



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO
Nº. 430301.01.A01.015.0213**

Modalidade de Auditoria:

Auditoria de Regularidade

Categoria de Auditoria:

Auditoria de Contas de Gestão – à Distância

Órgão Auditado:

**Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social –
FEHIS**

Período de Exames:

Janeiro a dezembro de 2012

Fortaleza, junho de 2013



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

Controlador e Ouvidor Geral
João Alves de Melo

Controladora e Ouvidora Geral Adjunta
Auditora de Controle Interno
Sílvia Helena Correia Vidal

Secretário-Executivo
Auditor de Controle Interno
Paulo Roberto de Carvalho Nunes

Coordenador de Auditoria da Gestão
Auditor de Controle Interno
George Dantas Nunes

Articuladora
Auditora de Controle Interno
Isabelle Pinto Camarão Menezes

Orientadora
Auditora de Controle Interno
Valéria Ferreira Lima Leitão

Auditora de Controle Interno
Luanda M^a de Figueiredo Lourenço

Missão Institucional

Zelar pela qualidade e regularidade na administração dos recursos públicos e pela participação da sociedade na gestão das políticas públicas, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense.

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO

Nº 430301.01.A01.015.0213

I - INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento às determinações do Art.9º, inciso III e do Art. 54, inciso I, da Lei Estadual 12.509, de 06/12/1995, apresentamos o Relatório de Auditoria de Contas de Gestão sobre o exercício financeiro de **2012 do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS**.
2. Os exames foram realizados de acordo com o procedimento P.CO AUG.001 – Auditoria de Contas de Gestão nos Órgãos e Entidades com Registros Contábeis Controlados nos Sistemas Computadorizados Corporativos, em conformidade com as normas e procedimentos técnicos de auditoria.
3. A Visão Geral abrange aspectos informativos do FEHIS relativos à estruturação legal, execução orçamentária e financeira.
4. A Visão Intermediária trata de análises específicas acerca do perfil dos beneficiários de recursos transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres, bem como as providências adotadas para sanar os casos de inadimplência nas prestações de contas, sendo ainda analisados aspectos relativos à gestão de pessoas.
5. A Visão por Programa vincula-se aos objetivos do Governo do Estado, analisando os programas mais representativos material ou estrategicamente. As análises tratam da adequação das aquisições à legislação e da sua compatibilidade com os dispositivos legais aplicados.
6. Considerando que **não houve execução orçamentária** para o FEHIS no exercício de 2012, restou prejudicada a aplicação dos procedimentos de Auditoria acima indicados.
7. Os trabalhos à distância foram realizados em conformidade com a Ordem de Serviço de Auditoria - OSA nº 15/2013, no período de 10/04/2013 a 12/04/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis. A análise da manifestação do auditado e a correspondente elaboração do relatório de auditoria realizaram-se no período de 3 a 6/6/2013.
8. As informações utilizadas para análise da presente auditoria foram geradas, além do Diário Oficial do Estado, por meio do Sistema e-Control, extraídas dos seguintes sistemas corporativos do Estado do Ceará: Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR); Sistema Integrado de Contabilidade (SIC); Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC); Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP); Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (WebMAPP); e Sistema de Folha de Pagamento (SFP).
9. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE ou para os quais esta CGE seja demandada a se pronunciar, poderá ser objeto de exame posterior.
10. A identificação das pessoas físicas no presente relatório foi suprimida em atendimento ao disposto no art. 31 da Lei Federal nº 15.527, de 18/11/2011, e no art. 34 da Lei Estadual nº 15.175, de 28/06/2012.

II - RESULTADOS DOS TRABALHOS

1. VISÃO GERAL

11. O **Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS** foi criado pela Lei Estadual nº 14.103, de 15/04/2008, alterada pela Lei Estadual nº 14.271, de 19/12/2008, regulamentada pelo Decreto nº 30.805, de 12/01/2012 (DOE de 26/01/2012), **estando vinculado à Secretaria das Cidades**, conforme §§ 2º e 3º do art. 5º Lei nº 14.103.

