EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.870.10-89

INSPEÇÃO. SEHAB. Verificação da procedência dos questionamentos formulados. Ausência de implantação do "Programa Carta de Crédito Habitacional". Ausência de aprovação de recurso orçamentário e de publicação. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Res.02/03-CMH. Lei 13.942/04.

2.744ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório, voto e deste Acordão à Secretaria Municipal de Habitação – Sehab e ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que se arquivem estes autos, após as comunicações de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de maio de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se, nos autos do TC nº 72.000.870/10-89, de fiscalização, modalidade Inspeção, realizada com o objetivo de verificar a procedência do questionamento formulado pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo**, com relação à aplicação de recursos do Orçamento Municipal de 2005, no "Programa Carta de Crédito Habitacional", instituído pela Resolução nº 02/03, do Conselho Municipal de Habitação - CMH.

Referido questionamento consubstancia-se em Representação encaminhada ao Ministério Público pelo "Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos", no sentido de que o Poder Público Municipal deixou de implantar o programa acima citado, que objetiva o atendimento à população de baixa renda, por meio de financiamento para aquisição de imóveis novos e usados.

O período de realização da presente Inspeção se deu de 26/04/2010 a 30/04/2010, sob o período de abrangência de janeiro a dezembro de 2005.

A Auditoria desta Corte, da Inspeção realizada, destacou que a Resolução nº 02/03, do Conselho Municipal de Habitação - CMH aprovou o "Programa de Carta de Crédito Municipal", a ser operacionalizado pela COHAB-SP, sob o gerenciamento da SEHAB, conforme estabelecido no item VIII do anexo Único da Resolução 02/03.

Ressaltou, ainda, a Auditoria, a responsabilidade da COHAB-SP pela solicitação dos recursos para a realização do programa em questão.

Destacou-se, também, a ausência de publicações de Instruções Normativas necessárias à operacionalização do programa, conforme estabelecido no item I na Resolução nº 02/03, do Conselho Municipal de Habitação - CMH.

A COHAB-SP incluiu na Proposta Orçamentária do Fundo Municipal de Habitação - FMH, inclusa no relatório "Orçamento Programa 2005 – COHAB-SP e FMH", a previsão de investimentos do "Programa de Carta de Crédito Municipal", no valor de R$ 10.800.000,00 (dez milhões e oitocentos mil reais), mediante a utilização de recurso orçamentário repassado pelo Tesouro Municipal da Prefeitura do Município de São Paulo.

A Lei Orçamentária Anual nº 13.042/04 aprovou a Programação de Investimentos de Fontes e Usos do Fundo Municipal de Habitação - FMH para o exercício de 2005, inclusa no Orçamento de Investimento da COHAB-SP.

Desta Programação de Investimentos, foi aprovada a realização de aquisição de imóveis e a utilização da Carta de Crédito, no montante de R$ 3.050.000,00 (três milhões e cinquenta mil reais) conforme consignado na rubrica

"Com Recursos Orçamentários – Aquisição/Carta de Crédito", do Demonstrativo de Investimentos.

Apesar do exposto, no demonstrativo de Fontes e Usos foram aprovados apenas recursos orçamentários para a aquisição de imóveis, no item "Projetos e Ações de Apoio Habitacional" (R$ 1.050.000,00) e "FMH – Mutirões" (R$ 2.000.000,00), não se constatou a existência de recurso específico para a realização do "Programa de Carta de Crédito Municipal".

Diante do exposto, a Auditoria concluiu que:

"4.1 – Houve o descumprimento do item I na Resolução nº 02/03, do CMH, pois não foram publicadas as instruções normativas necessárias à operacionalização do "Programa de Carta de Crédito Municipal.

4.2 – Não houve a aplicação de recursos no "Programa de Carta de Crédito Municipal" em razão da falta de aprovação de recurso orçamentário na Programação de Investimentos de Fontes e Usos do FMH, aprovado pela Lei 13942/04"."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE manifestou-se à folha 47 e concluiu que, por não restarem questionamentos de ordem jurídica, a inspeção elaborada pelos técnicos desta Casa alcançou os objetivos traçados. Mas, sugeriu a oitiva da Origem para conhecimento do quanto alegado nos autos, sem prejuízo das recomendações futuras que se entenderem pertinentes.

Da manifestação da Origem (fls. 54/71), destacou-se que:

(...) "Com relação ao contido na inicial, gostaríamos de informar que, inobstante a operacionalização da Resolução CMH nº 02, de 11 de novembro de 2003, foram firmados três convênios entre a SEHAB/HABI e CDHU envolvendo a disponibilização de 1360 cartas de crédito nos empreendimentos Heliópolis, Ilha Verde, Jardim Edith, Aldeinha, Paraisópolis, Sampaio Correa.

(...) Embora o Município de São Paulo tenha firmado essa parceria com a CDHU para utilização de recursos estaduais com a Carta de Crédito Estadual nesses empreendimentos, a demanda por essas cartas foi de apenas 283 interessados.

