

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA DO PATRIMONIO DA UNIAO - SPU/MP

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601197

UCI Executora: SFC/DE/CGPOG - Coordenação-Geral da Área de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601197, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA DO PATRIMONIO DA UNIAO - SPU/MP.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22/06/2016 a 30/06/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 21/09/2015, entre SFC/DE/CGPOG - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SECEX - ADMIN, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP), com a edição da Medida Provisória nº 1.795/1999, passou a compor a estrutura do então Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

Até o ano de 2015, as finalidades e competências da SPU estavam consignadas no Regimento Interno, aprovado por meio da Portaria MP nº 232/2005, anexo XII, de 03/08/2005. Todavia, em razão do Decreto nº 8.578, de 26/11/2015, que aprovou a Estrutura Regimental e o quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, publicou-se novo Regimento Interno da Secretaria do Patrimônio da União, por meio da Portaria nº 152, de 16/05/2016, apresentando a atual estrutura organizacional da SPU/MP.

As Ações de Governo sob responsabilidade da SPU são os seguintes:

Ações de Governo - SPU

Cod_Programa	Programa	Cod_Ação	Ação
2038	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	20U4	Gestão do Patrimônio Imobiliário da União
2125	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	12NZ	Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União

Fonte: SIOP 2015

O montante de recursos autorizados e executados nestes Programas, no exercício de 2015, para as Ações de Governo listadas anteriormente, está discriminado no quadro a seguir, segregado a partir dos respectivos Planos Orçamentários:

Planos Orçamentários - SPU

Ação	Plano Orçamentário	Valor Dotação Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
20U4	Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União	2.011.000,00	1.068.521,93	1.068.521,93	645.338,05
	Incorporação de Imóveis ao Patrimônio da União	711.000,00	269.427,29	269.427,29	35.039,22
	Destinação de Imóveis da União	2.160.719,00	1.618.859,39	1.618.859,39	1.047.704,74
	Gestão de Receitas Patrimoniais	2.274.835,00	1.739.401,89	1.739.401,89	1.395.213,59
	Gestão e Fortalecimento das Unidades da Secretaria de Patrimônio da União	20.811.585,00	20.492.183,15	20.492.183,15	18.487.258,46
	Regularização Fundiária em Imóveis da União	920.847,00	265.481,14	265.481,14	100.360,97
	Desenvolvimento do Projeto Orla	248.149,00	51.348,45	51.348,45	51.348,45

Ação	Plano Orçamentário	Valor Dotação Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
	Gestão de Tecnologia da Informação do Patrimônio Imobiliário da União	3.217.487,00	1.743.930,08	1.743.930,08	1.163.349,09
	Gestão de Imóveis Funcionais em Brasília	4.838.510,00	4.691.236,07	4.691.236,07	3.730.836,83
	Regularização Fundiária em Imóveis da União na Amazônia Legal	1.000.000,00	172.594,73	172.594,73	172.585,70
12NZ	Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União	5.778.000,00	4.053.568,41	4.053.568,41	624.086,76

Fonte: SIOP 2015

Na presente auditoria de contas, consoante acordado com o Tribunal de Contas da União, foram selecionados projetos inseridos nos macroprocessos finalísticos de caracterização e destinação, bem como o relacionado ao PO de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

Deste modo, analisou-se a gestão do patrimônio da União por meio da avaliação do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União – PMGPU; do Plano Nacional de Caracterização – PNC; do Plano Nacional de Reavaliação dos imóveis de Uso Especial – PNAV; e das ações para alienação dos bens imóveis considerados inservíveis à Administração; bem como do acompanhamento do Planejamento Estratégico da SPU.

De forma geral, consignaram-se, conforme detalhado no anexo ao presente relatório, as seguintes análises:

✓ **Planejamento Estratégico**

Observou-se que o Planejamento Estratégico da SPU tem passado por constantes e profundas modificações. No último trimestre de 2013, os dez Objetivos/ Desafios Estratégicos definidos para o quadriênio 2011-2014 foram aglutinados em cinco, no planejamento 2013-2014. Por conseguinte, em 2015 o Planejamento Estratégico passou por nova configuração, tendo sido apresentada pela Secretaria 18 ações para acompanhamento no exercício.

Cumprir destacar que, em dezembro de 2015 a SPU, em razão de um novo ciclo de governo, foi discutida proposta de novo planejamento estratégico para o quadriênio 2016-2019. Oportunamente, foram detalhadas as iniciativas e entregas vinculadas ao objetivo **“Construir um novo modelo de gestão do patrimônio da União, com ênfase na economicidade”**, como proposta do novo Planejamento Estratégico da SPU.

Assim, definiram-se iniciativas estratégicas para 2016-2019, com respectivas entregas e indicadores, apresentados de forma objetiva no novo Planejamento Estratégico da SPU, embora ainda em construção.

✓ **Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União – PMGPU**

O PMGPU possui como objetivos modernizar os processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União; gerar conhecimento para a gestão patrimonial; e automatizar os processos de gestão.

No Relatório em tela, apresenta-se uma visão geral do Programa de Modernização, sua vinculação aos macroprocessos da SPU e destes às recomendações do órgão de controle

interno – CGU, bem como sua importância diante dos desafios impostos à gestão do patrimônio imobiliário da União que pretende atacar.

Ademais, constataram-se falhas na gestão estratégica, que contribuíram para a baixa execução físico-financeira do programa.

Destarte, findou-se pela reformulação do PMGPU, e o Contrato de Empréstimo firmado com o BID, com orçamento inicial de US\$ 30 milhões (US\$ 15 milhões de financiamento e US\$ 15 milhões de contrapartida nacional), com prazo de desembolso de cinco anos, foi aditivado, reduzindo seu valor total para US\$ 14 milhões e prorrogando o prazo de vigência em 1 ano.

Cumprir registrar, no entanto, que nos últimos meses foram adotadas medidas pela SPU, como estruturação da Unidade de Coordenação do Programa, fortalecimento dos controles internos e revisão do planejamento do PMGPU, que deverão contribuir para o atingimento dos objetivos propostos.

✓ **Plano Nacional de Caracterização – PNC**

A Portaria SPU nº 317, de 17 de dezembro de 2014, aprovou o Plano Nacional de Caracterização - PNC, o qual é posto como instrumento de gestão para acompanhamento de todas as ações de identificação e demarcação no Brasil. O PNC estabelece um cronograma de médio e longo prazo, contendo metas físicas a serem alcançadas em cada ano, bem como a estratégia utilizada para priorizar as ações de caracterização.

Da análise do Plano Nacional de Caracterização a equipe de auditoria constatou impropriedades no estabelecimento de metas; baixa execução do PNC por algumas Superintendências, bem como ausência de monitoramento eficaz do Plano pela SPU-Órgão Central.

✓ **Plano Nacional de Reavaliação dos imóveis de Uso Especial – PNAV**

Em 10 de dezembro de 2014, foi publicada a Portaria Conjunta SPU/STN nº 703, que revogou o que dispunha a ON GEADE 04/2003 sobre as avaliações para fins contábeis e cadastrais, e estipulou um prazo máximo de cinco anos para que todos os bens cadastrados no SPIUnet fossem reavaliados pelo valor justo (determinado a partir de laudo de avaliação).

Consoante informado pela Unidade, houve um aumento de 13% nas inconsistências cadastrais identificadas no início de 2016 em relação às observadas em 2015. Por tal razão, depreende-se não ter havido ações efetivas e suficientes no ano de 2015 para saneamento das inconsistências quanto à avaliação dos bens imóveis de uso especial.

Por conseguinte, a Secretaria propôs um Plano de Ação para enfrentamento das atualizações de valores dos bens de uso especial, dimensionando as reavaliações dos imóveis cadastrados no SPIUnet em um prazo de quatro anos – 2016 a 2019.

Da execução do PNAV no primeiro trimestre de 2016, observou-se grande quantidade de Superintendências em que não foi identificada inserção/atualização de imóvel na base do sistema.

Deste modo, ressaltou-se o esforço que deverá ser empreendido pelo Órgão Central quanto ao monitoramento da execução do PNAV pelas Superintendências, de forma a intensificar orientações e adotar medidas preventivas e corretivas para a boa execução do Plano.

✓ **Ações para alienação de imóveis da União**

Trata-se de acompanhamento do plano de alienação de imóveis da União e das ações de melhorias da Gestão do Patrimônio da União anunciadas pelo Ministério do Planejamento, que objetiva a venda dos próprios nacionais considerados inservíveis para o uso público, visando atender as novas diretrizes do Governo Federal que pretende reduzir, no âmbito da SPU e em curto prazo, despesas e racionalizar os gastos da União.

Para seleção dos imóveis a serem alienados, a SPU informou terem sido adotados os seguintes critérios:

1. classificação do SPIUNET nas modalidades: “vago”, “imóvel vago”, “disponível para alienação”, “imóveis vagos com despesas na UG-SPU”, “com título em nome da União” e “imóvel livre e desimpedido”;
2. falta de interesse público, econômico e social da União;
3. inexistência de manifestação de interesse pelos demais Órgãos da Administração; e
4. custos de manutenção.

A concorrência pública realizada em 2015 resultou “deserta”, por falta de interessados em apresentar propostas de aquisição. Em consequência, a Unidade priorizou, para o exercício de 2016, a continuidade dos procedimentos para alienação de imóveis, incluindo o estabelecimento de acordos e a celebração de contratos com a Caixa Econômica Federal – CEF.

O primeiro edital publicado pela CAIXA foi o Edital de Concorrência Pública nº 23/2016, que engloba os imóveis constantes na Portaria nº 24/2016, localizados no Distrito Federal.

Em notícia publicada na página eletrônica do Ministério do Planejamento, de 10/05/2016, consta informação de que houve proposta de compra para seis imóveis funcionais e treze terrenos no DF, que somaram R\$ 53,5 milhões.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Verificou-se que o processo de Prestação de Contas da Unidade encontra-se, de forma geral, em conformidade com o exigido pela Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e pela Decisão Normativa TCU nº 147/2015, tanto em relação às peças quanto aos respectivos conteúdos.

Não obstante, o Tribunal de Contas da União identificou a ausência de inclusão das demonstrações contábeis no sistema e-Contas, razão pela qual o processo foi devolvido à Unidade para ajustes.