12. De acordo com sua lei de criação, os recursos do FEHIS se destinam a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

- a) aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- b) produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- c) urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas características de interesse social;
- d) implementação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- e) aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- f) recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- g) outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FEHIS.

1.1. Execução Orçamentária por Programa, Grupo de Natureza de Despesas e Fonte de Recursos

13. O perfil da execução orçamentária do **FEHIS** representa o confronto entre o valor empenhado no exercício de **2012** e os valores autorizados na LOA 2012, distribuídos por programa de governo, grupo de natureza de despesas e fonte de recursos, conforme tabelas a seguir apresentadas:

Tabela 1 Execução Orçamentária por Programa

Unidade Auditada: FUNDO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
Exercício: 2012 Data de Atualização: 13/03/2013 R\$ mil

Programa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
33-HABITACIONAL	1.000,00	0,00	0,00
Total:	1.000,00	0,00	0,00

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 13/3/2013

Tabela 2 Execução Orçamentária por Grupo de Natureza de Despesa

Unidade Auditada: FUNDO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
Exercício: 2012 Data de Atualização: 13/03/2013 R\$ mil

Grupo de Natureza de Despesa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
4-INVESTIMENTOS	990,00	0,00	0,00
3-OUTRAS DESPESA CORRENTES	10,00	0,00	0,00
Total:	1.000,00	0,00	

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 13/3/2013

Tabela 3 Execução Orçamentária por Fonte de Recursos

Unidade Auditada: FUNDO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Exercício: 2012

Data de Atualização: 13/03/2013

R\$ mil

Fonte de Recursos	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
10-RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	1.000,00	0,00	0,00
Total:	1.000,00	0,00	0,00

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 13/3/2013

2. OUTROS ACHADOS DE AUDITORIA

14. Considerando a **reincidência** das constatações ao longo dos exercícios financeiros analisados, a auditoria entende como relevante à contextualização apresentar um quadro resumo dos exames da CGE referentes aos exercícios financeiros de **2008, 2009, 2010 e 2011, Anexo 1**, que compuseram as respectivas prestações de contas encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE.

2.1. Ausência de Nomeação do Conselho Gestor e de Execução Orçamentária

15. Em pesquisa realizada no Diário Oficial do Estado, referente ao exercício de 2012, constatou-se a ausência de ato de nomeação dos membros do Conselho Gestor do FEHIS, providência prioritária para o efetivo funcionamento do Fundo.

16. Em consulta às informações dos sistemas corporativos, verificou-se que houve a previsão orçamentária de **R\$1.000.000,00** a ser utilizada com a fonte de recursos 10 - Recursos Provenientes do FECOP, sem que tenha ocorrido a execução desse valor.

17. **Assim, a gestão do fundo deverá se manifestar sobre as providências adotadas para a nomeação dos membros do Conselho Gestor do FEHIS, assim como os motivos para a ausência de execução orçamentária.**

Manifestação do Auditado

A nomeação dos membros do conselho gestor consta do Decreto no. 31.044/2012 de 07 de novembro de 2012, publicado D.O.E. nº215, de 12 de dezembro [sic] de 2012. (Anexo I).

O Governo Federal por meio da Lei Nº11.124, de 16/06/2005, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS que tem o objetivo de centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social (Anexo II).

O Art. 4º. da Lei Nº11.124 estabelece como um dos princípios do SNHIS a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual e municipal.

Em âmbito federal foram criados como mecanismos para operação do sistema o Fundo Nacional de Interesse Social - FNHIS, o Conselho Gestor do FNHIS - CGFNHIS e o Plano Nacional de Habitação - PNH.

O Art. 12º. da Lei, estabelece que os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para adesão ao sistema e acesso aos recursos os entes federados deveriam instituir os mecanismos locais de operação: os Planos Estaduais (PEHIS) e Municipais (PLHIS), os respectivos Conselhos (GCFEHIS) e Fundos Estaduais (FEHIS) e Municipais (FLHIS).

O Estado do Ceará, cumprindo a orientação da Lei Federal, instituiu por intermédio da Lei Nº14.103/2008 (Anexo III) o FEHIS - Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social,

organizou o Conselho Gestor e elaborou PEHIS - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, ficando apto a operar na cadeia de integração no âmbito do SNHIS fundo a fundo (FNHIS e FEHIS).

