitoramento não é efetuado ainda, pouca informação para tomada de decisões é produzida, e aparentemente não é feita nenhuma avaliação do desempenho da TI.
Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016	Estratégia de Governança Digital (EGD)	Indicadores estratégicos: Acesso à informação Prestação de serviços Participação social	Não * não são monitorados pela CGTI. Talvez, sejam monitorados pela ouvidoria	Não há evidência de que apuram os indicadores *Esperando reposta da AS
portaria 1468 de 21 junho de 2019	Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação	Art 1º ...tem por objetivo o estabelecimento de políticas e diretrizes estratégicas transversais relativas à governança de TIC e segurança da informação	Pouca informação para avaliar	
		Art 2º Ao CGDSI compete: II - estabelecer as políticas de minimização de riscos, de priorização e distribuição dos recursos orçamentários de TIC; III - Aprovar, monitorar e manter o PETIC e PDTIC; IX - Coordenar, articular e implementar diretrizes, normas e políticas referentes à adoção de melhores práticas de governança de TIC e segurança da informação e comunicação	Parcial/ Pouca informação para avaliar	Estão muito atrasados na elaboração do PDTIC. Não utilizaram indicadores existentes dos antigos ministérios. Não existe política de governança de TIC.

Normativo	Descrição	Pontos referentes a indicadores/monitoramento	Atendimento	Observações
Portaria Nº 1.079, de 24 de abril de 2019	Institui o Comitê Interno de Governança	II - promover a implementação e a manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança previstos no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017	Pouca informação para avaliar	
		III - incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no MDR, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou que adotem instrumentos para o aprimoramento do processo decisório;	Não	Nas atas das duas reuniões que foram apresentadas não foram discutidas iniciativas para acompanhamento de resultados
		IV - promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo Comitê Interministerial de Governança	Pouca informação para avaliar	
		VII - promover a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público	Pouca informação para avaliar	
		XVII - identificar as ações e os projetos de simplificação administrativa, modernização da gestão pública e melhoria da prestação dos serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil	Pouca informação para avaliar	
Decisão Normativa TCU-178/2019 e Guia para elaboração na forma RI	Dispõe acerca das prestações de contas anuais e orientações sobre o Relatório Integrado	Principais programas e projetos com demonstração dos recursos alocados	Não	Nesse ponto houve um retrocesso, uma vez que os antigos ministérios das cidades e ministério da integração nacional já apresentavam informações mais completas.
		Mecanismos, ações e atividades implementadas e determinadas pela alta administração e pelas unidades de contexto da UPC para garantir a legalidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a legitimidade de atos, processos e procedimentos da organização.	Não * Não deram publicidade	Ocorreram medidas no sentido de atender esse requisito, conforme documento (Nota Técnica nº 9/2019/CGTI (MDR)/SAD (MDR)/SECEX (MDR)-MDR), mas não deram publicidade.
		Manifestação da alta administração e as medidas adotadas em relação aos indicadores de governança e gestão levantados	Não	Ressalta-se nesse ponto a influência da distorção dos resultados apresentados pelos indicadores ocasionando a falta de manifestação da alta administração, uma vez que os resultados na teoria são surpreendentes.
		Demonstração dos resultados alcançados no exercício com vinculação à missão institucional e aos objetivos estratégicos	Não	
		Os objetivos, os indicadores e as metas de desempenho definidos para o exercício, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC	Não	
		Resultados alcançados no exercício de referência, frente aos objetivos estabelecidos e às prioridades da gestão	Sim	No entanto, destaca-se que os resultados dos indicadores de TIC apresentaram dados incorretos
		Forma como está sendo realizado o monitoramento de metas não alcançadas e perspectivas para os próximos exercícios	Pouca informação para avaliar	Os únicos dois indicadores apresentados tiveram suas metas superadas devido aos problemas na aferição. Grande parte das metas/indicadores ainda serão definidos.

## Apêndice B – Sugestão de apresentação de informações solicitadas no Relatório de Gestão

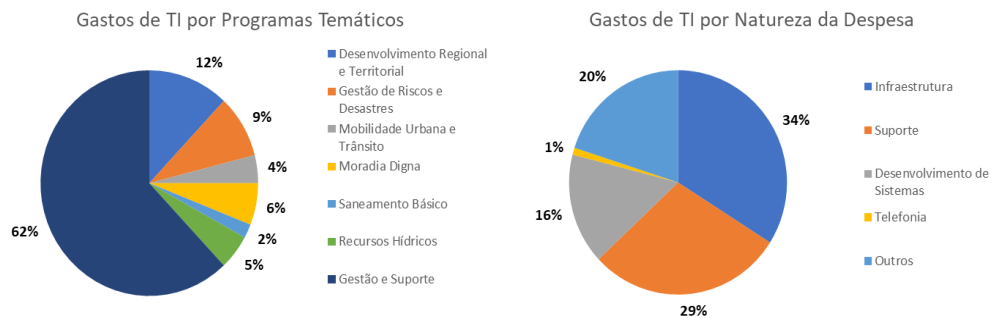
- Gráficos e tabelas construídos com informações do PDTIC, RG e dados não reais com intenção meramente ilustrativa

### Montante de Recursos Aplicados em TIC



Fonte: Tesouro Gerencial

### Natureza dos Gastos



Fonte: Tesouro Gerencial

### Principais Contratos Vigentes por Relevância

Contrato	Objeto	Valor do Contrato	Valor Executado - 2019
02/2016	Suporte	R\$ 6.500.000,00	R\$ 5.900.000,00
13/2017	Desenvolvimento de sistemas	R\$ 9.000.000,00	R\$ 7.200.000,00
04/2018	Desenvolvimento de sistemas	R\$ 3.200.500,00	R\$ 3.200.500,00
05/2018	Aquisição de Equipamentos	R\$ 1.350.000,00	R\$ 1.350.000,00
03/2019	Licenciamento de Software	R\$ 4.000.000,00	R\$ 4.000.000,00

Fonte: Gestão de Licitações e Contratos - MDR

### Alinhamento estratégico e Priorização



Fonte: PDTIC e relatório de monitoramento

### Ações/Projetos mais relevantes

Ação	Descrição	Gastos	Σ Gastos	Principais Resultados
A90	Manter e aprimorar o SACI	R\$ 1.200.000	R\$ 8.350.200	Desenvolvimentos das funcionalidades A, B e C que irão ajudar nas tarefas gerenciais de...
A36	Implementar serviço de acesso às bases de dados estruturantes	R\$ 980.000	R\$ 10.350.000	Ganhos de produtividade e confiabilidade no acesso das bases utilizadas pelas secretarias
A41	Atualizar e manter o SELESAN	R\$ 230.000	R\$ 750.200	Padronização do processo de seleção dos empreendimentos, e aumento de produtividade
A45	Atualizar e manter o Sistema SeleMob	R\$ 45.200	R\$ 215.000	Padronização do processo de seleção dos empreendimentos, e aumento de produtividade
A53	Aprimoramento do S2ID	R\$ 260.000	R\$ 260.000	Inclusão das funcionalidades A e B no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres

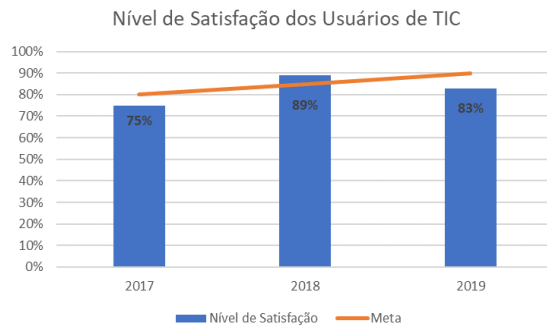
Fonte: PDTIC e relatório de monitoramento

\* Σ de gastos é o histórico de todos os gastos com a ação

### Principais Indicadores de Desempenho

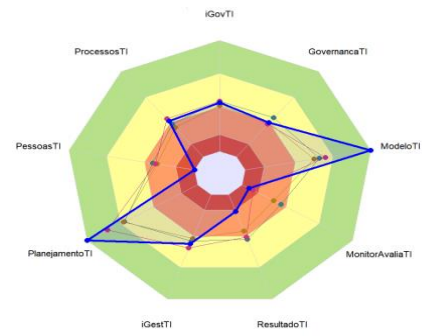
Indicador	Data de Referência 2019	Valor Apurado			Meta			% de Atingimento da Meta		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
29 - Indicador de satisfação dos clientes de TIC	27/02/2020	72%	70%	99%	70%	75%	80%	103%	93%	124%
Fórmula de Cálculo	Descrição do procedimento de apuração do indicador									
33 - Indicador de Ações/Projetos Planejados finalizados	27/02/2020	20%	49%	84%	32%	60%	100%	62.5%	81.6%	84%
Fórmula de Cálculo	Descrição do procedimento de apuração do indicador									
Justificativa para não alcance da meta do indicador	Ocorreram contingenciamentos e atrasos em alguns processos de licitação que comprometeram o planejamento inicial do PDTIC.									
34 - Indicador de Ações/Projetos entregues no prazo planejado	27/02/2020	55%	51%	70%	70%	75%	80%	78.5%	68%	87.5%
Fórmula de Cálculo	Descrição do procedimento de apuração do indicador									
Justificativa para não alcance da meta do indicador	Frequentes mudanças nos projetos, lentidão nas repostas das outras áreas envolvidas em projetos de TIC e dificuldade de gerenciamento devido à inexistência de um processo e uma ferramenta para gerenciamento de projetos									
35 - Indicador iGovTI/TCU	27/02/2020	0,28	0,35	0,49	0,3	0,35	0,4	93%	100%	122%
Fórmula de Cálculo	Descrição do procedimento de apuração do indicador									
36 - Indicador de disponibilidade dos sistemas de TIC	27/02/2020	95%	97%	99%	97%	98%	99%	98%	98%	100%
Fórmula de Cálculo	Descrição do procedimento de apuração do indicador									
37 - Indicador de Serviços ao Cidadão Digitalizados	27/02/2020	35%	54%	70%	50%	60%	70%	70%	90%	100%
Fórmula de Cálculo	Descrição do procedimento de apuração do indicador									
38 - Indicador de execução do orçamento de TIC	27/02/2020	65%	62%	70%	100%	100%	100%	65%	62%	70%
Fórmula de Cálculo	Descrição do procedimento de apuração do indicador									
Justificativa para não alcance da meta do indicador	Ocorreu contingenciamento e atrasos na elaboração dos artefatos exigidos no processo de licitação.									

## Indicador de Satisfação dos Usuários de TIC



Fonte: Painel de monitoramento - CGTI

## Indicador iGovTI - TCU



Fonte: iGG / TCU

- Faixas de classificação
- APRimorado=70 a 100%
  - INTermediário=40% a 69,9%
  - INIcial=15 a 39,9%
  - INExpressivo=0 a 14,9%

## II – AÇÕES DE CONTROLE REALIZADAS EM EMPREENDIMENTOS DE SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Ação de Controle	RM	Município/UF	Link de Publicação na página da CGU
201801732	RM Goiânia	Aparecida de Goiânia / GO	<a href="https://auditoria.cgu.gov.br/download/13543.pdf">https://auditoria.cgu.gov.br/download/13543.pdf</a>
201801255		Aparecida de Goiânia / GO	<a href="https://auditoria.cgu.gov.br/download/13542.pdf">https://auditoria.cgu.gov.br/download/13542.pdf</a>
201801233		Goiânia / GO	<a href="https://auditoria.cgu.gov.br/download/13541.pdf">https://auditoria.cgu.gov.br/download/13541.pdf</a>
201802049	RIDE DF	Brasília / DF	<a href="https://auditoria.cgu.gov.br/download/13934.pdf">https://auditoria.cgu.gov.br/download/13934.pdf</a>
201802049		Valparaíso / GO	
201802049		Valparaíso e Luziânia / GO	
201802049		Águas Lindas de Goiás / GO	
201802049		Luziânia / GO	
201802092	RM Maceió	Maceió / AL	<a href="https://auditoria.cgu.gov.br/download/13897.pdf">https://auditoria.cgu.gov.br/download/13897.pdf</a>
201900548	RM Belém	Castanhal / PA	<a href="https://auditoria.cgu.gov.br/download/14014.pdf">https://auditoria.cgu.gov.br/download/14014.pdf</a>
201900992	RM Recife	Recife / PE	<a href="https://auditoria.cgu.gov.br/download/13948.pdf">https://auditoria.cgu.gov.br/download/13948.pdf</a>
201900126	RM Salvador	Salvador / BA	Relatório em processo de publicação
201900005	RM São Paulo	São Paulo / SP	<a href="https://auditoria.cgu.gov.br/download/13781.pdf">https://auditoria.cgu.gov.br/download/13781.pdf</a>
201900985	RM Belo Horizonte	Belo Horizonte/ MG	Relatório em processo de publicação

### III – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O MDR apresentou manifestação em relação aos achados 1, 2, 3, 5, 8 e 10.