Especificamente quanto ao Rol de Responsáveis, identificamos no processo as peças exigidas pelo TCU, entretanto, cabe ressaltar o fato de que o Rol constante dos autos apresenta-se diferente daquele cadastrado no SIAFI (>CONAGENTE). Nesse sentido, importa orientar que os gestores busquem manter o SIAFI sempre atualizado, considerando se tratar do Sistema oficial do Governo Federal onde estão registrados os responsáveis pela gestão em cada unidade jurisdicionada.

2.3 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Atualmente, o monitoramento das recomendações emitidas pela Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, se dá de forma centralizada, pelo Sistema Monitor, sendo este um canal eletrônico de comunicação entre a SFC e os gestores.

Desta forma, têm-se um acompanhamento gerencial das recomendações e providências; redução dos custos operacionais; e agilidade na comunicação com os gestores.

Com base nas interações realizadas entre as equipes da CGU e da SPU e nas informações trazidas por meio do Relatório de Gestão 2014 da Unidade, as recomendações direcionadas à SPU, até a presente data, encontram-se resumidas da seguinte forma:

Balanco de recomendações

Ação de Controle	Recomendações		
	Atendidas	Canceladas	Em monitoramento
201108617	5	0	3
201203549	3	14	2
201306453	5	0	1
201314697	10	0	8
201405682	8	0	10

Fonte: Sistema Monitor

Salienta-se que das 31 recomendações atendidas, 20 ocorreram no exercício de 2015, permanecendo, atualmente, 24 recomendações em monitoramento.

Cabe destacar o esforço empreendido pelos gestores da Unidade na implementação de rotinas, planos e procedimentos visando ao atendimento das recomendações do órgão de Controle Interno.

O conteúdo e a análise das providências da recomendação pendente e das demais recomendações oriundas das constatações trazidas neste relatório de auditoria serão acompanhados por meio do Plano de Providências Permanente, via Sistema Monitor.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Por meio de pesquisa no site do TCU e de informações contidas no Relatório de Gestão da Unidade, foi verificado que não foram expedidas, pelo Tribunal de Contas da União, determinações/recomendações para a Unidade, no exercício de 2015, com determinação específica para acompanhamento da CGU.

2.5 Avaliação do CGU/PAD

Não se aplica à Secretaria do Patrimônio da União, visto que a competência para a instauração de procedimentos administrativos disciplinares é da Corregedoria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.6 Avaliação da Gestão de Pessoas

A deficiência de pessoal da Secretaria do Patrimônio da União e de suas Superintendências é tema antigo e recorrente, que vem sendo abordado sistematicamente pelos órgãos de controle, como consignado nos últimos Relatórios de Auditoria Anual de Contas. A própria SPU já justificou as limitações dos serviços prestados como consequência da insuficiência de recursos humanos.

O item 3.1.1.1 do presente relatório apresenta um melhor detalhamento da questão, ressaltando as medidas adotadas também no âmbito da Controladoria-Geral da União nos últimos anos, a exemplo da recomendação para que a Unidade elaborasse estudo justificando a necessidade de criação da carreira de gestor do patrimônio e/ou da realização de concursos públicos, considerando os impactos sociais, econômicos e políticos decorrentes da carência de recursos humanos qualificados.

Ademais, o Tribunal de Contas da União, mais recentemente por meio do Acórdão 171/2015 – Plenário, exarou recomendação à Unidade acerca do tema, o que também é abordado no item acima referenciado.

2.7 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Os controles internos administrativos da Unidade foram avaliados no contexto dos seguintes Planos Orçamentários: Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União, Destinação de Imóveis da União, e Avaliação de Imóveis da União. Além disso, acompanhou-se a evolução do Planejamento Estratégico da SPU, por ser instrumento norteador da gestão da Secretaria.

Com relação à Caracterização do Patrimônio da União, avaliou-se a execução do Plano Nacional de Caracterização, que se propõe a concluir as demarcações de LPM e LMEO até o ano de 2020. Para acompanhamento das etapas previstas no PNC, a Secretaria deve aprimorar seus controles internos, especialmente, quanto ao monitoramento da execução do Plano pelas Superintendências e à avaliação e gerenciamento de riscos.

Ainda no contexto de Caracterização do Patrimônio da União, analisou-se o Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União – PMGPU. Observou-se que, até meados de 2015, os controles internos eram insuficientes, principalmente, quanto ao ambiente de controle, pelas deficiências de estruturação da Unidade de Coordenação do Programa; quanto ao monitoramento e gerenciamento de riscos, pelo baixo envolvimento do Grupo Estratégico do PMGPU; assim como quanto à comunicação, verificada em pesquisa realizada pela coordenação do projeto. Entretanto, pôde-se observar que a SPU tem atuado para o aprimoramento dos controles internos relacionados ao PMGPU, com a estruturação adequada da UCP; intensificando o acompanhamento, com elaboração de matriz de riscos e promovendo a divulgação, por meio de boletins internos e em página eletrônica específica no site do MP.

Ainda, vale destacar a publicação da Portaria Conjunta nº 703, de 10 de dezembro de 2014, que estipulou um prazo de cinco anos para reavaliação dos imóveis nos sistemas informatizados. No ano de 2015 não se observou medidas efetivas de reavaliação, porém, a Unidade elaborou um plano de ação para 2016 a 2019, denominado Plano Nacional de Reavaliação dos Imóveis de Uso Especial – PNAV. Para cumprimento do Plano, a Unidade deverá fortalecer ações de comunicação, orientando as Superintendências, de monitoramento e avaliação de riscos.

Sobre o Planejamento Estratégico da SPU, há de se destacar a definição das iniciativas estratégicas para 2016-2019, com respectivas entregas e indicadores, apresentados de forma objetiva no novo PE, embora ainda em elaboração, mas que já demonstra a construção de uma base para o estabelecimento dos controles internos administrativos.

2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF ____ de _____ de 2016.

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Planejamento, Orçamento e Gestão

Achados da Auditoria - nº 201601197

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise do Planejamento Estratégico da Secretaria do Patrimônio da União

Fato

A evolução do Planejamento Estratégico da SPU foi abordada em profundidade na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013.

Consoante salientado no Relatório de Auditoria Anual de Contas – 2014, no último trimestre de 2013 a SPU reformulou substancialmente o PE 2011-2014. Os objetivos foram reduzidos de 10 para 5; os 34 projetos iniciais, reduzidos para 26 projetos em 2013 e, posteriormente, para 20 projetos estratégicos.

Assim, os dez Objetivos/ Desafios Estratégicos definidos para o quadriênio 2011-2014 foram aglutinados em cinco, no planejamento 2013-2014, a saber:

Planejamento Estratégico SPU 2011-2013/ 2013-2014

Objetivos Estratégicos - 2014	Garantir o apoio a Políticas e Programas do Governo Federal, de acordo com as diretrizes do PPA (2012-2015)	Promover o fortalecimento da força de trabalho	03 - Aperfeiçoar os mecanismos e ferramentas de gestão	07 - Avançar na modernização da legislação patrimonial	Aperfeiçoar a estratégia de comunicação interna e externa
Objetivos Estratégicos anteriores (até 2013) aglutinados	01 - Ampliar e qualificar o cadastro de bens imóveis da União	08 - Ampliar e qualificar o quadro de servidores	06 - Revisar e racionalizar os processos de trabalho	-	05 - Implementar estratégia de comunicação e relacionamento
	02 - Ampliar a capacidade de resposta às ações prioritárias do Governo Federal		09 - Viabilizar o Projeto de Modernização da Gestão do Patrimônio da União		
	04 - Qualificar e ampliar a articulação institucional		10 - Alinhar o modelo de gestão aos novos desafios		

Observação: Os objetivos estratégicos originais estão numerados de 01 a 10.

Fonte: Relatório de AAC – 2014 – elaborado pela equipe de auditoria com base na NT SPU 213/CGGES/SPU-MP, de 25/04/2014.

O **desafio 1** engloba *projetos e ações de caracterização, de incorporação de imóveis, destinação e regularização fundiária* visando a disponibilização de imóveis para: o desenvolvimento das estratégias do Plano Brasil Sem Miséria, como regularização fundiária de populações de baixa renda, Programa Bolsa Verde e outras ações; o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, especialmente a modalidade de atendimento via entidades; o apoio a

estratégias do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, tanto nas áreas de infra-estrutura (energética, portuária, aeroportuária, esportiva, urbana e outras) como nos demais eixos do desenvolvimento econômico e social do país, como o apoio às políticas prioritárias de saúde pública, universalização da educação, equipamentos prisionais; e por fim o apoio às políticas transversais de gênero, combate ao uso de drogas, comunidades tradicionais, relacionadas com a garantia de direitos.

O **desafio 2** engloba os *projetos e ações relacionados a elaboração do Plano de Gestão de pessoas*, estratégias de aumento dos servidores, qualificação da força de trabalho da SPU e demais ações relacionadas ao aprimoramento do quadro de servidores da SPU.

O **desafio 3** engloba os *projetos e ações relacionados a melhorar os mecanismos e ferramentas que apoiam e qualificam a gestão*, bem como o acompanhamento do cumprimento de metas e resultados. Assim, neste desafio estão incluídas as ações e projetos relacionados com: *melhorias nos sistemas e bancos de dados*, bem como a construção de *ferramentas que possam conferir transparência no comportamento e medição de indicadores*.

O **desafio 4** engloba os *projetos e ações relacionados ao aprimoramento e consolidação de normativos e da legislação*, com vistas a adequação de dispositivos às demandas da sociedade e às necessidades de padronização e transparência das atividades da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União.

O **desafio 5** engloba os projetos e ações relacionadas aos instrumentos de comunicação interna e externa, especialmente aqueles voltados para a comunicação com o cidadão e a transparência das ações da SPU para a sociedade.

A partir dessas definições, foi feita uma avaliação e revisão dos Projetos Estratégicos, reclassificando aqueles que efetivamente são ações ou sub-projetos, intrinsecamente dependentes ou complementares a outros projetos. Dessa forma, a carteira de projetos da SPU foi simplificada, dando ênfase aos Projetos que agilizassem o atendimento às demandas dos Programas do PPA.