No entanto, a criação pelo Governo Federal, em 2009, do PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela Lei Nº 11.977/2009 (Anexo IV) direcionou os recursos federais destinados a habitação de interesse social para àquele Programa sem que ocorresse a passagem de tais recursos pelo FNHIS e, por consequência, sem transferências para os FEHIS ou FLHIS.

Portanto, uma vez que o Governo Federal optou por operacionalizar os recursos destinados à habitação de interesse social por meio do PMCMV, tornou-se dispensável nesse momento a operacionalização e a utilização dos fundos (FNHIS, FEHIS e FLHIS).

Enquanto isso as ações de Habitação tem sido desenvolvidas não por meio do FEHIS, mas por meio do Programa Habitacional da Secretaria das Cidades.

Análise da CGE

Com relação ao ato de nomeação do Conselho Gestor, a auditoria constatou a publicação do Decreto nº 31.044 no DOE de 12 de novembro de 2012.

Quanto à ausência de execução orçamentária a auditoria entende como insuficiente a manifestação apresentada uma vez que, de acordo com a Lei nº 14.103/2008, que cria o FEHIS, a vinculação deste à legislação federal se restringe ao caso de recebimento de recursos federais:

Art. 7º Ao Conselho Gestor do FEHIS compete:

I - estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FEHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, a política e o plano estadual de habitação;

[...]

§1º As diretrizes e critérios previstos no inciso I do caput deste artigo deverão **observar ainda** as normas emanadas do **Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**, de que trata a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, **nos casos em que o FEHIS vier a receber recursos federais**. (grifos nossos)

Registre-se que, ainda de acordo com sua lei de criação, o FEHIS possui fontes de financiamento decorrentes do tesouro estadual e, portanto, aptas a execução por parte da gestão, desde que devidamente previstas em orçamento:

Art. 3º O FEHIS é constituído por:

I - parcela do Orçamento Anual do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP;

II - dotações do Orçamento Geral do Estado, classificadas na função de habitação;

III - outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FEHIS;

IV - recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;

V - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI - receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FEHIS; e

VII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Observa-se, ainda, que de acordo com a manifestação do auditado há uma sobreposição de atividades entre aquelas previstas para o FEHIS e o Programa de Habitacional da Secretaria das Cidades, uma vez que as ações de Habitação estão sendo desenvolvidas por meio do orçamento daquela Secretaria. Fato que, salvo melhor juízo, tornaria dispensável a existência de um fundo para esse fim e não apenas momentaneamente como argumenta a gestão.

Recomendação 1 - Examinar a conveniência e oportunidade em manter ações paralelas entre as atribuições do FEHIS e da Secretaria das Cidades, de modo a evitar sobreposição de atividades entre os entes públicos.

Recomendação 2 - Em caso de manutenção das atividades do FEHIS, adotar tempestivamente providências de modo que não se verifique a reincidência de ausência de execução de previsão orçamentária, permitindo que em 2013 as ações previstas para o FEHIS sejam executadas. (reiteração da Recomendação 1 do relatório de auditoria de 2011).

2.2. Execução do Contrato nº 025/CIDADES/2010 (SIC 635936)

18. Como apontado no Relatório de Auditoria de 2010, em 01/07/2010 a Secretaria das Cidades celebrou contrato no valor de R\$745.000,00, conforme extrato publicado no DOE de 16/07/2010, com o Consórcio de Empresas Nasser Hissa/Architectus (SIC 635936) com a finalidade de executar, no período de 01/07/2010 a 13/03/2011, a revisão do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS, ação apresentada por ocasião da manifestação da gestão no Relatório de Auditoria/2009 como parte da implementação do FEHIS.

19. No termo de contrato, a cláusula terceira estabelece o valor de R\$745.000,00 a serem pagos com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (Unidade Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS) e a contrapartida do Governo do Estado (FECOP), informações essas que não conferem com aquelas registradas no SACC, onde o valor global do contrato é de R\$589.544,58, sendo R\$430.994,75 de responsabilidade do Tesouro Estadual e R\$158.549,83 oriundos de Outras Fontes.