#### III.1 - Achados nº 1 e 2

##### **Manifestação da unidade examinada**

A manifestação do gestor apresentou um histórico das ações adotadas desde a identificação dos atos praticados, no princípio de 2019, até o presente momento e teceu considerações sobre ter sido adotada solução que não trouxesse prejuízos ao FAR e possibilitasse a execução dos contratos que já estavam em andamento em janeiro de 2019. Destacam-se os seguintes posicionamentos apontados pela SNH:

- Convocação de reunião com o Gestor Operacional do PMCMV;
- Manutenção da suspensão dos desembolsos destinados aos empreendimentos contratados;
- Orientação para que os novos contratos não fossem iniciados;
- Realização de reuniões no decorrer do ano de 2019 com representantes do Ministério do Desenvolvimento Regional, da Economia, da Controladoria-Geral da União e da Caixa Econômica Federal, visando o levantamento dos fatos para entendimento de quais seriam os procedimentos legais adequados para conduzir o processo;
- Parecer da Consultoria Jurídica do MDR quanto à necessidade de invalidação dos atos que deram origem às referidas contratações e admissão da viabilidade jurídica para manutenção dos contratos já iniciados, de forma a evitar, ou ao menos reduzir, os prejuízos ao erário;
- Declaração de nulidade da autorização que deu amparo à contratação dos empreendimentos pela SNH e solicitação de rescisão dos contratos cuja execução das obras não havia sido iniciada;
- Apresentação de Plano de Ação à CGU com manifestação favorável à manutenção dos contratos cuja execução das obras tenha sido iniciada, ou seja, 33 contratos que totalizam 8.922 unidades habitacionais.

Com relação às operações ainda em processo para o distrato no exercício 2020 (operações cuja execução das obras não tenha sido iniciada), foi enviado expediente ao Gestor Operacional (Ofício nº 40/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR (SEI 1903443)), reiterando a determinação de rescisão dos contratos, e quando esgotadas as vias conciliatórias, orientou-se pela adoção de vias judiciais.

Ponderou, ainda, que, quanto à efetividade das ações realizadas pelo MDR, as medidas foram satisfatórias, haja vista a não liberação de recursos para os referidos empreendimentos até que se fosse aprovado o Plano de Ação, além da eficácia da orientação da SNH para que os novos contratos não fossem ser iniciados.

Por fim, em relação à celeridade das ações realizadas, a SNH considerou que o imediato cancelamento unilateral de todas as unidades habitacionais seria a medida mais célere,

porém, pelos custos sociais e financeiros inerentes ao eventual cancelamento dos contratos, a alta administração do MDR optou por buscar os distratos por vias conciliatórias e a manutenção das obras que poderiam ser continuadas, com a manutenção dos valores originais do contrato.

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação do gestor acrescenta, aos documentos que já foram analisados pela CGU, o Ofício nº 40/2020/CGAE DPH/SNH-MDR, de 12/06/2020, por meio do qual a SNH reitera ao Gestor Operacional do PMCMV as orientações sobre os distratos (rescisão por via conciliatória, que sendo esgotadas, devem ser adotadas as vias judiciais) e a continuidade das operações (condicionado ao ateste do Agente Financeiro e da construtora proponente de que o valor contratual será suficiente para a execução da obra).

Não houve manifestação expressa quanto ao estabelecimento de data limite para que os distratos aconteçam, nem quanto aos ajustes administrativos e contábeis prevendo possíveis ações judiciais em relação a eles.

Portanto, considera-se que ainda resta ao MDR realizar ações para sanear completamente as contratações irregulares, que representam 17 operações em negociação para distrato e 11 em negociação para continuidade. Tais ações continuarão a ser acompanhadas por meio da recomendação #789536 do sistema e-Aud, que passa a ter como responsável direto a SNH, visto que as ações que restam ser adotadas estão sob sua responsabilidade direta.

## **III.2 - Achado nº 3**

### **III.2.1 - Manifestação da unidade examinada - SECOG**

A Secretaria Executiva, representada pela Secretaria de Coordenação Estrutural e Gestão Corporativa (SECOG), apresentou as seguintes considerações quanto ao apontamento sobre as falhas dos indicadores, em síntese:

- Está em elaboração o 1º Relatório de Avaliação dos Indicadores do PEI 2019-2023, referente ao ano de 2019, que será apresentado ao Cigov, juntamente com o 1º Relatório de Monitoramento das Entregas Estratégicas do PEI 2019-2023;
- O resultado da deliberação do Cigov será encaminhado às unidades participantes do PEI 2019-2023 para a adoção das medidas corretivas necessárias, de forma a promover os devidos ajustes;
- O MDR já tem por estabelecido seu PEI 2019-2023, onde está descrita a metodologia de monitoramento, avaliação e revisão. Também, encontra-se em andamento os processos de avaliação de indicadores e monitoramento de entregas;
- O MDR tem trabalhado no aperfeiçoamento do seu PEI 2019-2023, tanto em relação ao acompanhamento e melhoria dos seus indicadores e entregas, quanto na gestão dos processos e documentações, o que se se dará com os Relatórios de Avaliação dos Indicadores e os Relatórios de Monitoramento das Entregas, os quais implicarão em apontamentos e ações para melhoria nos atributos.



- A apresentação dos trabalhos ao Cigov proporcionará a explicitação da necessidade de capacitação dos servidores responsáveis pelos indicadores em suas respectivas secretarias, bem como o incentivo de suas chefias.
- Há a busca do aprimoramento da metodologia de elaboração e gestão do PEI 2019-2023, de forma a corrigir as inconsistências que têm sido identificadas em seus atributos e tornar sua gestão previsível e documentada.

Expostas as ações que estão sendo executadas, a Secex consignou que *“não obstante a relevância da recomendação, pondera que as providências recomendadas já foram projetadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, no contexto do processo de aprimoramento contínuo do planejamento estratégico”*.

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação do gestor é no sentido de que não seja emitida recomendação, pois já existem ações em curso que tratam da revisão do PEI. Em breve síntese, o MDR informa que está elaborando, em relação ao PEI 2019-2023, os Relatórios de Avaliação dos Indicadores e de Monitoramento das Entregas Estratégicas, que serão apresentados ao Comitê Interno de Governança do MDR – Cigov. Com o resultado da deliberação do Cigov, as unidades participantes do PEI 2019-2023 serão acionadas para a adoção das medidas corretivas necessárias. No entanto, não foi especificada a data dessa apresentação, e, conseqüentemente, do acionamento das demais áreas.