Posteriormente houve 43 desistências e o resultado final foi inexpressivo, tanto pelos aspectos burocráticos do Programa, como pelas dificuldades encontradas pelos pretendentes às cartas de crédito em localizar imóveis totalmente regulares.

Por outro lado, no intuito de se iniciar um processo de operacionalização de Resolução CMH nº 2 (...), foi proposto e aprovado na 1ª reunião Ordinária do Conselho Municipal de Habitação – Gestão 2009/2011 realizada em 29/01/2010 a alteração da mesma através da Resolução CMH nº 43 (...).

As alterações promovidas através da Resolução CMH nº 43 têm o intuito de dar agilidade ao Programa de Carta de Crédito Municipal, e de ampliar a oferta de imóveis que possam ser adquiridos através desse Programa (...).

A Secretaria Executiva do CMH fez uma proposição de reunião com a Comissão Executiva para o dia 04/03/10 (...) para instalação de um Grupo de Trabalho que discutisse sobre a normatização da Resolução CMH nº 43, mas não houve quórum (...).

Nova reunião foi agendada para o dia 02/06/2010 (...). Novamente não houve quórum para a realização da reunião"."

O posicionamento da Auditoria sobre a manifestação da Origem foi de que a própria Origem informa que, de fato, não foi realizada a operacionalização do "Programa de Carta de Crédito Municipal", em que pesem ter sido firmados três convênios entre a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB/HABI e a companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado – CDHU para a utilização de recurso estadual, mediante carta de crédito.

Sobre o alegado acima, a Auditoria, verificou que o objetivo destes convênios é a concessão, pela CDHU, de carta de crédito estadual (grifo nosso) às famílias indicadas pela SEHAB. Portanto, os ajustes não têm vínculo com a Resolução nº 02/03, do Conselho Municipal de Habitação - CMH, que aprovou o "Programa de Carta de Crédito Municipal", a ser operacionalizado pela COHAB-SP, mediante a utilização de recurso orçamentário municipal.

Em que pese a informação da Origem de que foi aprovada a Resolução nº 43/10, do Conselho Municipal de Habitação - CMH, que altera itens da Resolução nº 02/03, para dar agilidade ao "Programa de Carta de Crédito Municipal" que, por falta de quórum, não aconteceram as duas reuniões para a elaboração das normatizações da Resolução, a Auditoria verificou que o descumprimento do item II na Resolução nº 02/03, do Conselho Municipal de Habitação - CMH, ainda continua, pois não foram publicadas as Instruções Normativas necessárias à operacionalização do "Programa de Carta de Crédito Municipal".

A Auditoria também destaca que, nos exercícios de 2009 e 2010, foram aprovados os respectivos recursos orçamentários na Programação de Investimentos de Fontes e Usos do Fundo Municipal de Habitação - FMH, pelas Leis 14.871/08 e 15.089/09, conforme folhas 75/77, no importe de:

a) R$ 2.029.735,50 (dois milhões, vinte e nove mil, setecentos e trinta e cinco reais) equivalentes a 45 (quarenta e cinco) cartas de crédito com valor médio estimado de R$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil). Montante este repassado ao Fundo Municipal de Habitação - FMH, encontrando-se pendente de aplicação; e

b) R$ 5.413.558,00 (cinco milhões, quatrocentos e treze mil, quinhentos e cinquenta e oito reais) equivalentes a 500 (quinhentas) cartas de crédito com valor médio estimado de R$ 10.700,00 (dez mil e setecentos reais).

Este montante não foi repassado ao Fundo Municipal de Habitação - FMH em razão da falta de confirmação, pela COHAB-SP/FMH, de previsão de utilização de recursos.

Face ao exposto, a Auditoria constatou, assim, a existência de recursos para o Programa em questão, mas a não aplicação destes em razão da falta de instruções normativas necessárias a operacionalização, como acima elencado.

Apontou a Auditoria sobre a Resolução 43/10, informada pela Origem da sua edição para alterar a Resolução 02/03, do Conselho Municipal de Habitação - CMH, que esta deve ser revista antes de sua normatização diante das seguintes constatações:

a) O item I da Resolução nº 43/10, do Conselho Municipal de Habitação - CMH permite a apresentação pelo proponente do imóvel em área pendente de regularização. Ocorre que tal procedimento está em desacordo com o disposto no parágrafo 3º, inciso VII, do artigo 10 da Lei Municipal 11.632/94, que estabelece a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação - FMH, somente mediante operações com garantia real.

b) Os itens I e IV da Resolução nº 43/10, do Conselho Municipal de Habitação - CMH permite às SEHAB/HABI aprovar pedido de financiamento. Tal procedimento está em desacordo com os artigos 5º e 6º da Lei Municipal 11.632/94, pois estes estabelecem que cabe à SEHAB, como órgão gestor, propor a alocação de recursos, acompanhar e avaliar a execução dos programas habitacionais com recursos Fundo Municipal de Habitação - FMH, bem como atribui à COHAB-SP, como órgão operador, a execução dos programas e aplicação dos recursos do FMH.

c) O item III da Resolução em questão excluiu os itens 2 e 3 da Resolução nº 02/03 do CMH, que tratam, respectivamente, da composição de financiamento e do subsídio, para serem definidos por meio de Instruções Normativas. Ocorre que tal procedimento está em desacordo com o artigo 4º, inciso V, da Lei Municipal 13.452/02, pois estabelece que o Conselho Municipal de Habitação - CMH definirá normas, procedimentos e condições operacionais por meio de Resoluções e não por Instruções Normativas, sendo estas, apenas para as orientações de operacionalização.