20. Na análise dos registros do citado contrato no SACC, verificou-se que esse teve sua vigência inicial encerrada em 13/03/2011, sendo esta prorrogada para 23/07/2011, em seguida para 31/12/2011 e, por fim, para 30/12/2012, ou seja, o contrato ainda teve execução no exercício em exame, inclusive com o pagamento de R\$73.401,57 no período.

21. Assim, considerando que a Secretaria das Cidades celebrou o contrato citado como parte da implementação do FEHIS, a gestão deverá apresentar, por ocasião de sua manifestação:

- a) a justificativa para a divergência de valores entre o extrato do contrato publicado e as informações registradas no SACC;**
- b) os resultados da execução do citado contrato.**

Manifestação do Auditado

- a) O contrato 025/CIDADES/2010 foi celebrado com o Consórcio constituído pelas Empresas Nasser Hissa e Architectus. Para acompanhamento do contrato foram realizados, no SACC, registros distintos para as duas empresas: SIC635936 e SIC721899, tendo havido pagamentos de R\$ 589.544,58 e R\$ 172.989,00, respectivamente (Anexo V).*
- b) O contrato 025/CIDADES/2010 teve como objeto a revisão do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social resultando no PEHIS aprovado pela Instituição Financeira repassadora dos recursos federal (Anexo VI).*

Análise da CGE

- a) A auditoria, em consulta ao SACC, constatou a realização dos registros distintos para as empresas Nasser Hissa (SIC 635936) e Architectus (SIC 721899) com pagamentos que totalizam o valor do contrato nº 025/CIDADES/2010, R\$745.000,00, acrescido de R\$17.533,58, referente a apostilamento de reajuste de preço, totalizando assim o pagamento de R\$762.533,58 a essas empresas.

Constatou, ainda, a assinatura do 2º termo aditivo ao contrato, datado de 13 de junho de 2011, que altera o item 6.5 da Cláusula Sexta que estabelece as condições de pagamento. No contrato original, o pagamento seria efetuado à empresa líder do consórcio, enquanto que, com a nova redação do item 6.5, o pagamento passa a ser efetuado às empresas consorciadas individualmente. Fato este que ensejou demanda à Coordenadoria de Ações Estratégicas – CAEST da CGE, gestora do SACC, para que o sistema fosse ajustado de modo a permitir dois registros distintos para o mesmo contrato nº 025/CIDADES/2010 (SIC 635936 e SIC 721899).

A auditoria identificou que os registros no SACC apresentam as seguintes impropriedades:

- 1. SIC 635936: situação física de “concluído com dívida” quando não há saldo a pagar;**

2. SIC 721899: situação física de “aguardando publicação do aditivo”, quando o aditivo de prazo se encontra consignado no campo de aditivos, o que prejudicou a informação da data de término atual do contrato, que ainda consta com sendo 31/12/2011 e não 30/12/2012, como consta na informação inserida no SACC como sendo do aditivo de prazo.

- b) A gestão apresenta cópia de relatório emitido pela Superintendência Regional Fortaleza da Caixa Econômica Federal, com a posição SIAPF de 26/06/2012, referente ao Plano de Trabalho 0270905-37, do contrato de repasse cujo objeto é a elaboração de planos habitacionais de interesse social. Nesse documento consta que o objeto foi 100% concluído em 27/04/2012.

Registre-se, ainda, que o relatório da Caixa Econômica acima referido apresenta um rol de pendências do tomador, a princípio, o Estado do Ceará, qualificado no documento como contratado.

Como já afirmado neste relatório, a revisão do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS, consistia em ação apresentada por ocasião da manifestação da gestão no Relatório de Auditoria/2009 como parte da implementação do FEHIS.

Considerando que a revisão do PEHIS foi concluída no final de abril de 2012 e que havia previsão orçamentária com recursos provenientes do FECOP, contata-se que haveria as condições indicadas pela própria gestão em 2009 para iniciar a implementação das ações do FEHIS.