Conforme o “Cronograma Previsto” no PEI 2019-2023, duas etapas do Monitoramento ocorrem ainda em 2020, nos meses de julho e outubro, e a 1ª Avaliação e Revisão tem período previsto para 01/2021. O Monitoramento, periodicidade trimestral, tem por objetivo analisar o andamento das Entregas Estratégicas. Já a Avaliação e Revisão, será anual, *“tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento do PEI, provendo subsídios para corrigir possíveis falhas de concepção e execução, de forma a avaliar as entregas estratégicas (...), avaliar os indicadores (...) e revisar, quando devidamente justificado, os indicadores, as metas ou as entregas (...), visando melhorar os resultados desejados.”*

Portanto, observa-se que as avaliações em andamento são aptas a revisar os indicadores, necessidade apontada pela CGU. Além disso, o documento do PEI 2019-2023, publicado no site do MDR (<https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional>), descreve a metodologia de monitoramento, avaliação e revisão, evidenciando que o MDR possui um processo de trabalho estabelecido, inclusive com atividades previstas em cronograma.

A necessidade de aprimorar a metodologia de elaboração dos indicadores, de refinar seus critérios de consistência e de gestão da documentação técnica, e de capacitar os quadros envolvidos na temática também foi corroborada pelo gestor.

Observa-se, portanto, que o gestor, de fato, está adotando ações para aperfeiçoar o PEI. No entanto, cabe registrar, que não houve manifestação específica das áreas de segurança hídrica, de defesa civil e de tecnologia da informação e comunicação, sendo que esta última teve evidenciado que seus indicadores e sua governança, como um todo, são extremamente frágeis. As demais áreas – habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento regional e urbano – manifestaram-se especificamente quanto aos apontamentos. As análises das

manifestações da SNH, da SNS e da SMDRU reforçam a necessidade de acompanhamento das ações do gestor relativas aos indicadores.

Dessa forma, em que pese a solicitação de que a recomendação não seja emitida, este órgão de controle entende ser necessário o acompanhamento da implementação das ações listadas pelo gestor, em função da relevância do tema e das fragilidades apontadas, visto que perpassam todas as áreas do MDR, sendo que a recomendação destina-se a apresentação da documentação que será produzida ao longo da gestão do PEI.

### **III.2.2 - Manifestação da unidade examinada - SNS**

A Secretaria Nacional de Saneamento apresentou as seguintes considerações:

“1. Trata-se do Ofício 13942/2020/CGDRA DIV-3/CGDRA/DI/SFC/CGU (2004949), que encaminha o Relatório de Avaliação nº 817255 (versão preliminar) (2004956), da Controladoria-Geral da União (CGU), no qual são apresentados os resultados dos exames realizados pelo órgão de controle interno relativos a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2019 do MDR.

2. Sobre o assunto, é importante destacar inicialmente que não há no Relatório de Avaliação nº 817255 (preliminar) recomendações decorrentes dos achados de auditoria que sejam referentes à atuação desta Secretaria, o que fora evidenciado também na reunião de busca conjunta de soluções, realizada com a Assessoria Especial de Controle Interno, em 27/8/2020.

[...]

4. No Achado 3, a CGU aponta a impossibilidade de aferição dos indicadores id 4 e id5 da SNS, pela indisponibilidade dos dados. Sobre o tema, informa-se que os prazos para apuração são informados nas fichas dos indicadores, e que a defasagem em relação ao ano de apuração já era esperada. Destacamos também que o Relatório de Avaliação do Plansab - ano base 2018, está disponível no link: <https://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/2-uncategorised/13024-relatorio-de-avaliacao-anual-do-plansab-2018>”.

#### **Análise da equipe de auditoria**

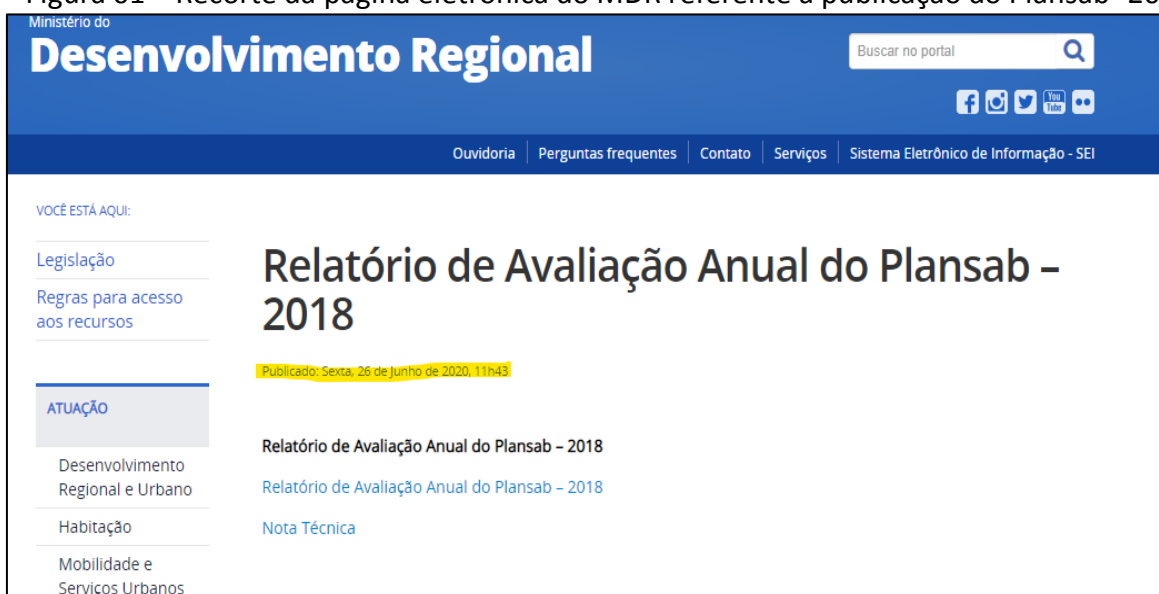
Em sua manifestação o gestor não apresentou fatos novos no tocante a ausência de tempestividade na coleta e disponibilização dos dados necessários a apuração dos indicadores da SNS. Informou “que os prazos para apuração são informados nas fichas dos indicadores, e que a defasagem em relação ao ano de apuração já era esperada”. Além disso, destacou que o Relatório de Avaliação do Plansab – ano base 2018, encontrava-se publicado no endereço eletrônico do MDR.

Com relação a publicação do Relatório de Avaliação do Plansab – ano base 2018, verifica-se que ele foi disponibilizado no sítio eletrônico do MDR no dia 20 de junho de 2020, conforme Figura 01 abaixo. Entretanto, na fase de elaboração dos achados desta auditoria o MDR, por meio do Despacho SEI/MDR 1905116, de 12.06.2020, informou que o Relatório de Avaliação Anual do Plansab – ano base 2018, encontrava-se em análise para posterior publicação no

sítio eletrônico do MDR. Resultando, assim, na impossibilidade de aferição, à época, dos valores dos indicadores do Plansab 2018.