Com o estudo supra descrito, a Auditoria desta Corte de Contas concluiu que:

"4.1 – Ratificamos as conclusões do Relatório de Inspeção, constante à fl. 42, pois as informações prestadas pela Origem não alteraram nossas constatações, com relação à aplicação de recursos do Orçamento Municipal de 2005, no "Programa Carta de Crédito Habitacional", instituído pela Resolução nº 02/03, do CMH.

4.2 – No "Programa de Carta de Crédito Municipal" dos exercícios de 2009 e 2010 foram aprovados recursos orçamentários na Programação de Investimentos de Fontes e Usos do FMH, mas não houve a aplicação, em razão do descumprimento do item II na resolução nº 02/03 do CMH, pois não foram publicadas

as instruções normativas necessárias à operacionalização do "Programa de Carta de Crédito Municipal".

4-3 – A Resolução nº 43/10, que altera a Resolução nº 02/03, do CMH, deve ser revista, antes da normatização, pois há definições que estão em desacordo com as Leis Municipais nºs 11.632/94 e 13.425/02".

A Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM considerou prescindir o presente de análise axiológica ou de mérito, ante a natureza documental da presente Inspeção, opinando pelo conhecimento para registro, da auditoria realizada, bem como dos esclarecimentos da Origem.

Na sequência, os autos foram encaminhados novamente à Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE, que reiterou o seu entendimento exarado no parecer anterior, no sentido de que a Inspeção alcançou os objetivos traçados (folhas 87/90).

A Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM, novamente, se declarou ciente da manifestação da AJCE e ratificou sua anterior promoção de folha 84 (folha 92).

No mesmo sentido foi a manifestação da Secretaria Geral, concordando com o pronunciamento da Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE no sentido de que a Inspeção realizada pela equipe técnica alcançou os objetivos traçados.

É o RELATÓRIO.

VOTO

A presente Inspeção se deu em abril de 2010, com o objetivo de verificar a procedência do questionamento formulado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo com relação à aplicação de recursos do Orçamento Municipal no "Programa de Carta de Crédito Habitacional", instituído pela Resolução nº 02/03, do CMH – Conselho Municipal de Habitação, referente ao Exercício de 2005.

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB incluiu na Proposta Orçamentária do Fundo Municipal de Habitação (FMH) – 2005 – a previsão de investimentos do "Programa de Carta de Crédito Municipal", no valor de R$ 10.800.000,00 (dez milhões e oitocentos mil reais).

A Lei Orçamentária anual nº 13.942/04 aprovou a Programação de Investimentos de Fontes e Usos do Fundo Municipal de Habitação para o exercício de 2005, inclusa no Orçamento de Investimento da COHAB-SP, publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 12.02.2005 (folhas 38 e 39).

Desta Programação de Investimentos, foi aprovada a realização de aquisição de imóveis e a utilização de Carta de Crédito no montante de R$ 3.050.000,00 (três milhões e cinquenta mil reais), conforme consignado na rubrica "Com Recursos Orçamentários – Aquisições/Carta de Crédito", do Demonstrativo de Investimentos – Empreendimento FMH (folha 39).

Apesar do exposto, no Demonstrativo de Fontes e Usos foram aprovados apenas recursos orçamentários para a aquisição de imóveis, no item “Projetos e Ações de Apoio Habitacional” (R$ 1.050.000,00 – um milhão e cinquenta mil reais) e “FMH – Mutirões” (R$ 2.000.000,00 – dois milhões de reais), não se constatando a existência de recurso específico para a realização do “Programa de Carta de Crédito Municipal”.

Diante do exposto:

1) Houve o descumprimento do item I da Resolução nº 02/03, do Conselho Municipal de Habitação, pois não foram publicadas as Instruções Normativas necessárias à operacionalização do “Programa de Carta de Crédito Municipal”;

2) Não houve a aplicação de recursos no “Programa de Carta de Crédito Municipal” em razão da falta de aprovação de recurso orçamentário na Programação de Investimentos de Fontes e Usos do FMH, aprovado pela Lei 13.942/04.

Nesse sentido, CONHEÇO da presente Inspeção para fins de registro e DETERMINO encaminhamento à Origem e ao Ministério Público do Estado de São Paulo de cópia do relatório, do voto e da decisão a ser alcançada pelo Plenário.

Após as comunicações de praxe. **ARQUIVEM-SE** os autos.