Recomendação 3 - Informar ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE se as pendências registradas no relatório emitido pela Superintendência Regional Fortaleza da Caixa Econômica Federal, com a posição SIAPF de 26/06/2012, referente ao Plano de Trabalho 0270905-37 do contrato de repasse cujo objeto é a elaboração de planos habitacionais de interesse social, referem-se ao Estado do Ceará e se as mesmas já foram efetivamente atendidas pela Secretaria das Cidades.

Recomendação 4 - Proceder aos ajustes no SACC, de modo que os registros do contrato nº 025/CIDADES/2010 (SIC 635936 e SIC 721899) guardem a correta relação com os documentos físicos devidamente assinados e publicados no Diário Oficial do Estado.

2.3. Omissão do Dever de Agir

22. Tendo em vista o princípio administrativo associado ao dever de agir, apresentam-se a seguir considerações doutrinárias inerentes ao objeto desta análise.

23. De acordo com a doutrina de Celso Antonio Bandeira de Melo¹, a atividade administrativa é subordinada à lei e está submetida a princípios, dentre eles ao da obrigatoriedade do desempenho de atividade pública.

O princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública traduz a situação de ‘dever’ em que se encontra a Administração – direta ou indireta - em face da lei.

O interesse público, fixado por via legal, não está à disposição da vontade do administrador, sujeito à vontade deste; pelo contrário, apresenta-se para ele sob a forma de um comando. Por isso mesmo a prossecução das finalidades assinaladas, longe de ser um ‘problema pessoal’ da Administração, impõe-se como uma obrigação indiscutível.

Como a atividade administrativa é de caráter serviente, coloca-se uma situação coativa: o interesse público, tal como foi fixado, tem que ser perseguido, uma vez que a lei assim determinou.

24. No mesmo sentido José dos Santos Carvalho Filho² afirma que os poderes administrativos são irrenunciáveis e devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares:

¹ Bandeira de Mello, Celso Antonio - Curso de Direito Administrativo- 23ª Edição – 2006 (pg 72 a 78)

[...] as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, por que o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. [...]

Corolário importante do poder-dever de agir é a situação de ilegitimidade de que se reveste a inércia do administrador: na medida em que lhe incumbe conduta comissiva, a omissão (conduta omissiva) haverá de configurar-se como ilegal. [...]

Ressalve-se, no entanto, que nem toda omissão administrativa se qualifica como ilegal; estão nesse caso as omissões genéricas, em relação às quais cabe ao administrador avaliar a oportunidade própria para adotar providências positivas. Incide aqui o que a moderna doutrina denomina de reserva do possível, para indicar que por vários motivos, nem todas as metas governamentais podem ser alcançadas, principalmente pela costumeira falta de recursos financeiros. [...] Por lógico, não se pode obrigar a Administração a fazer o que se revela impossível. Em cada situação, todavia, poderá a Administração ser instada a demonstrar tal impossibilidade; se esta inexistir, não terá como invocar em seu favor a reserva do possível.

Ilegais, desse modo, serão as omissões específicas, ou seja, aquelas que estiverem ocorrendo mesmo diante de expressa imposição legal no sentido de *facere* administrativo em prazo determinado, ou ainda quando, mesmo sem prazo fixado a Administração permanece omissa em período superior ao aceitável dentro dos padrões normais de tolerância e razoabilidade. [...]

Quanto ao agente omissor, poderá ele ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente, conforme o tipo de inércia a ele atribuído. Pode, inclusive, ser punido por desídia no respectivo estatuto funcional, ou, ainda, ser responsabilizado por conduta qualificada como improbidade administrativa. Caso da omissão administrativa sobrevenha danos para terceiros, têm estes ação indenizatória em face da pessoa administrativa a que pertencer o servidor inerte, respondendo este em ação regressiva perante aquela. (art. 37, §6º, CF)

25. Também aborda o assunto Marino Pazzaglini Filho³, quando trata da discricionariedade dos agentes públicos no descumprimento de encargos jurídicos:

Assim, o Poder Público, quando deixa de adotar medida ditada por princípio constitucional, para sua realização concreta, também desrespeita a Constituição, incide em ilegalidade, e pode ser compelido pelo Poder Judiciário a torná-lo efetivo e exequível, mesmo que tal obrigação de fazer tenha repercussão na esfera orçamentária.