Ao se verificar os indicadores A1, A5, A8, E1, E4,E8, R1 e R7, obtidos do PNAD-Contínua e do SNIS, constata-se que os valores apurados em 2018 para o “Índice de atendimento adequado em saneamento básico” – id 4 e a “Taxa de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários” – id 5 estão conforme o informado no Relatório de Gestão 2019. Entretanto, devido aos prazos para a conclusão desta auditoria, uma avaliação mais completa dos resultados destes indicadores restou prejudicada. Desta forma, sugere-se que estes indicadores sejam analisados em futuras auditorias a serem realizadas na SNS.

Figura 01 – Recorte da página eletrônica do MDR referente a publicação do Plansab- 2018



Fonte: Sítio eletrônico do MDR (<https://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/2-%20uncategorised/13024-relatorio-de-avaliacao-anual-do-plansab-2018>). Em 15/09/2020.

Quanto a questão da ausência de tempestividade na coleta e disponibilização dos dados necessários a apuração dos indicadores, entende-se que a SNS deva reavaliar a adequabilidade destes indicadores para avaliação do desempenho de sua gestão. Pois, além dos valores de alguns indicadores serem obtidos a partir dos dados do Censo 2010, atualizados com base nas variações anuais da PNAD e PNAD-Contínua, os mesmos não refletem as ações implementadas pela SNS no ano de 2019. Observa-se, portanto, a defasagem dos dados para se avaliar o desempenho da gestão em 2019, por meio de indicadores que correspondem aos resultados apurados no ano de 2018 e anteriores.

Registra-se que o MDR, por meio do Ofício 523/2020/AECI/Gabinete SE – MDR, de 03.09.2020, informou que tem trabalhado no aprimoramento da metodologia de elaboração e gestão do seu PEI 2019-2023, tanto em relação ao acompanhamento e melhoria dos seus indicadores e entregas, quanto na gestão dos processos e documentações. Isso se dará com os Relatórios de Avaliação dos Indicadores e os Relatórios de Monitoramento das Entregas, os quais implicarão em apontamentos e ações para melhoria nos atributos. Percebe-se, portanto, que

esta informação vai ao encontro do posicionamento deste órgão de controle quanto a necessidade de se reavaliar a efetividade dos indicadores adotados pela SNS.

Desta forma, entende-se pela manutenção da Recomendação 1 e reafirma-se que avaliação da gestão da SNS referente ao exercício de 2019 ficou prejudicada, pois a informação da disponibilização do Relatório de Avaliação Anual do Plansab – ano base 2018 somente ocorreu na fase final da auditoria, impossibilitando a aferição completa dos dados referentes ao ano de 2018. Neste sentido, recomenda-se que os indicadores id 4 e id 5 sejam priorizados em futuras auditorias. Permanece também a constatação de que a metodologia adotada para a apropriação dos indicadores resulta na ausência de tempestividade na disponibilização dos dados dos indicadores, podendo impactar, no curto prazo, as políticas públicas de saneamento implementadas pela SNS.

### **III.2.3 - Manifestação da unidade examinada - SNH**

A manifestação do gestor, em breve síntese, em relação à revisão do PLANHAB, informa que:

- Apesar de o PLANHAB não ter tido sido atualizado, ainda conta com linhas programáticas que apenas serão viabilizadas agora, com o advento do Programa Casa Verde e Amarela, sendo que ele ainda orienta a tomada de decisão da Secretaria Nacional de Habitação;
- O Programa Casa Verde e Amarela prevê as diretrizes das ações de planejamento de longo prazo da política habitacional, contemplando ações para equacionar a questão habitacional brasileira;
- Foi definida uma equipe responsável pela estruturação do PlanHab e do sistema de indicadores voltados à avaliação da Política Nacional de Habitação;
- A revisão do PLANHAB é uma prioridade da SNH, estando entre suas entregas estratégicas para o ciclo do PEI 2019-2023.
- Estão previstos seis marcos intermediários até a entrega do PlanHab revisado, que está previsto para ser entregue em 10/12/2022:
  - I – Constituição de organização para condução dos trabalhos – 31/06/2020
  - II – Aquisição de estudos técnicos – 31/07/2021
  - III – Site do PlanHab (i- objetivos, princípios e diretrizes; ii – governança; iii – parceiros; iv – cronogramas) – 31/07/2021
  - IV – Divulgação do contexto e diagnóstico – 30/01/2022
  - V – Divulgação das projeções e cenários – 30/06/2022
  - VI – PlanHab revisado (Proposição final, elaboração e publicação do texto definitivo) – 10/12/2022;

- O plano de trabalho, voltado à construção de estratégia para elaboração do Plano Nacional de Habitação, está em execução, sendo que a etapa de aquisição de estudos técnicos para elaboração e do diagnóstico e de cenários do PLANHAB está em andamento (3 estudos concluídos, 10 em elaboração, 2 em definição de escopo, 1 em validação de escopo, 4 em negociação e 3 ainda não contratados relacionados às projeções e aos cenários).

Já em relação às avaliações *ex post*, o gestor informou que estão previstas 5 avaliações, com os primeiros resultados previstos para abril de 2021, todas realizadas por órgãos distintos do MDR, que tratarão dos seguintes temas:

- I – Avaliação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-h) – UFC
- II – Análise da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV – ITDP
- III – Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida - CMAP
- IV – Subsídios à requalificação de empreendimentos habitacionais degradados do Programa Minha Casa Minha Vida – GIZ
- V – Avaliação do PAC Urbanização – IPEA

Quanto aos indicadores, a SNH informou que:

- Tem buscado construir metodologia mais robusta de avaliação de suas ações, e está propondo a construção de Sistema de Avaliação e Monitoramento da Política Habitacional;
- O sistema é um dos produtos previsto no escopo do PlanHab e deverá ser lançado ao mesmo tempo que o Plano, garantindo o acompanhamento dos resultados alcançados, sendo o principal instrumento de monitoramento e avaliação do andamento dos projetos do PLANHAB;
- Os dados e informações a serem obtidos pelo Sistema possibilitarão a construção dos indicadores habitacionais que irão medir a realidade habitacional, definida em suas diversas dimensões, de forma a facilitar o monitoramento de políticas, qualificar os obstáculos que se interpõem ao alcance de metas programáticas e avaliar os efeitos das políticas;
- O projeto está estruturado em duas grandes frentes de trabalho, a construção do conteúdo da Plataforma e sua operação;
- A equipe da SNH já mapeou diversos parceiros estratégicos que podem contribuir com o projeto.