Em 2015 o Planejamento Estratégico passou por nova configuração e, com uma fase de transição para nova sistemática de acompanhamento, assumiu a seguinte configuração, cf. Nota Técnica nº 6673/2016-MP, de 10/05/2016:

Planejamento Estratégico SPU 2015

	Ações	Situação
1	Implementação nova de sistemática de atualização de PVGs	Regulamentada orientações para realização das avaliações e contabilizações dos imóveis da União; da forma de atualização do valor do domínio pleno dos imóveis em área da União; e, elaborado um manual de avaliação.
2	Realizar Saneamento Cadastral	Tratado dentro dos projetos: implantação de novo sistema em bases georreferenciadas e da unificação dos sistemas legados. Projeto com apoio técnico consultivo da UFRJ.
3	Elaboração do plano de destinação para projetos prioritários na área social	A principal ação relacionada a este projeto é o <u>diagnóstico e mapeamento</u> para definição de formas de destinação para demandas de regularização fundiária e habitação de interesse social, estruturada em três eixos: (i) Priorização das destinações de áreas da União para o Programa MCMV – Entidades. (ii) Aperfeiçoamento dos fluxos de destinação de imóveis da União para Quilombos. (iii) Reconhecimento de direitos de Povos e Comunidades Tradicionais

		<p>(PCT) Extrativistas</p> <p>A situação de cada eixo está assim:</p> <p>(i) – Aperfeiçoamento do fluxo de destinação dos imóveis para o Programa MCMV – Entidades, tornando-o mais célere.</p> <p>Articulação com movimentos nacionais de moradia e identificação dos imóveis nos Grupos de Trabalho Estaduais de Apoio à Provisão Habitacional – GTsEs.</p> <p>Em relação ao aperfeiçoamento dos fluxos, foram institucionalizados critérios para a oferta de áreas da União e seleção de Entidade, legalmente habilitadas pelo MCidades; Institucionalização de novo Grupo de Trabalho Nacional de apoio à destinação para programas de provisão habitacional e Grupos de trabalho Estaduais de apoio à destinação para programas de provisão habitacional.</p> <p>158 imóveis foram objeto de discussão (desde 2013), dos quais 44 foram destinados, 57 estão sendo discutidos, 19 imóveis estão para serem vistoriados e terem sua vocação habitacional comprovada, existindo ainda 38 imóveis que, embora discutidos nos GTs, foram considerados inadequados para a destinação proposta.</p> <p>(ii) Aperfeiçoamento dos fluxos de destinação de imóveis da União para Quilombos.</p> <p>Regulamentação da delegação de competência da titulação de territórios quilombolas inseridos em áreas da União; priorização de ações de regularização de territórios quilombolas inseridos em áreas da União.</p> <p>Concluídos os ajustes internos no fluxo dos processos de destinação.</p> <p>Resultado: Os processos das Comunidades: Portal da Barra/Barra dos Coqueiros-SE, Lagoa de Campinhos/Amparo do São Francisco-SE, Lagoa das Piranhas/Bom Jesus da Lapa-BA e Marambaia, Mangaratiba-RJ seguiram o novo fluxo, foram instruídos pela SPU e remetidos ao INCRA em outubro, para titularização. Em 2015 houve a publicação de PDISP para o Quilombo de Conceição de Salinas, no Município de Salinas das Margaridas-BA.</p> <p>(iii) Regularização de Áreas da União para PCT Extrativistas</p> <p>29 Unidades de Conservação entregues ao MMA nos últimos 10 anos (3 milhões de ha), para a regularização fundiária de 42.000 famílias - Ribeirinhos: regularização fundiária de 52.000 famílias a partir de 2007, com priorização em 2013 de atendimento das famílias do Arco Verde/Amazônia Legal.</p>
4	Elaboração do Plano de Destinação de grandes projetos de infraestrutura prioritários	Esta ação recebeu novos encaminhamentos. O projeto compreendia originalmente os Portos e Terminais Portuários, Aeroportos, Usinas Hidrelétricas e Parque Eólicos. Em razão de outras prioridades da área e da necessidade de conclusão dos arranjos institucionais, optou-se por postergar as ações relativas às UHEs e Parques Eólicos. As ações relacionadas aos Portos e Terminais Hidroviários (SEP/PR) e Aeroportos (SAC/PR) estão em andamento.
5	Definição de parâmetros de racionalização da utilização de imóveis de uso especial	Foram instituídos parâmetros sobre a utilização das áreas úteis dos prédios públicos federais.
-	Implantação do SIG	O novo sistema de gestão do patrimônio da União, com inteligência espacial, encontra-se em fase de desenvolvimento em bases georreferenciadas, e substituirá os sistemas atualmente em operação, unificando-os.

6	Ampliação e revisão do modelo de gestão (metodologia) do Projeto Orla	A normatização para implementação do Projeto Orla está vigente e o que se pretendia com esta ação era a revisão de alguns aspectos metodológicos e a ampliação do Projeto de forma a incorporar as orlas fluvioestuarinas dos rios federais. Os estudos e a metodologia para implantação do Projeto Orla Fluvial foi elaborada em parceria com a UFPA, entretanto tais procedimentos ainda não foram homologados em razão da necessidade da finalização dos entendimentos com o MMA e outras entidades envolvidas.
7	Estruturação de painéis de indicadores	O Painel de Indicadores encontra-se implantado e em operação e é o instrumento para gestão e acompanhamento das metas institucionais anuais da SPU para efeito da Gratificação de Incremento à atividade de Administração do Patrimônio da União - GIAPU. O painel prevê a incorporação gradativa de outros indicadores já especificados, alguns em fase de homologação. Ação retardada em função de outras prioridades, sobretudo decorrentes do projeto de unificação dos sistemas e das alterações de regras de negócios trazidos pelas leis nº 13.139/2015 e 13.240/2015.
-	Estruturação do controle e do acompanhamento de execução orçamentária e contratos Administrativos	Ação que visa o aprimoramento de mecanismos, será tratada dentro da ação anterior (7 - Estruturação de painéis de indicadores), quando retomada.
-	Reestruturação dos sistemas existentes (SIAPA, SPIUNet, CIF, SARP)	Desenvolvem-se, de forma articulada dois projetos que integram o PDTI do MP e são acompanhados por seus comitês: i) o projeto de novo sistema em base geoespacial, que inclui a revisão e sistematização do ambiente cartográfico, o mapeamento e otimização de processos e, ii) o projeto de construção do Sistema Único com inteligência espacial que contempla os módulos de negócio aderentes aos dos sistemas legados, e acrescenta novas regras decorrentes da evolução da legislação patrimonial e do mapeamento de processos, associadas à gestão espacial que o sistema disponibilizará..
8	Reformulação do relacionamento com cidadão - NAP	A ação pretende a padronização do atendimento ao público. O projeto já foi objeto de iniciativa frustrada da SPU, nova iniciativa está prevista no PE 2016-2019, em fase de formatação, que elegeu como estratégica a seguinte iniciativa " Implantação de Estratégia de Relacionamento com a Sociedade, com foco no atendimento virtual ".
9	Elaboração e implementação do Plano de Comunicação Interna e Externa	Esta ação também está contemplada no novo planejamento estratégico, no âmbito da iniciativa " Implantação de Estratégia de Relacionamento com a Sociedade, com foco no atendimento virtual ".
10	Padronização de modelos de atos administrativos	A SPU já efetuou o trabalho de se rever os modelos de atos administrativos. O novo sistema unificado dispõem de módulo específico - SISREI - que automatizará a grande maioria dos processos e que está em produção para a requisição de imóveis por entidades externas. O módulo de gestão de contratos, previsto para implementação ainda em 2016, disciplinará a padronização de outros atos.
11	Elaboração de Fluxos/revisão/normatização e manualização de rotinas de processos	O mapeamento de Processos vem sendo realizado por meio de contrato com empresa de consultoria especializada, contratada por meio de Ata de registro de Preços realizada pelo MP.
12	Definição da faixa de segurança	A Faixa de Segurança foi definida por meio de dispositivo da Lei 13.240/2015.
13	Desenvolvimento e implantação do modelo de Gestão do Projeto	O PMGPU está estruturado e com unidade específica para gerenciamento da operação, a Unidade de Coordenação do Programa - UCP/PMG-BID, conforme exigências contratuais com o Banco.

	SPU/BID	
14	Elaboração e implementação do Plano de Gestão de Pessoas	No âmbito do inventário de competências, já foi realizado levantamento das competências gerenciais da SPU. Entretanto, com a redefinição das competências institucionais, o Regimento Interno tornou-se obsoleto. Para finalizar este projeto, foi publicada a Portaria 152 de 06/05/2016 com o novo regimento, para que se possam levantar as competências institucionais e compatibilizá-las com as competências gerenciais já mapeadas.
15	Revisão da estrutura administrativa – Organizar o sistema de gestão do patrimônio da União	Esta ação, prevista no PPA, já teve seus estudos preliminares realizados, com elaboração da minuta de proposta do "Sistema Estruturador de Gestão do Patrimônio Público Federal". A implementação das alterações, entretanto, exigem a promoção de arranjos institucionais e a aprovação do novo sistema estruturante de gestão, acima da alçada exclusiva da SPU. A alteração do ambiente externo, das mudanças na legislação patrimonial e das novas diretrizes do governo federal quanto à gestão do patrimônio público, impõe uma revisão do projeto inicialmente proposto, com iniciativa prevista no novo planejamento estratégico.

Fonte: Nota Técnica nº 6673/2016-MP

Acrescenta a Unidade que, em dezembro de 2015 a SPU, em razão de um novo ciclo de governo, realizou-se oficina para discutir a proposta de novo planejamento estratégico para o quadriênio 2016-2019. Oportunamente, foram detalhadas as iniciativas e entregas vinculadas ao objetivo **“Construir um novo modelo de gestão do patrimônio da União, com ênfase na economicidade”**, como proposta, ainda em construção, do novo Planejamento Estratégico da SPU.

Consoante informação do Relatório de Gestão – exercício de 2015, os objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico da SPU foram reformulados no final de 2015 e passaram a ser os seguintes:

1. Implantação de sistema unificado para gestão do patrimônio da União;
2. Implantação de Estratégia de Relacionamento com a Sociedade, com foco no atendimento virtual;
3. Ampliação e Qualificação do Cadastro;
4. Estruturação do Sistema Nacional de Administração do Patrimônio Imobiliário da União e;
5. Aprimorar Política de Gestão e Racionalização do Uso de Imóveis da União.