De consequência, a adoção de tais medidas **não está sujeita à avaliação meramente discricionária da Administração, tampouco, à simples conveniência ou oportunidade de aplicação de recursos orçamentários**. A margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o *non facere*. Portanto, se os agentes públicos, **sem justificativa verídica ou razoável, objetivamente aferível**, descumprem encargos jurídicos resultantes de políticas fundamentais compulsórias e prioritárias, por **falta de vontade política ou administrativa**, ingressam na **ilegalidade** e estão sujeitos a sanções de ordem constitucional, civil e administrativa.

Assinale-se que as ações e **omissões dos agentes públicos**, atentatórias aos princípios constitucionais, caracterizam **afrenta**, em síntese, **ao princípio da legalidade**, matriz de todos os demais princípios. E, quando essa violação resulte de má-fé ou falta de probidade do administrador, pode também configurar ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92. (grifos nossos)

26. Desse modo, a gestão do FEHIS deverá manifestar-se sobre a oportunidade e conveniência da operacionalização do fundo para a Administração pública.

² Carvalho Filho, José dos Santos – Manual de Direito Administrativo – 20ª Edição – 2008 (pg 40 a 41)

³ Pazzaglini Filho, Marino – Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública – 3ª Edição – 2008 (pg 77)

Manifestação do Auditado

A Gestão da Secretaria das Cidades tomou conhecimento das constatações de auditoria relatadas pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE. Não obstante a não operacionalização do FNHIS nesse momento, o Estado do Ceará tem optado pela não extinção do FEHIS, uma vez que aguarda posicionamento formal do Ministério das Cidades em relação à retomada das operações no SNHIS.

Justifica-se essa opção em razão de que, caso seja extinta toda a estrutura ESTADUAL e o Governo Federal futuramente decida operar por meio do SNHIS, seria necessária a reestruturação de todos os mecanismos já implantados pelo Estado, uma vez que a estrutura do SNHIS não foi extinta em âmbito Federal.

Análise da CGE

Considerando as manifestações apresentadas pela gestão e as análises realizadas pela auditoria ao longo deste relatório, conclui-se que em 2012 foram adotadas providências para o início das operações do FEHIS, tais como:

- a) publicação do Decreto nº 30.805, de 12/01/2012, DOE de 26/01/2012, que regulamenta a Lei nº14.103/2008, com alterações da lei nº14.271/2008, que cria o FEHIS, e institui o seu conselho gestor;
- b) conclusão da revisão do PEHIS em 27/04/2012;
- c) nomeação dos membros do conselho gestor por meio do Decreto nº 31.044/2012, publicado DOE, de 12/11/2012.

Desse modo, as condições de funcionamento, a princípio e independente da operacionalização do FNHIS, se apresentam favoráveis para a efetiva implementação do FEHIS em 2013, desde que analisada ainda a sobreposição de atividades previstas para o fundo e que são atualmente desempenhadas pela Secretaria das Cidades.

A auditoria deixa de apresentar recomendação por entender que aquelas já consignadas no item 2.1 deste relatório atendem, também, a este item.

III – CONCLUSÃO

27. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, foram verificadas constatações referentes aos itens a seguir relacionados, consignadas neste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências para atendimento às respectivas recomendações por parte do responsável pela Prestação de Contas Anual do **Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS**.

2.1 Ausência de Nomeação do Conselho Gestor e de Execução Orçamentária;

2.2 Execução do Contrato nº 025/CIDADES/2010 (SIC 635936);

2.3 Omissão do Dever de Agir.

28. Finalmente, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão do FEHIS para conhecimento e encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, juntamente com o processo de prestação de contas anual, o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Controle Interno e o Pronunciamento do Secretário de Estado supervisor do Fundo.

Fortaleza, 6 de junho de 2013.