### **Análise da equipe de auditoria**

Observa-se que o gestor desenvolveu planejamento para a revisão do PLANHAB, que está em execução, estabelecendo plano de trabalho, cronograma com ações e prazos, para a finalização da revisão. Além disso, estão previstas avaliações ex post, a serem conduzidas por órgãos distintos do MDR e utilizadas no aprimoramento da política nacional de habitação.

Conforme o Relatório de Gestão do MDR, as estratégias de enfrentamento das necessidades habitacionais brasileiras estão estruturadas em dois pilares principais: Programa Minha Casa Minha Vida, que atua em relação ao déficit habitacional, proporcionando incremento de estoque por meio da provisão habitacional em escala, e PAC Urbanização, que atua em relação à inadequação habitacional, por meio do tratamento do estoque, com a urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional. Considerados tais aspectos e cotejando com os estudos que serão realizados no âmbito da revisão do PlanHab, considera-se que a SNH está adotando ações que abordam um vasto leque de estudos relativos às ações da política habitacional.

Com as informações fornecidas, o gestor pleiteia a revisão da recomendação proposta pela CGU, o que foi acatado, considerando-se a relevância do PLANHAB, ajustou-se o texto da recomendação para que a CGU possa acompanhar a execução das ações para sua revisão.

Em relação aos indicadores tratados no Relatório, *“Taxa de atendimento à necessidade de produção habitacional”* (id 17) e *“Percentual de municípios regulares no SNHIS”* (Programa Moradia Digna), o gestor não apresentou manifestação específica. No entanto, a proposta da SNH é de uma revisão ampla do tema, com o objetivo de definir indicadores com base em estudos nacionais e internacionais, baseado em critérios objetivos e que contribuam para o processo decisório. Além disso, a revisão do PEI 2019-2023, e de seus indicadores, prevista para ser realizada pela Secretaria Executiva, também trará oportunidades de melhoria em todos os indicadores da SNH, e será monitorado pela CGU por meio do sistema e-Aud.

#### **III.2.4 - Manifestação da unidade examinada - SMDRU**

O MDR encaminhou o Ofício nº 518/2020/AECI/Gabinete SE-MDR de 02 de setembro de 2020 e três notas informativas das áreas técnicas da SMDRU com avaliações sobre os apontamentos feitos pela equipe de Auditoria na Auditoria Anual de Contas, exercício 2019, referente aos seus indicadores de desempenho. Em síntese, a nota nº 6 produzida pelo Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU) e a nota nº 10 produzida pela Coordenação-Geral de Análise de Projetos de Estruturação Regional e Urbana tecem comentários, reforçando argumentos já apresentados durante os trabalhos de auditoria, e sugerem encaminhamentos que se alinham às recomendações do Relatório de Auditoria. A Nota 14, produzida pela Coordenação-Geral de Análise de Empreendimentos – CGAEM, apresenta justificativas e solicita revisão do corte de municípios descrito na recomendação 3, referente aos planos de mobilidade urbana, bem como ampliação do prazo.

### **Análise da equipe de auditoria**

De maneira mais detida, destaca-se no que tange à Nota Informativa nº 6, que a Unidade reforçou no item 12 que “esta área técnica se posicionou da necessidade de separar indicadores das políticas sob a governança do DDRU, vez que tratam-se de políticas em sua

essência, territoriais e estratégicas, com escalas e objetivos distintos, que atuam para o desenvolvimento urbano, produtivo e ordenamento do território brasileiro. Contudo, por uma imposição de caráter metodológico, tanto do PPA quanto do PEI, não houve possibilidade de se adotar mais de um indicador de impacto, resultando nas fragilidades identificadas.” E no item 25 da nota, a Unidade destaca o argumento de “não há dificuldade de foco da gestão, mas sim há incompatibilidade, em caso concreto, entre a metodologia PPA/PEI e os objetivos destinados à SDRU para desenvolvimento e responsabilidade.”

Quanto a tais argumentos, em que pese estes não impactarem as conclusões do relatório de Auditoria ou implicarem em revisão das recomendações, se faz necessário observar que a avaliação dos indicadores de desempenho ocorre a partir do que é apresentado pelas Unidades. Nesse aspecto, a seleção dos indicadores para análise na auditoria não se restringe àqueles descritos no PEI ou no PPA, mas procura abranger todos os que efetivamente foram criados e utilizados para a condução de cada política pública ou programa. As fragilidades e dificuldades dos indicadores apresentados no Relatório de Gestão ficaram evidenciadas, porém, a SMDRU não apresentou nenhum outro indicador que pudesse avaliar e acompanhar suas ações de maneira mais adequada e que pudesse assegurar avaliações desagregadas diante da metodologia imposta pelo PPA. Quanto ao PEI, a Secex relatou que o processo de construção de seus indicadores foi coletivo, com a participação das secretarias em oficinas na ENAP. Nesse sentido, infere-se que houve espaço para debates e discussões internos que efetivamente optaram por manter indicadores frágeis, mesmo sob alerta. Demonstrar que há divergências internas desde a concepção dos indicadores, não altera o resultado atingido, apenas reforça a vulnerabilidade da nova estrutura da secretaria, corroborando os apontamentos.

Nos itens 26 e 27, a nota discorre sobre seu entendimento quanto a importância de ações de desenvolvimento urbano interiorizadas em contraponto ao alerta da equipe de auditoria sobre os investimentos estarem concentrados na interiorização do desenvolvimento e não abarcarem as áreas metropolitanas que concentram problemas urbanos. No item 28, no entanto, a Unidade esclarece que, “muito embora a questão metropolitana não seja tratada como objeto de monitoramento de impacto para fins do PPA, enquanto enunciado de intenção expressa política governamental, ela é tratada no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, considerando que a perspectiva metropolitana é a tradução do fato urbano local em escala ampliada.”

Em que pese os argumentos desenvolvidos nos itens 26 e 27 justificarem o tratamento restrito das ações de desenvolvimento urbano na interiorização, o item 28 confirma que não há monitoramento no PPA sobre as questões metropolitanas. Ressalta-se que a Unidade não apresentou indicadores específicos do desenvolvimento urbano e também não apresentou como avalia e monitora essas ações no âmbito das diversas regiões do país. Se do ponto de vista do desenvolvimento produtivo e do desenvolvimento regional a priorização das regiões norte, nordeste e centro-oeste está associada a uma visão de redução das desigualdades no país, o desenvolvimento urbano apresenta complexidades que extrapolam a concentração de esforços nas mesmas regiões da PNDR. O MDR não apresentou justificativas para essa priorização e nem seus objetivos com essa opção de tratamento da PNDR.