Em anexo à Nota Técnica nº 6673/2016-MP, a Unidade encaminhou painel com objetivo, missão e visão da SPU, em que constam as cinco iniciativas estratégicas citadas acima, com respectivas entregas. Ademais, preveem os indicadores a serem utilizados na avaliação do cumprimento das iniciativas para atingimento do objetivo central, qual seja, *“Construir um novo modelo de gestão do patrimônio da União, com ênfase na economicidade”*.

A despeito da ênfase na economicidade dada no objetivo estratégico central da SPU, a **missão** da Secretaria permanece como: *“Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos da Nação”*.

Por seu turno, a **visão** seria: *“Ser reconhecida pela excelência e competência na gestão da administração dos imóveis da União e por uma administração moderna, transparente e eficiente”*. Anteriormente, a visão de futuro da SPU era¹: *“Ser, até 2017, uma*

¹ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/a-pngpu>

instituição com gestão plena e participativa de todos os imóveis da União, obediência aos aspectos legais e sentido social na destinação do patrimônio”.

Observa-se uma mudança na concepção da função da SPU, antes com foco na destinação, de modo a cumprir a função social da propriedade, agora com foco em uma gestão do patrimônio eficiente, eficaz e econômica.

Deste modo, cumpre à Unidade promover ampla divulgação do seu Planejamento Estratégico, tanto internamente, de modo que seus servidores possam se apropriar dos dados necessários para atingimento do objetivo estratégico, tanto externamente, provendo a sociedade de informações básicas acerca das ações adotadas pela instituição, das entregas esperadas, de modo a favorecer o controle social.

Destaca-se que na página eletrônica do Ministério do Planejamento não constam informações sobre o Planejamento Estratégico da SPU. Apenas na aba referente à Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União constam os objetivos estratégicos 2012-2014², ainda sem considerar a reformulação ocorrida em 2013 (em que os objetivos passaram de 10 para 5).

Não obstante³, reitera-se, por fim, a boa prática da Secretaria na definição das iniciativas estratégicas para 2016-2019, com respectivas entregas e indicadores, apresentados de forma objetiva no novo Planejamento Estratégico da SPU, embora ainda em construção.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Visão geral do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União - PMGPU.

Fato

Consoante apresentado no Relatório de Auditoria nº 201505131, que analisou o PMGPU, tal programa visa promover um melhor aproveitamento do potencial econômico e socioambiental do patrimônio imobiliário da União, por meio do fortalecimento da capacidade de gestão da SPU.

O Plano possui como objetivos específicos:

- (i) ampliar a base e melhorar a consistência das informações que caracterizam os imóveis da União;
- (ii) gerar conhecimento para apoiar uma gestão inovadora que potencialize o aproveitamento da função socioambiental dos ativos públicos harmonizada com a função arrecadadora, e o uso compartilhado da informação patrimonial para a formulação de políticas públicas;
- (iii) automatizar os processos e aperfeiçoar os sistemas de informação para apoiar a gestão do patrimônio da União.

O Programa está estruturado em três componentes principais:

² <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/objetivos-estrategicos-2012-2014>

a) Componente I - Modernização dos processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União

O objetivo deste componente é ampliar a base e melhorar a consistência das informações que caracterizam os imóveis da União.

Para alcançar este objetivo, previram-se as seguintes atividades:

- a) Modernização metodológica e de procedimentos;
- b) Padronização da Cartografia da SPU;
- c) Ampliação da escala de identificação;
- d) Certificação e depuração das bases existentes.

b) Componente II - Geração de conhecimento para a gestão patrimonial:

O objetivo do componente é gerar conhecimento para apoiar uma gestão inovadora que potencialize o aproveitamento da função socioambiental dos ativos públicos harmonizada com a função arrecadadora, e o uso compartilhado da informação patrimonial para a formulação de políticas públicas.

1. Proposta de aperfeiçoamento da contabilidade patrimonial e regularização do registro cartorial dos bens imóveis da União;
1. Proposta de novos modelos de negócios e estudo dos seus potenciais benefícios para o aproveitamento do uso dos bens públicos federais;
2. Estudos de metodologias de avaliação de bens públicos federais;
3. Estratégia de racionalização da utilização dos imóveis destinados à APF.

c) Componente III - Automatização dos processos de gestão do patrimônio da União

O objetivo deste componente é desenvolver e implantar um novo sistema para cadastro e gestão dos bens imóveis da União, baseado em princípios de Base de Dados Geoespaciais – BDG, e prover infraestrutura de comunicação adequada.

Previram-se os seguintes produtos:

1. Plano de Gestão da Informação Patrimonial;
2. Atualização do mapeamento de processos da SPU;
3. Desenvolvimento do sistema informatizado;
4. Digitalização de documentos;
5. Implantação de tecnologias de comunicação.

O Programa de Modernização foi planejado diante de um diagnóstico de **baixa capacidade operacional e de controle patrimonial**, buscando-se atingir algumas das causas relacionadas, quais sejam:

1. Cadastro imobiliário incompleto e desatualizado;
2. Falta de normatização e automatização dos processos;
3. Metodologias ineficientes de cadastramento e contabilidade;
4. Desatualização e baixa eficiência dos cadastros eletrônicos; e
5. Falta de padronização da cartografia.

O quadro⁴ a seguir demonstra o diagnóstico realizado pela própria SPU.

⁴ <http://www.planejamento.gov.br/arquivos-e-publicacoes/apresentacao-do-pmgpu-a-cgu.pdf>



Consoante abordado em item específico deste Relatório foram registradas em ações de controle realizadas pela CGU constatações relacionadas a inconsistências cadastrais; ausência de confiabilidade da base dos Sistemas; necessidade de normatização de processos. Portanto, a implementação do PMGPU vem ao encontro de recomendações exaradas à SPU ao contribuir para o seu atendimento.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Abrangência e importância do PMGPU.

Fato

Descrição dos macroprocessos da SPU

A gestão do patrimônio imobiliário da União abrange quatro macroprocessos finalísticos: **Caracterização, Incorporação, Destinação e Receitas Patrimoniais**. A execução de projetos e atividades relacionadas com esses macroprocessos ocorre de forma descentralizada, nas Superintendências do Patrimônio da União nos Estados, sob a coordenação do Órgão Central – SPU-OC.

A Caracterização do Patrimônio da União compreende as atividades de identificação, demarcação, cadastro, avaliação e fiscalização dos imóveis da União. Nesse contexto são desenvolvidos processos de produção e consolidação de informações literais e cartográficas sobre os imóveis, além do monitoramento e da fiscalização de eventuais ocupações irregulares. A SPU tem atuado com ênfase na atividade basilar deste macroprocesso por meio da concepção e implementação do Plano Nacional de Caracterização.

A Incorporação Imobiliária ao Patrimônio da União ocorre nas “[...] modalidades de aquisição por compra e venda, dação em pagamento, doação, usucapião, administrativa, e de

imóveis oriundos da extinção de órgãos da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, liquidação de empresa pública ou sociedade de economia mista”⁵. Nesse sentido, a SPU elaborou o Plano de Incorporação, que trata especialmente dos imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal – RFFSA.

Com relação ao macroprocesso de Destinação de Imóveis da União, a SPU tem por objetivo identificar o potencial e a vocação de cada imóvel, priorizando a inclusão social, a geração de emprego e renda, o fomento econômico, a melhoria da infraestrutura, o ordenamento territorial, a racionalização do uso e a melhoria na prestação de serviços públicos. Nessa linha são realizadas, por exemplo, destinações para habitação de interesse social, incluindo atividades de regularização fundiária, e destinações para apoio ao Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, fomentando a ampliação da infraestrutura e dos serviços sociais e urbanos em todas as Unidades Federadas. Os regimes utilizados podem ser: Inscrição de Ocupação, Aforamento, Autorização de Uso Sustentável - TAUS, Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM, Locação, Cessão Onerosa e Alienação.

O macroprocesso Receitas Patrimoniais abarca atividades concernentes à arrecadação e à cobrança de créditos patrimoniais. De acordo com a SPU, a gestão das Receitas Patrimoniais compreende o lançamento de débitos ordinários (denominados Grande Emissão) e extraordinários, emissão de Documento de Arrecadação de Receitas Federais - DARF, arrecadação dos créditos correspondentes, suspensão administrativa e judicial do lançamento e das cobranças, avaliação automática dos institutos de decadência, inexigibilidade e prescrição, notificação de devedores inadimplentes, envio de devedores à Dívida Ativa da União, cálculo de laudêmios e transferência de imóveis e emissão de certidões diversas. São exemplos de receitas patrimoniais: laudêmio, foro e taxa de ocupação.