Luanda M^a de Figueiredo Lourenço
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 1617341-X

Revisado por:

Valéria Ferreira Lima Leitão
Orientadora de Célula
Matrícula – 1617421-1

Aprovado por:

George Dantas Nunes
Coordenador de Auditoria da Gestão
Matrícula – 161727.1-5

Anexo 1

Quadro Resumo dos Relatórios de Auditoria de Contas Anuais de Gestão

Constatação de Auditoria	Manifestação do Auditado	Recomendação da CGE
2008		
1. ausência de operacionalização do Fundo;	1. em processo licitação para elaboração do Plano Estadual; 2. regularização da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ e CNPJ junto à Fazenda Federal	1. encaminhar relatório circunstanciado sobre as ações desenvolvidas no exercício de 2008, ainda que tenham sido com vistas à previsão de execução para o exercício de 2009
2009		
1. ausência de decreto com regulamentação do fundo; 2. ausência de execução orçamentária; 3. ausência de nomeação dos membros do Conselho Gestor do FEHIS; 4. ausência de registro no SACC da Intenção de Gasto decorrente do processo SPU nº 09087988-0 referente à Elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS; 5. necessidade de aplicação de recurso público vinculado legalmente; 6. responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir	1. ausência de execução orçamentária se deu em função de o remanejamento de recursos do Orçamento 2009 do FEHIS para o Programa 222-Habitacional, no valor de R\$ 7.677.336,00; 2. entraves no procedimento licitatório para contratação de empresa especializada para a revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do Estado do Ceará, que corresponde ao Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Ceará (PEHIS); 3. elaboração de proposição ao Conselho Gestor do FEHIS (CGFEHIS) minuta do Regimento Interno que regulamentará o funcionamento do Conselho Gestor;	1. Adotar providências no sentido de elaborar um plano para orientar a execução das ações necessárias à operacionalização do FEHIS de acordo com as exigências contidas na Lei nº 14.103, de 15 de abril de 2008 e suas alterações; 2. Informar ao Tribunal de Contas do Estado a fundamentação para o cadastramento da Intenção de Gastos – IG 126783000 no que tange à previsão de preços para a contratação solicitada. 3. Atentar para que os registros nos sistemas corporativos do Estado correspondam rigorosamente às informações contidas nos documentos formais que compõem os processos físicos em tramitação na administração pública;
2010		
1. previsão orçamentária no valor de R\$ 5.000.000,00 (fonte 10-Recursos Provenientes do FECOP), anulada pelo Decreto nº 30.211, de 02/06/2010 – DOE de 04/06/2010; 2. Secretaria das Cidades celebrou contrato no valor de R\$ 745.000,00 com o Consórcio de Empresas Nasser Hissa/Architectus (SIC 635936) com a finalidade de executar, no período de 01/07/2010 a 13/03/2011, a revisão do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS, ação apresentada por ocasião da manifestação da gestão no Relatório de Auditoria/2009 como parte da implementação do FEHIS. Desse modo, a gestão deverá apresentar, por ocasião de sua manifestação, os resultados da execução do citado contrato; 3. ausência de decreto com regulamentação do fundo; 4. ausência de nomeação dos membros do Conselho Gestor do FEHIS; 5. necessidade de aplicação de recurso público vinculado legalmente; 6. responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir.	não apresentou manifestação	reiteradas as recomendações de 2009
2011		
1 - Ausência de Nomeação do Conselho Gestor e de Execução Orçamentária; 2 - omissão do dever de agir;	1 - i. quanto à nomeação dos membros do Conselho Gestor do FEHIS, foi encaminhado em 11/04/2012 o Ofício GS nº 0628/2012, de 04/04/2012 (SPU 11462152-7), para a Procuradoria Geral do Estado – PGE, solicitando providências para a aprovação da relação dos membros e suplentes do Conselho; ii. quanto à ausência de execução orçamentária, esta se deu pela ausência de nomeação dos membros do Conselho Gestor do FEHIS e que não houve remanejamento de orçamento por não ser necessário uma vez que a Secretaria das Cidades não executou a totalidade dos recursos disponíveis do FECOP. 2 - idem 1;	1 - Adotar tempestivamente providências de modo que não se verifique a reincidência de ausência de execução de previsão orçamentária, permitindo que em 2012 as ações previstas para o FEHIS sejam executadas;