A nota informativa nº 6, ao final, ainda sugere *revisar a estrutura para a recriação de unidade de monitoramento e avaliação, no âmbito da secretaria, a abertura de um indicador de impacto por política sob a guarda da SMDRU, consultoria que possa realizar a capacitação*

*com o desenvolvimento conjunto de produtos, visando não apenas refazer o indicador do PEI e do PPA, mas também realizar desenho de indicadores de impacto para os principais projetos de intervenção do DDRU e a participação da CGU no processo de elaboração de indicadores. As instâncias superiores ao DDRU acordaram o conteúdo da nota, mas não há documento anexado ao ofício nº 518 que informe as providências a serem tomadas.*

A Nota Informativa nº 10, nos seus itens 4 a 8 justifica o acréscimo de recursos recebido no exercício de 2019 e seu impacto na apuração dos seus indicadores. A Unidade também descreveu a fórmula de cálculo do Indicador *População dos municípios beneficiados pelas estruturas produtivas e urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões*. Tais informações apenas replicam o conteúdo já encaminhado à equipe de auditoria durante os trabalhos, não acrescentando novos dados ou justificativas. Em conclusão, a área técnica sugere *selecionar e capacitar uma equipe para elaboração de indicadores com conhecimento territorial e urbano; apresentar uma revisão dos indicadores, inclusive agregando as novas ações da SMDRU instituídas pelo Decreto no 10.290/2020.*

Novamente há o encaminhamento da nota às instâncias superiores da SMDRU, mas não consta documento com um retorno sobre as providências a serem tomadas pela secretaria.

A Nota Informativa nº 14 no seu item 8, solicita uma reavaliação da CGU sobre universo de municípios proposto na recomendação 3 relacionada aos indicadores de desempenho da Semob. A Unidade argumenta no item 8 e 9 que se especificar os municípios com mais de 100 mil habitantes, exclui-se os municípios com menos de 100 mil habitante para os quais o Ministerio já desenvolveu metodologia e ferramenta computacional para que este grupo consiga elaborar os planos sem custos, uma vez que considera necessário apenas a atuação da equipe local. A Unidade reforçou que entende que para este grupo de municípios a atuação do Ministerio na assistência técnica é de maior alcance pois implica de fato numa estratégia e mobilização da pasta para adesão deste grupo (1.559 municípios abaixo de 100 mil habitantes) à plataforma existente com acompanhamento do processo de elaboração e formalização (lei ou decreto) dos planos a nível local. A Unidade ainda esclarece que o recorte de municípios acima ou abaixo de 100 mil habitantes foi indicado em função da metodologia simplificada para elaboração dos Planos de Mobilidade desenvolvida pela pasta e disponibilizada no site do MDR. E explica que a elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para municípios acima de 100 mil habitantes envolve maiores estudos, especialmente apara aqueles com sistemas de transporte público coletivo, e para tanto os programas da pasta já contemplam este item para fins de seleção. A Unidade argumenta ainda que no texto da Lei nº 12.587/12, o recorte para fins de prazo para aplicação da penalidade da lei considera municípios acima ou abaixo de 250 mil habitantes. *Logo, entende-se que na formulação de um Plano de Ação pela SMDRU para maior adesão dos municípios na elaboração dos seus planos locais, as estratégias, metas e recortes deverão considerar os novos prazos da lei, a metodologia já desenvolvida e também os programas de financiamento e/ou repasse da União.*

Considerando os argumentos apresentados, avalia-se pela sua pertinência. Desse modo, a redação da recomendação deve ser alterada de municípios com mais de 100 mil habitantes para municípios com até 100 mil habitantes.

Por fim, a nota 14 sugere às instâncias superiores que *para a atividade de revisão das metas do planejamento estratégico considerando a nova estrutura da Secretaria, além da construção do Plano de Ação citado e demais recomendações contidas no relatório de auditoria, seja*



avaliado o prazo de 60 dias indicado pela CGU com possibilidade de ampliação deste. No entanto, não consta documento que pondere as sugestões da área técnica. Em que pese tal ausência, avalia-se pela ampliação do prazo em mais 30 dias.

### **III.3 - Achado nº 5**

#### **Manifestação da unidade examinada**

A AECI encaminhou a Política e a Metodologia de Gestão de Riscos do MDR, juntamente com a Resolução CIGOV nº 7, de 27/08/2020, que aprovou tais normativos, que se encontram publicados no Diário Oficial da União e no site do MDR (<https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/governanca>).

#### **Análise da equipe de auditoria**

A aprovação da Política e da Metodologia de Gestão de Riscos, dada pela Resolução nº 7 do CIGOV, era condição necessária para efetivar a implementação da sistemática da gestão de riscos no MDR. No entanto, ainda restam ações a serem adotadas para o funcionamento pleno da PGR, que estão sendo desenvolvidas pelo Ministério, a exemplo de procedimento formalmente estabelecido pela AECI para o mapeamento de riscos em processos da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, além de capacitações planejadas em conjunto com a Secretaria Executiva. Por meio da recomendação emitida pela CGU será feito o acompanhamento do desenvolvimento dessas ações.

### **III.4 - Achado nº 8**

#### **Manifestação da unidade examinada**

A manifestação da Secretaria Nacional de Saneamento informa que:

*“Em relação ao Achado 8, que trata do risco de desabastecimento de água nas Regiões Metropolitanas, ainda que não haja proposta de recomendação específica em relação a este achado, destaca-se que a SNS tem aportado consideráveis recursos financeiros para os titulares e prestadores dos serviços de saneamento básico para obras de abastecimento de água nas regiões metropolitanas críticas apontadas, já tendo apoiado nesse conjunto de municípios investimentos da ordem de R\$ 11,8 bilhões, referentes a 374 empreendimentos, dos quais 271 estão concluídos, demonstrando o esforço do Ministério em apoiar iniciativas de saneamento básico, alinhadas ao planejamento dos estados, municípios e prestadores de serviços.”*

#### **Análise da equipe de auditoria**

Cumpramos ressaltar que não houve recomendações específicas para este achado porque no âmbito da gestão hídrica, realizada por esta CGU para a avaliação dos Sistemas de Abastecimento de Água em 11 regiões metropolitanas, em função das fiscalizações pontuais realizadas nos empreendimentos prioritários/críticos (2ª Etapa) e do trabalho de consolidação dos resultados (3ª Etapa), já foram elaboradas recomendações à SNS para mitigação dos

principais problemas apontados, cujos desdobramentos e atendimento estão sendo monitorados por meio do Sistema e-Aud.