Vinculação dos macroprocessos da SPU com as recomendações do Controle Interno

Ações de controle executadas pela CGU nos últimos exercícios tiveram por escopo temas que perpassaram os quatro macroprocessos finalísticos da SPU. Por meio desses trabalhos pode-se traçar diagnóstico das principais áreas da gestão patrimonial imobiliária da União. No quadro a seguir, verifica-se de forma exemplificativa a vinculação de algumas constatações fruto de ações de controle da CGU, as quais geraram recomendações à SPU, com os diferentes macroprocessos da Unidade, além de mencionadas evidências que ilustram a realidade atual dos desafios impostos:

⁵ Decreto nº 8.189/2014, Anexo II, Art. 42, caput

Macroprocesso	Constatações relatadas em trabalhos de auditoria	Evidências
Caracterização	<p>1. Deficiências na coordenação e supervisão do processo de gestão dos imóveis de uso especial, especialmente quanto à avaliação dos imóveis, transferências entre Unidades Gestoras e regularização das destinações, com reflexo no Balanço Geral da União.</p>	<p>1. 76% (7.114 unidades) dos imóveis de uso especial com avaliação vencida em 31/12/2010 (Relatório CGU nº 201108617) e 30% (14.015 imóveis) em 31/12/2015 (Relatório SSD-DW base dezembro/2015).</p> <p>2. 35% (3.230 imóveis) registrados nas UGs da SPU com transferência em situação “irregular” ou “em regularização” no Spiunet e 57% (7.372 imóveis) em 31/12/2015 (Relatório SSD-DW base dezembro/2015).</p>
	<p>3. Inconsistências na base e nos relatórios gerados a partir dos sistemas Siapa e Spiunet.</p>	<p>4. Memorando nº 204/2011/SIRDE/SPU/DF, de 27/04/2011, e Nota Técnica nº 002/2011/SIRDIF/SDPU/DF, de 29/03/2011, que atestam a falta de confiabilidade e a dificuldade na busca das informações no âmbito do Spiunet (Relatório CGU nº 201108617).</p> <p>5. 1.839.655 inconsistências da base do Sistema Siapa apontadas no Relatório gerado pelo SSD DW Siapa (Relatório CGU nº 201405682) e 243.719 inconsistências em 31/12/2015 (Relatório SSD-DW base dezembro/2015).</p>
	<p>6. Baixo índice de fiscalização e controle do uso dos imóveis da União.</p>	<p>7. Ausência de efetiva fiscalização em imóveis específicos examinados pela CGU em diversas Unidades da Federação, tais como aqueles objetos dos processos nº 04905.001563/2006-86 e nº 04991.000640/2009-00 (Relatórios CGU nº 201314697 e nº 201405682).</p> <p>8. Ausência de cláusula nos contratos de destinação de imóveis contemplando objeto, forma e periodicidade das fiscalizações a serem realizadas pelas Superintendências do Patrimônio da União (Relatório CGU nº 201314697).</p> <p>9. Ausência de planejamento das ações de fiscalização e dificuldade de implementação das diretrizes previstas no Manual de Fiscalização (Portaria SPU nº 320, de 19/12/2014) por parte da SPU/DF (Relatório CGU nº 201503410).</p>
	<p>10. Baixo percentual de imóveis dominiais caracterizados.</p>	<p>11. Estima-se que atualmente apenas cerca de 11% de terrenos marginais de rios federais navegáveis e 28% de terrenos de marinha estão demarcados (Relatório de Gestão 2015 SPU).</p>

Macroprocesso	Constatações relatadas em trabalhos de auditoria	Evidências
Destinação	<p>12. Existência de lacunas normativas na gestão do patrimônio da União.</p>	<p>13. Necessidade de normativos infralegais, de caráter tático/operacional, capazes de disciplinar suficientemente os procedimentos a serem adotados pela própria Secretaria e pelas Superintendências, no que se refere à destinação patrimonial de imóveis para fins de habitação de interesse social executadas em parceria com o terceiro setor (Relatório CGU nº 201314697).</p> <p>14. Necessidade de se estabelecer, formalmente, em cada processo de destinação, os documentos referentes à análise da aptidão do imóvel para habitação, no intuito de determinar o potencial construtivo dos imóveis, observadas as legislações ambiental e de uso do solo aplicáveis, e a vistorias participativas (Relatório CGU nº 201314697).</p> <p>15. Necessidade de se estabelecer, formalmente, quais os critérios devem ser observados para se decidir se a responsabilidade pelos contratos de cessão individuais deve recair sobre a Superintendência ou sobre o cessionário (Relatório CGU nº 201314697).</p>
	<p>16. Dificuldades no planejamento e na estruturação das ações de destinação.</p>	<p>17. Não elaboração de projetos como o “plano de destinação para projetos prioritários na área social” e o “plano de destinação de grandes projetos de infraestrutura prioritários” - propostos em 2010 e ainda não elaborados (Relatório CGU nº 201405682).</p> <p>18. Necessidade de elaboração de plano de ação, indicando etapas, prazos, responsáveis e metas para regularização das destinações a órgãos da Administração Pública Federal Direta (Relatório CGU nº 201405682).</p>
	<p>19. Fragilidades na publicização das informações referentes aos processos de destinação patrimonial de imóveis da União.</p>	<p>20. Ausência de publicidade em diversas fases dos processos de destinação (Relatório CGU nº 201314697).</p> <p>21. Dificuldades na publicação da carta de serviços ao cidadão (Relatório CGU nº 201405682).</p>

Macroprocesso	Constatações relatadas em trabalhos de auditoria	Evidências
	22. Inconsistências nas transferências de Unidades Gestoras e na regularização de destinações efetuadas.	23. 35% (3.230 imóveis) registrados nas UGs da SPU com transferência em situação “irregular” ou “em regularização” no Spiunet e 57% (7.372 imóveis) em 31/12/2015 (Relatório SSD-DW base dezembro/2015).
Incorporação	24. Deficiências na coordenação e supervisão do processo de identificação e incorporação de imóveis, em especial aqueles “fora do patrimônio da União”, com reflexo no Balanço Geral da União.	25. Identificação de imóveis da União não registrados nos sistemas de gestão do patrimônio imobiliário (Relatório nº 201108617).
Receitas Patrimoniais	26. Possibilidade de ampliação da arrecadação de receitas patrimoniais a partir da caracterização do patrimônio da União.	27. Estima-se que atualmente apenas cerca de 11% de terrenos marginais de rios federais navegáveis e 28% de terrenos de marinha estão demarcados (Relatório de Gestão 2015 SPU).

Além disso, de forma transversal, a carência de recursos humanos e logísticos e as fragilidades na implementação do planejamento estratégico da Unidade são aspectos que impactam a efetividade da atuação da SPU em seus grandes temas, como apontado em diversos relatórios da CGU.

Vinculação dos macroprocessos da SPU com o PMGPU

As ações previstas no PMGPU têm impacto sobre cada um dos macroprocessos descritos. O quadro abaixo exemplifica a ligação de determinadas atividades originalmente previstas no Programa com as principais linhas de atuação finalística da SPU. Por conseguinte, agindo para aperfeiçoar seus processos, a SPU estará caminhando rumo ao atendimento das recomendações existentes em seu Plano de Providências Permanente, composto pelos apontamentos realizados pela CGU em relatórios de auditoria.

Macroprocesso	Atividades previstas originalmente no PMGPU
Caracterização	<p>28. Revisão e sistematização dos marcos conceituais (legais) abrangidos nas atividades de demarcação de LPM e LMEO.</p> <p>29. Análise da legislação e sistematização das competências de outros órgãos que interferem na demarcação de áreas da União (meio ambiente, áreas indígenas, recursos naturais, comunidades tradicionais etc.).</p> <p>30. Diagnóstico dos pontos críticos em relação aos normativos vigentes.</p> <p>31. Elaboração de TR padrão para aquisição de cartografia e cadastramento.</p> <p>32. Contratação de levantamento cartográfico.</p> <p>33. Demarcação das áreas da União conforme rito administrativo próprio.</p> <p>34. Desenvolvimento de metodologia de certificação cadastral.</p> <p>35. Elaboração de TR para contratação de certificação cadastral.</p> <p>36. Execução dos trabalhos de levantamento cartográfico e certificação.</p> <p>37. Estratégia para inventário do patrimônio da APF.</p>
Destinação	<p>38. Racionalização da utilização dos imóveis da APF.</p> <p>39. Incentivo ao compartilhamento de informações patrimoniais com estados e municípios.</p> <p>40. Estudo dos potenciais benefícios para o aproveitamento do uso dos bens públicos federais.</p>
Incorporação	<p>41. Desenvolvimento de sistema informatizado.</p> <p>42. Mapear os processos, identificando indicadores e agregando inteligência geográfica.</p>
Receitas Patrimoniais	<p>43. Análise das possibilidades de ampliação do potencial de geração de benefícios sociais e econômicos dos bens da União, incluindo a revisão do modelo de arrecadação e cobrança, e a elaboração de propostas que viabilizem a implementação de modelos de negócios, arranjos institucionais, parcerias com o setor privado e entes federativos, e a identificação de nichos de oportunidades para o uso e destinação deste patrimônio.</p> <p>44. Identificação e análise de metodologias existentes de avaliação do patrimônio e valoração do seu uso conforme tipologia, forma de destinação e instrumento aplicável, de acordo com a legislação.</p>

Conclui-se, portanto, que os efeitos do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União vêm ao encontro tanto de questões recorrentes quanto de desafios mais recentes enfrentados pela SPU. Este Programa tem ainda o potencial de suprir a sociedade em geral com informações patrimoniais relevantes para inúmeras outras áreas de conhecimento.



1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Gerenciamento de Riscos do PMGPU.

Fato

O processo de administração estratégica tem início com a análise do ambiente, isto é, com o processo de monitorar o ambiente organizacional para identificar os riscos e as oportunidades presentes e futuras.

O gerenciamento de riscos no âmbito das organizações é fundamental. Em linhas gerais, gerenciar riscos significa utilizar as funções administrativas (planejar, organizar, dirigir e controlar), aplicadas aos recursos humanos e materiais de determinada instituição, com o objetivo de minimizar os efeitos dos riscos sobre essa organização. Por “risco” pode-se entender a possibilidade de ocorrência de eventos adversos que afetem o alcance dos objetivos. Assim, o gerenciamento de risco torna-se importante porque sua aplicação efetiva permite conhecer as incertezas que podem se opor ao atingimento dos objetivos pretendidos e, após a etapa de conhecimento, estudar e agir de maneira a evitar que os riscos ocorram e, caso venham a ocorrer, minimizar o impacto negativo na consecução das metas organizacionais.

Consoante informado neste Relatório, para implementação do PMGPU foi assinado contrato de empréstimo com o BID, no dia 26/03/2012. Todavia, decorridos 32 meses de execução, o Programa só havia atingido um nível de 11% de execução.

Posteriormente, sob orientação do BID, realizou-se, em 07/05/2015, um Seminário de Gestão de Risco do Programa, com o objetivo de identificar, por meio de intercâmbio de ideias e experiências sobre a execução do PMGPU, os riscos que possam afetar a obtenção dos produtos e a consecução dos resultados, definindo um plano de ação de mitigação dos mesmos.

Com base no impacto e probabilidade, os riscos foram classificados nos níveis baixo, médio e alto, criando-se uma matriz de mitigação de riscos (doc. “Plano de Gestão de Riscos”).

Assim, com o propósito de minimizar as perdas decorrentes de atrasos na execução do Programa, algumas ações foram adotadas pela Unidade, conforme apresentado no quadro seguinte.