Também, é reconhecido o esforço do gestor em apoiar a realização de obras de saneamento básico visando o abastecimento de água nas regiões metropolitanas críticas apontadas no trabalho realizado por esta CGU e, conforme conclusão do presente achado, espera-se com o novo marco do saneamento básico a melhoria da coordenação do MDR com maior envolvimento nas questões locais e melhores condições para o enfrentamento do desafio do atingimento das metas de universalização do fornecimento de água potável, bem como do atendimento de outros critérios como a não interrupção dos serviços, redução de perdas e melhoria nos processos de tratamento, com diminuição do risco à segurança hídrica e melhoria dos Sistemas de Abastecimento de Água das Regiões Metropolitanas, e em todo o país.

### **III.5 - Achado nº 10**

Identificou-se 2.615 notas de empenho referentes a RPNP decorrente de emenda individual impositiva com indicador de resultado primário 6, caso em que os restos a pagar não processados não poderiam ser cancelados, no entanto, elas foram liquidadas.

#### **Manifestação da unidade examinada**

A Caixa encaminhou planilha com a relação de todos os contratos e respectivos empenhos que foram liquidados em 2019, e informou, em breve síntese, que:

- As ações realizadas na operacionalização de restos a pagar não processados durante o exercício de 2019 foram norteadas pelas normas que definem suas atribuições como Mandatária da União na gestão operacional de contratos de repasse.
- Os procedimentos adotados sempre visaram à verificação dos requisitos para desbloqueio dos empenhos não processados e não liquidados até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição em restos a pagar, conforme o disposto no art. 68, §2º, do Decreto 93.872/86, caso esta data não fosse prorrogada por Decreto superveniente.
- Com a publicação do Decreto 9.428/2018 foi determinado que os saldos de restos a pagar, inscritos ou reinscritos até o exercício de 2016 na condição de não processados e que não fossem liquidados até 31 de dezembro de 2019, seriam cancelados.
- Em 2019, além das ações de desbloqueio dos empenhos alcançados pelo Restos a Pagar somaram-se ainda ações anteriores de liquidação integral de empenhos de acordo com as disposições do Comunicado 26.

A Codevasf encaminhou planilha com 57 empenhos, totalizando R\$ 7.686.061,38, e informou que *“os empenhos emitidos pela Codevasf foram devidamente liquidados, no exercício 2019, na forma do Decreto nº 93.872/1996 e devidamente pagos”*.

O DNOCS informou possuir 2 empenhos, no valor total de R\$ 491.763,10, sendo que um teve sua liquidação estornada, já avaliado pela CGU, e outro liquidado e pago em 2019.

A SUDAM também informou possuir 2 empenhos, no valor total de R\$ R\$ 2.207.077,00, e consignou que *“consulta adicional para sanar eventuais dúvidas, é possível fazê-la acessando*

*a instrução processual no SEI, pelo nº do processo SEI ou no Sistema de Convênios (Siconv) pelo nº da Transferência Voluntária”.*

### **Análise da equipe de auditoria**

Verificou-se que das 2.615 notas de empenho, 2.550 são de responsabilidade da Caixa, sendo que 1.521 foram liquidadas pelo Comunicado ME nº 26/2019, e as demais, 1029, referem-se a pagamento por ordem bancária. A liquidação atendeu aos requisitos do Comunicado Ministério da Economia nº 26/2019, onde houve a comprovação de ausência de condição suspensiva, conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório no momento da emissão da Autorização de Início de Objeto, demonstrando a regularidade no processo de liquidação dos restos a pagar não processados, o que representa 98,40% do valor total avaliado.

Ainda, 61 notas de empenho (1,51% do valor total) são de responsabilidade das vinculadas do MDR (Codevasf, DNOCS e SUDAM) e que consignaram não haver irregularidade no processo de liquidação. Considerando-se a materialidade e por serem unidades prestadoras de contas diferentes do MDR, os testes não foram aprofundados.

Por fim, para 4 notas de empenho não houve manifestação. No entanto, a análise não foi prejudicada, considerando que representam 0,07% do valor total avaliado.

## CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

**Certificado:** 817255

**Unidade(s) Auditada(s):** Ministério do Desenvolvimento Regional

**Ministério Supervisor:** Ministério do Desenvolvimento Regional

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2019

Foram examinados os atos de gestão praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

As avaliações realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC) tiveram por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade na gestão das atividades e dos programas de governo (ou equivalentes). O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Considerando as evidências constantes do Relatório de Auditoria, a opinião da Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) é a certificação pela **REGULARIDADE**, tendo em vista não terem sido registrados achados de auditoria com impactos relevantes que comprometam os objetivos da Unidade.

Nas avaliações realizadas, ressaltam-se achados de auditoria relevantes, que, apesar de não comprometerem a gestão avaliada, merecem a atenção do gestor, em especial quanto à área de planejamento, visto que foi identificado que os indicadores de desempenho não refletem adequadamente os resultados alcançados pelo Ministério, apresentando falhas em seus atributos, como baixa confiabilidade metodológica e da fonte de dados, representatividade frágil, pouca utilidade para a tomada de decisão, e disponibilidade comprometida e falta de tempestividade. Também foi verificado que o Ministério não implantou sistemática de gestão de riscos, visto que a Política e a Metodologia de Gestão de Riscos não haviam sido aprovadas no exercício avaliado.

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

Quanto às ações adotadas para sanear as contratações irregulares do Programa Minha Casa Minha Vida, modalidade Fundo de Arrendamento Residencial, ocorridas no exercício 2018, verificou-se que houve o saneamento parcial, restando em negociação para continuidade de 11 operações e distrato de 17, que devem ocorrer ainda no exercício 2020.

Ainda foram identificadas oportunidades de melhorias quanto à elaboração do Relatório de Gestão em formato de Relatório Integrado, de forma a possibilitar maior clareza, objetividade, concisão e conectividade das informações apresentadas pelas diversas Secretarias que compõem o órgão.

Destacam-se aspectos positivos da gestão em relação a melhoria no tratamento do estoque de prestação de contas das ações de defesa civil, por meio de processo estruturado e baseado em riscos, formalizado em Instrução Normativa, e na eficácia do atendimento aos órgãos de controle, reduzindo o passivo de recomendações da CGU em monitoramento, que foi obtido meio de normatização de procedimento padrão para atendimento das demandas dos órgãos de controle interno e externo.

Por fim, consigno que o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília (DF), 01 de outubro de 2020.