Quadro: Gerenciamento de riscos

Risco	Ação Planejada	Ações Executadas
Baixo envolvimento do corpo diretivo	Intensificar as reuniões de acompanhamento e monitoramento junto ao corpo diretivo	Instituição de pontos de controle mensais do Grupo Estratégico
Variação cambial	Monitoramento da execução do Programa (valor planejado x valor executado)	Acompanhamento dos relatórios mensais do SIAFI
		Cancelamento parcial dos recursos (financiamento e contrapartida)
Contingenciamento orçamentário, com redução de recursos.	Priorizar os recursos destinados ao Programa	Ampliação da comunicação dos benefícios do Programa
	Priorizar a utilização de recursos da fonte BID	Revisão do Plano Operativo Anual e do Plano de Aquisição para priorização da fonte BID



Risco	Ação Planejada	Ações Executadas
		Alteração para fonte 148 da 2ª parcela do Acordo com o Exército
Dotação insuficiente de pessoal qualificado na SPU para novas atividades	Contratação de servidor temporário para atuar no Programa	Convocação dos aprovados no concurso para preenchimento das vagas remanescentes
	Estruturação da UCP conforme previsto no contrato	Revisão da estrutura da UCP considerando a revisão do escopo
	Alocar recursos da própria SPU na UCP	Alocação de nova servidora na UCP (Cárita Sampaio)
Dificuldade da unidade administrativa (DIRAD e DIPLA) em realizar as contratações	Promover articulação institucional para priorização das atividades do Programa	Intensificação das reuniões técnicas entre a UCP e a DIRAD
Dependência de outras entidades para execução de projetos previstos no Programa	Promover articulação institucional com entidades e órgãos parceiros	Articulação de parceria com a Diretoria de Serviços Geográficos do Exército; IRIB; Unb e DTI/SE
Problemas decorrentes da parceria com o Exército na coordenação/desenvolvimento do novo Sistema	Garantir a participação de servidores da SPU junto ao Exército	Designação de servidores da UCP para liderança de projetos desenvolvidos no âmbito da parceria
	Considerar no contrato o compromisso de transferência tecnológica	Prorrogação do Acordo de Cooperação Técnica para transferência tecnológica
Mudanças de governo a partir de janeiro de 2015	Não foram identificadas propostas de atuação	Ampliação e intensificação das ações de comunicação e sensibilização (Boletim Moderniza SPU; criação de página do Programa no Portal do Ministério do Planejamento)
Resistência dos servidores ao uso dos produtos gerados		Criação de GT para modelagem do cadastro único de imóveis públicos federais, envolvendo representantes das unidades estaduais da SPU
Falta de coordenação adequada entre o órgão central e as superintendências		Articulação de parceria com a ESAF para realização do I Prêmio Inova SPU
Dificuldade para aprovação de eventuais mudanças normativas		Realização de enquete para avaliação da comunicação do Programa e coleta de contribuições para revisão do escopo

Fonte: (doc. “Apresentação do PMGPU à CGU” – <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/linha-do-tempo-1>)

*vermelho (riscos de nível alto); amarelo (médio); verde (baixo)

Ressalta-se que a coordenação do PMGPU vem adotando medidas para que os objetivos do Programa sejam atingidos.

Conseqüentemente, caberá à Unidade monitorar a implementação do plano de mitigação de riscos, instituindo controles e avaliações periódicas e analisando o impacto que as respostas obtidas terão sobre os riscos, ou seja, sua efetividade.



1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Falhas na gestão estratégica do PMGPU

Fato

O Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União - PMGPU visa promover um melhor aproveitamento do potencial econômico e socioambiental do patrimônio imobiliário da União, por meio do fortalecimento da Secretaria do Patrimônio da União.

A preparação do PMGPU foi autorizada pela Comissão de Financiamentos Externos – COFIEEX, em sua Recomendação nº 1139, de 05/10/2009. Por meio de Carta Consulta, o MP apresentou o escopo do Programa à COFIEEX, prevendo como objetivo geral promover a modernização dos instrumentos e sistemas de gestão do patrimônio imobiliário da União, com vistas à qualificação dos processos decisórios e da capacidade de atuação da SPU nas ações de identificação e caracterização do parque imobiliário público.

Em agosto de 2010, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID esteve em Brasília para uma “Missão de Análise” do PMGPU, com o objetivo de concluir a revisão e a preparação da Proposta de Desenvolvimento de Operação - POD, e elaborar os anexos, apêndices e links eletrônicos da operação, com vistas ao envio da documentação requerida ao Comitê de Revisão de Qualidade e Riscos (*QRR*), do próprio Banco, para aprovação.

Por sua vez, a SPU instituiu o Grupo Estratégico de Gestão do Programa (Portaria SPU nº 313/2011) e, em 26/03/2012, foi assinado o Contrato de Empréstimo nº 2580/OC-BR com o BID para financiamento do PMGPU com orçamento total de US\$ 30 milhões, sendo US\$ 15 milhões de financiamento e US\$ 15 milhões de contrapartida nacional, e prazo de desembolso de cinco anos.

Sobre a execução do PMGPU, o **Relatório de Gestão da SPU**, relativo ao exercício de 2013, no item 2.3.5.2, informou terem sido elaborados os conteúdos técnicos necessários à formatação de Termos de Referência para as contratações diversas previstas no Programa. Ademais, esse relatório esclareceu que outros componentes e produtos do Programa foram remanejados no cronograma e reajustados para contratação no início do exercício seguinte, em razão de contingenciamento da disponibilidade orçamentária para 2013.

Em março de 2015, o **Relatório dos Auditores Independentes**, sobre as Demonstrações Financeiras Básicas do Programa, opinou que as demonstrações financeiras representaram adequadamente, em todos os aspectos relevantes, os requisitos financeiros estabelecidos pelo BID. Não obstante, esse relatório apontou a insuficiência de recursos humanos disponíveis para a Unidade de Coordenação do Programa – UCP como um ponto de atenção da SPU, por gerar lentidão no processo de desenvolvimento do conteúdo técnico subsidiário às demais contratações previstas no Programa.

O **Relatório de Auditoria Projeto BID 2580 OC-BR – Exercícios 2012 a 2014**, elaborado pela Coordenação-Geral de Contas de Governo - DECON/SFC/CGU-PR, apresentou os resultados dos exames realizados na gestão do PMGPU, dos quais se destaca:

1. **Informação – Baixa Execução do Projeto:** no que se refere à implementação das metas operacionais do Contrato, avaliou-se o grau de cumprimento das



metas programadas, onde se obteve que a grande maioria dos produtos somente será entregue a partir de 2016, o que demandará da Unidade melhorias na governança do Programa.

2. **Constatação – Pagamento de Comissão de Crédito por não Execução do Contrato:** por meio da análise do Plano de Aquisições, evidenciou-se que o Projeto só iniciou sua fase de execução a partir de 2014, acarretando o pagamento de comissão de crédito por não utilização dos recursos disponíveis, durante os dois primeiros anos do Projeto, que totalizaram aproximadamente R\$ 119 mil. Recomenda a apresentação de um Plano de Ação, visando o atingimento dos objetivos e metas do Projeto, e a criação de indicadores de desempenho que possibilitem o acompanhamento dos resultados do Programa.
3. **Informação – Necessidade de implantação de melhorias no Projeto:** procedeu a avaliação dos cinco elementos que fazem parte da estrutura do sistema de controle interno, por meio das respostas ao questionário de autoavaliação “Avaliação da Estrutura de Controle Internos do Projeto”, que resultarão em sua maioria numa avaliação de neutro ou parcialmente válidos sobre os controles internos, indicando a necessidade de implementação de melhorias no Projeto, no que se refere ao ambiente de controle, avaliação de risco e procedimentos de controles e monitoramento.
4. **Constatação – Deficiências de Pessoal para o Desempenho das atividades do Projeto e Ausência de Avaliação de Riscos:** constou-se que a estrutura de pessoal do Projeto é formada apenas pelo Coordenador-Geral do Programa e uma equipe de 4 pessoas (2 servidores permanentes e 2 temporários), e que não foram observadas iniciativas visando o tratamento adequado no enfrentamento dos riscos identificados. Recomendou-se que o Grupo Estratégico envidasse esforços para estruturar adequadamente equipe da UCP e que produzisse Matriz de Risco para o Programa, contemplando ações mitigadoras e de saneamento de riscos.

Em maio de 2015, sob a orientação do BID, realizou-se o “Seminário de Gestão de Riscos”, em função de se haver diagnosticado que, **apesar de terem transcorridos 32 meses do tempo de execução, o Programa somente havia alcançado um nível de desembolsos de 11%⁶**. O objetivo desse Seminário foi identificar, por meio do intercâmbio de ideias e experiências sobre a execução do Programa, riscos que poderiam afetar a obtenção dos resultados e dos impactos esperados pelo PMGPU.

Como resultado, o Seminário identificou diversos riscos em diferentes níveis, com destaque para:

1. dotação insuficiente de pessoal qualificado na SPU para as atividades do Programa;
2. dificuldades nas atividades de compras, contratações e administração financeira do Programa;
3. contingenciamento orçamentário;
4. baixo envolvimento do corpo diretivo nas ações do Programa; e
5. variação cambial.

⁶ Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos-e-publicacoes/plano-de-gestao-de-riscos.pdf>



Diante de tais riscos, acordou-se que a SPU implementaria ações com base no Plano de Mitigação de Riscos, e proporia ao Banco proposta de remanejamento de recursos entre categorias e o cancelamento parcial de recursos do financiamento e da contrapartida local.

Em 25 de junho de 2015, a Portaria SPU nº 120, designou novo Coordenador-Geral do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União. Em julho, reuniu-se o Grupo Estratégico de Gestão do PMGPU, formado pela direção da SPU e pelos Coordenadores do Programa, para deliberar sobre a execução geral do Programa; sobre as alterações em negociação com o BID; sobre os riscos mapeados no citado Seminário de Gestão de Riscos; e sobre estratégias de aceleração do Programa.

Dessa reunião decidiu-se, entre outras medidas, por:

1. Propor prorrogar o prazo de execução do Programa até março de 2019;
2. Reunir o Grupo Estratégico mensalmente;
3. Evitar esforços para, ainda em 2015:
 1. concluir a montagem do novo cadastro único de informações;
 2. implantar o portal único de acesso aos sistemas da SPU (SPIUnet; SIAPA; CIDI; SISREI e Painel de Indicadores);
 3. desenvolver o sistema de forma modular/incremental, entregando em 2016 módulos de “cadastro de imóveis” e de “gestão de contratos”;
 4. solicitar a abertura de novo processo seletivo para a contratação de 8 servidores temporários.

Em outubro de 2015, a SPU apresentou o **Relatório Semestral de Progresso**, relativo ao **primeiro semestre de 2015**, do qual se destaca: “[...] após 3 anos e três meses de vigência, do total de cinco anos previstos, estando a data do último desembolso fixada para 26 de março de 2017, o Programa apresenta execução financeira em torno de 5,35%, o que inferior ao previsto inicialmente. “[...] O 1º semestre de 2015 foi marcado principalmente pela iniciativa de revisão do Programa e por mudanças na alta direção do Ministério “[...] que exigiram esforços de apresentação e reanálise do Programa visando à compreensão de suas propostas de intervenção e alinhamento às diretrizes de gestão, repercutindo em seu ritmo de execução. Nesse período alguns projetos tiveram sua estratégia de contratação e execução revistas. Ações relacionadas à normatização foram pensadas, inicialmente, para execução mediante a contratação de consultorias externas. Contudo, na prática, tais ações tem encontrado maiores chances de sucesso quando realizadas por servidores integrantes da própria Administração Pública Federal, devido ao seu nicho específico. “[...] Nesse sentido, privilegiou-se no período ações voltadas à estruturação de dados geoespaciais relacionados aos bens da União, base para a construção do sistema unificado de gestão do patrimônio público federal, no âmbito da parceria firmado com o Exército Brasileiro. Para tanto, foi levantada a necessidade de se evoluir o modelo de dados geoespaciais da SPU ao ponto de incorporar as demais entidades negociais, especializáveis ou não, e seus atributos, bem como as regras de negócios existentes.” (*grifo nosso*)

Deste modo, em novembro de 2015, foi alterado o **Contrato de Empréstimo 2580/OC-BR**, firmado com o BID, reduzindo o custo total do Programa, que passou para um valor total de US\$ 14 milhões (US\$ 7 milhões com recursos do Banco e US\$ 7 milhões de contrapartida), e prorrogando o prazo final de desembolso para 26 de março de 2018.

Segundo a SPU, essas alterações são justificadas pela variação cambial ocorrida durante a vigência do contrato; pelo atraso no início das atividades; pela necessidade de recomposição do equilíbrio físico-financeiro do contrato; pela complexidade, encadeamento e



interdependência das ações/projetos; em função do eminente contingenciamento orçamentário, visando o equilíbrio das contas públicas; e pela revisão do escopo e da estratégia de execução do Programa.

Nesse sentido, a SPU informou que alguns Projetos foram excluídos do escopo do Programa, tendo em vista sua nova formulação, como demonstrado no quadro seguinte:

Projetos excluídos do PMGPU

Projeto	Valor (US\$)	Justificativa
Proposta de aperfeiçoamento da contabilidade patrimonial	377.944	Executado por grupo técnico formado por técnicos da SPU e STN
Novos modelos de negócios	999.683	Não prioritário
Estudo de metodologia de avaliação dos bens públicos	409.916	Não prioritário
Estratégia de racionalização da utilização dos imóveis destinados à APF	254.111	A ser desenvolvido internamente com base no recadastramento
Diretriz para compartilhamento de informação patrimonial com Estados e Municípios	22.222	Considerado no escopo do sistema unificado
Proposta de modelagem conceitual dos bens da União	377.944	Inserido no Acordo com o Exército (Infraestrutura de dados Espaciais)
Implantação de ramais de telefonia IP	1.295.352	Modernização e barateamento do serviço de telefonia fixa

Fonte: Doc. “Apresentação do PMGPU à CGU” (<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/linha-do-tempo-1>)

Acrescentou a Unidade, por meio do Ofício nº 16984/2016-MP, que se optou por concentrar esforços na integração e conclusão de projetos considerados fundamentais para o alcance dos objetivos do PMGPU como um todo, com eliminação ou redução de escopo de projetos/ações dependentes da infraestrutura a ser implantada no âmbito do próprio Programa. As reduções teriam se concentrado basicamente no Componente II (“*Geração de Conhecimento para a Gestão Patrimonial*”).

Em auditoria realizada no presente ano pela Coordenação-Geral de Contas do Governo – CGCON/SE/SFC/CGU (Relatório nº 201505391), identificou-se novamente a baixa execução físico-financeira do PMGPU no exercício de 2015.

Destaca-se no citado Relatório que “*Até a data de 31 de dezembro de 2015, foram desembolsados junto ao Banco recursos da ordem de US\$ 2.748.000,00, equivalentes a 39,26% do valor previsto para o financiamento, e aplicados US\$ 793.641,52 em investimentos custeados com recursos da contrapartida nacional, equivalentes a 11,34% do montante previsto para tal*”.

Causa



Baixo envolvimento da alta direção da SPU no desenvolvimento do PMGPU.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade Auditada, por meio da Nota Técnica nº 4192/2016-MP, de 31 de março de 2016, apresentou as seguintes justificativas para a baixa execução físico-financeira do Programa:

1. Em primeiro lugar, convém assinalar que a SPU vem intensificando gradativamente seus esforços no sentido de aprimorar a execução e gestão do PMGPU com vistas a garantir o cumprimento dos objetivos deste, principalmente a partir do ano de 2015, quando diversas ações estruturantes do programa tiveram início efetivo. Se por um lado o órgão reconhece o enfrentamento de dificuldades iniciais na execução do Programa, em grande parte atribuídas a própria complexidade e abrangência técnica dos projetos nele inseridos, igualmente reconhece, por outro lado, a evolução dos resultados e da própria importância que vem ganhando dentro da instituição.

2. Quanto aos motivos anteriores que ocasionaram atrasos na execução do Programa, é possível elencar os seguintes:

- 1. Tempo requerido para montagem da equipe da Unidade de Coordenação do Programa – UCP, tendo em vista a necessidade de contratação de temporários mediante Processo Seletivo Simplificado, somente homologado em dezembro de 2013;*
- 2. Complexidade dos projetos e articulação institucional requerida para viabilização destes, a exemplo (a) do Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 40/2013 com o Ministério da Defesa, tendo por objeto o desenvolvimento de infraestrutura de dados geoespaciais; (b) dos serviços de mapeamento dos processos finalísticos do órgão; (c) do desenvolvimento do sistema integrado de gestão patrimonial; e (d) da certificação cadastral dos bens imóveis de uso especial;*
- 3. Retardamento na resolução de problemas de natureza operacional por parte das áreas específicas do MP, em especial nas áreas ligadas à contratação, ateste de disponibilidade orçamentária e execução financeira;*
- 4. Mudanças no corpo diretivo da SPU, que exigiram períodos necessários de análise do Programa visando à compreensão de suas propostas de intervenção e o alinhamento às diretrizes de gestão, repercutindo em seu ritmo de execução;*
- 5. Dificuldade inicial de envolvimento das áreas finalísticas do órgão em razão do crescente quantitativo de processos/demandas, associado à insuficiência de pessoal qualificado para especificação e supervisão dos projetos do Programa;*
- 6. Variação cambial. Durante as etapas de planejamento do programa (Carta Consulta, datada de junho de 2009, e Proposta de Desenvolvimento da Operação, datada de agosto de 2010) as estimativas de custos de cada projeto foram elaboradas com base em uma cotação do dólar de R\$ 1,80 (um real e oitenta centavos), atualmente flutuando em torno de R\$ 3,80 (três reais e oitenta centavos). Com isso, em que pese a inflação acumulada durante os últimos anos, o que se tem observado é que as contratações já realizadas, em geral, apresentam valores de execução inferiores ao planejado originalmente.*
- 7. Encadeamento e interdependência dos projetos integrantes do Programa, impossibilitando a execução simultânea dos mesmos como forma de compensação do atraso inicial. São exemplos os projetos de desenvolvimento da infraestrutura de dados geoespaciais, o mapeamento de processos e o desenvolvimento do novo sistema integrado.*
- 8. Complexidade dos projetos e articulação institucional requerida para viabilização destes, a exemplo (a) do Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 40/2013 com o Ministério da Defesa, tendo por objeto o desenvolvimento de infraestrutura de dados*



geoespaciais; (b) dos serviços de mapeamento dos processos finalísticos do órgão; (c) do desenvolvimento do sistema integrado de gestão patrimonial; e (d) da certificação cadastral dos bens imóveis de uso especial.

3. Importante informar que, como estratégia de enfrentamento dos problemas apontados, diversas medidas foram adotadas pela SPU, dentre elas a formalização do 1º Aditivo ao Contrato de Empréstimo 2580/OC-BR, que reduziu o seu custo total e prorrogou em um ano o prazo final de desembolso. Nessa oportunidade foi revisado o planejamento do Programa (projetos, produtos, custos e prazos), o que foi feito levando em conta a reconsideração das suas prioridades, as limitações orçamentárias, assim como a capacidade operacional e maturidade técnica do órgão. Nesse sentido, optou-se por envidar esforços na integração e conclusão de projetos considerados fundamentais para o alcance dos objetivos do PMGPU como um todo, com eliminação ou redução de escopo de projetos/ações dependentes da infraestrutura a ser implantada no âmbito do próprio Programa.

Por meio da Nota Técnica nº 9083/2016-MP, de 27/06/2016, a SPU acrescentou o seguinte:

3. Em complemento à Nota Técnica supra referenciada, é possível ainda afirmar que, de forma geral, diversas falhas de governança anteriormente sinalizadas foram corrigidas ou minimizadas pelo órgão ao longo dos últimos 12 (doze) meses. A principal evolução a ser destacada diz respeito ao envolvimento do corpo diretivo nas ações do Programa, que notadamente intensificou sua atuação na gestão estratégica deste, patrocinando e monitorando o cumprimento de seus objetivos e adotando tempestivamente as medidas necessárias para tanto. As seguintes ações/medidas demonstram tal evolução:

- a) divulgação interna do programa de modernização como projeto prioritário e estratégico do órgão, intensificada notadamente a partir do final de 2015;
- b) realização de pontos de controle periódicos da execução do programa (usualmente semanais) envolvendo o Coordenador Geral da UCP/PMGPU, o Diretor de Programa da SPU e, a depender da necessidade, do Secretário do Patrimônio da União e de diretores de departamento;
- c) realização de pontos de controle quinzenais do projeto central do Programa (desenvolvimento do sistema unificado e georreferenciado de gestão dos imóveis públicos federais), envolvendo o Coordenador Geral de Tecnologia da Informação (Coordenador do Componente 3 do Programa), o Coordenador Geral da UCP/PMGPU, o Diretor de Programa da SPU e o Diretor de Tecnologia de Informação da Secretaria Executiva do Ministério;
- d) realização de pontos de controle semanais do projeto de desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, envolvendo os líderes e responsáveis de todos os subprojetos;
- e) inclusão do Programa de Modernização na pauta das reuniões periódicas da diretoria colegiada do órgão (Secretário, diretores e Secretário Adjunto), também usualmente semanais;
- f) formulação e monitoramento de plano de gerenciamento de riscos do projeto de desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, definido como projeto central do Programa de Modernização;
- g) ampliação da transparência do PMGPU, promovida por meio da criação de página específica no Portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão voltada à publicização dos objetivos, estrutura, produtos, execução financeira e resultados do Programa.

Análise do Controle Interno



A Portaria nº 313/SPU, de 27/10/2011, instituiu o Grupo Estratégico de Gestão do PMGPU, a ser presidido pelo Secretário do Patrimônio da União, com a competência, dentre outras, de acompanhar, monitorar e avaliar a implementação do Programa (art. 3º, II).

O próprio Regimento Interno da SPU, atribui ao Secretário do Patrimônio da União, em seu art. 56, inciso II, a incumbência de:

II - planejar, coordenar e controlar as atividades da SPU;

Entretanto, foram observadas no desenvolvimento do PMGPU, especialmente quanto à inexecução de atividades previstas para os dois primeiros anos, deficiências quanto à gestão estratégica do Programa, no sentido de garantir razoável cumprimento dos objetivos inicialmente estabelecidos. Há de se ressaltar que o primeiro desembolso do projeto ocorreu apenas em 13/03/2014, praticamente dois anos após a assinatura do Contrato.

Contribuíram para a inexecução inicial do programa, além da deficiência na estruturação da UCP, conflitos/indefinições de atribuições e competências entre a SPU e a SPOA/MP, no que tange às atividades de gestão administrativa e financeira. Considerando que estava centralizada na SPOA/MP a gestão administrativa e financeira dos Programas com financiamento externo, fazia-se necessária uma articulação da gestão estratégica do PMGPU com aquela Unidade a fim de não haver entraves e perdas de agilidade nos processos, como os de aquisição de bens e serviços, por exemplo.

Ademais, consoante registrado no “Relatório do Programa PMG-SPU⁷”, devido ao lapso existente entre o período de concepção do Programa e o início de sua implementação, houve um distanciamento da Direção da Unidade e do corpo de técnicos da SPU sobre as concepções basilares do PMGPU, ou seja, seu conceito, importância e objetivos não estavam bem internalizados na Unidade. Tal fato indica que houve uma baixa priorização do Programa, a despeito de sua relevância para o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão em prol da modernização da SPU, que detém a missão tão complexa de gerir o patrimônio da União. Como salientado no documento acima referenciado, “nenhum projeto tem sucesso sem que haja a possibilidade de ampla participação e apoio direto da alta direção da instituição”.

Neste ponto, relaciona-se outra competência do Secretário da SPU, consignada no inc. XV, art. 56 do Regimento Interno, qual seja:

XV - definir os projetos estratégicos de interesse da SPU em consonância com as ações prioritárias do Governo federal;

Destaca-se que, ao final de 2012, o PMGPU foi elevado ao status de projeto estruturante prioritário para o MP, sendo integrado ao portfólio de programas de melhoria da gestão monitorados pela Assessoria Especial de Modernização da Gestão do Gabinete do MP - ASEGE. No entanto, consoante a Unidade, embora no plano operacional tenha ocorrido perfeito entendimento entre a UCP e a equipe da gerência da ASEGE, ocorreu um distanciamento entre este nível operacional e a instância institucional superior de articulação entre as direções da ASEGE e da SPU, deixando-se de beneficiar do apoio daquela Assessoria.

Outro fator que corrobora com o exposto refere-se à restrição orçamentária imposta ao Programa devido ao contingenciamento de recursos e gastos do Governo Federal a partir de meados de 2013, que culminou na necessidade de determinação de prioridades entre os compromissos de pagamento da SPU. Ocorre que, ao final do exercício de 2013, a Secretaria

⁷ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos-e-publicacoes/relatorio-do-programa-pmg-spu-1.pdf>



Executiva/MP se manifestou no sentido que não deveria ter havido restrição orçamentária ao Programa, o que denota falhas de governança da SPU.

Cumprir registrar que, na formulação da matriz de riscos do PMGPU, em maio de 2015, o baixo envolvimento do corpo diretivo nas ações do Programa para acelerar sua execução foi considerado um risco de alto impacto e média probabilidade, gerando uma classificação de risco de nível alto. Assim, planejou-se intensificar as reuniões de acompanhamento e monitoramento junto ao corpo diretivo, instituindo-se pontos de controle mensais do Grupo Estratégico - GE.

Em Ata Deliberativa do Grupo Estratégico, de 03/07/15, publicada na página eletrônica do PMGPU, consta deliberação de reunião do Grupo todas as primeiras quartas do mês. Todavia, solicitamos à Unidade as atas posteriores a essa data, tendo sido encaminhada apenas ata de reunião do dia 14/08/2015, que não se encontra assinada pelos participantes. Depreende-se, pois, que o Grupo Estratégico do Programa não se reuniu nos demais meses, apesar de previsto como medida de mitigação de riscos e deliberado pelo próprio Grupo.

Verifica-se, por todo o exposto, que a deficiência de gestão da alta direção da SPU à época prejudicou o desenvolvimento do PMGPU, fundamental para o aprimoramento da gestão do patrimônio imobiliário da União, culminando em sua reformulação, com redução de produtos e perda de investimento interno e externo.

Como já ressaltado neste Relatório, os efeitos do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União vêm ao encontro tanto de questões seculares quanto de desafios mais recentes enfrentados pela SPU. Entretanto, por todo o exposto, verifica-se que não foi dada a importância devida pela alta direção da Secretaria à época.

Neste diapasão, as falhas na gestão estratégica do PMGPU poderiam indicar uma conduta desidiosa por parte do gestor, e caracterizar ofensa ao interesse público. Entretanto, cumpre registrar que as falhas de governança, de forma geral, foram corrigidas ou minimizadas a partir dos últimos meses do exercício de 2015, principalmente pelo envolvimento do novo corpo diretivo nas ações do Programa.

Ademais, em resposta ao Relatório Preliminar, a SPU ressalta que o PMGPU trata de questões de gestão do território para as quais não há similaridade no mercado, sendo um programa de estruturação do conhecimento e desenvolvimento de soluções, razão pela qual exigiu-se um período inicial de acúmulo de conhecimentos que permitiram, por fim, o andamento apropriado do programa.

A Unidade ressalta ainda o termo de cooperação firmado, em dezembro de 2013, com o Ministério da Defesa/ Exército Brasileiro para execução do Projeto de Desenvolvimento da Infraestrutura Geoespacial do Programa de Modernização e do contrato com a ANOREG para a realização Capacitação em Direito Imobiliário e Registral, que ocorreu em Brasília-DF, no período de 17 a 21/03/2014 (1º módulo) e 07 a 14/04/2014 (2º módulo), bem como ressalta todo o esforço da UCP no desenvolvimento das ações para viabilizar os citados instrumentos.

Quanto a este ponto, cabe salientar que no decorrer da auditoria foi verificado o comprometimento por parte da coordenação do programa com o seu bom desenvolvimento.

Deste modo, considerando o exposto, e as diversas medidas adotadas pela Secretaria, que apontam para uma mudança na gestão estratégica do PMGPU, após a reunião de busca conjunta de soluções e manifestação ao Relatório Preliminar, a proposta de recomendação de apuração de responsabilidade do antigo gestor foi substituída conforme sugestão da Unidade.

Não obstante, registra-se afirmação da Secretaria de que o PMGPU, apesar de sua reformulação, irá cumprir os objetivos propostos de aperfeiçoamento da gestão do patrimônio



da União, e que muitos dos produtos anteriormente previstos no contrato com o BID estão sendo desenvolvidos em âmbito interno, o que reforça a enorme responsabilidade da gestão estratégica do programa.

Recomendações:

Recomendação 1: Adote medidas, como instituição de pontos de controle, para evitar que se repitam as falhas de gestão estratégica do PMGPU, que contribuíram para a baixa execução do Programa de Modernização do Patrimônio da União, impactando negativamente no alcance dos resultados da Unidade.

1.1.1.6 INFORMAÇÃO

Avaliação das ações para alienação de imóveis da União

Fato

Trata-se de acompanhamento do plano de alienação de imóveis da União e das ações de melhorias da Gestão do Patrimônio da União anunciadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que objetiva a venda dos próprios nacionais considerados inservíveis para o uso público, visando atender as novas diretrizes do Governo Federal que pretende reduzir, no âmbito da SPU e em curto prazo, despesas e racionalizar os gastos da União.

O arcabouço legal primário que embasa a alienação desses imóveis compõe-se, principalmente, pela Lei nº 9.636/1998, que tratou da regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, cuja regulamentação foi realizada por meio do Decreto nº 3.725/2001, bem como as Instruções Normativas SPU nº 03/2010 e nº 01/2014, que dispõem sobre procedimentos de alienação e de avaliação de imóveis da União, respectivamente.

Cabe destacar primeiramente a visão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP sobre esse tema, divulgada em maio de 2015, em sítio eletrônico institucional na Internet, na qual a alienação de imóveis foi inserida no contexto da promoção da melhoria da gestão do Patrimônio da União, a ser executada nas seguintes fases:

I Fase - Venda de imóveis regularizados, desocupados e avaliados nos estados:

1. **1º Seleção** – 20 imóveis em 7 UF com licitação imediata (de acordo com a Portaria MP nº 351/2015) - Valor de Avaliação: R\$ 94,8 milhões.
2. **2ª Seleção** – 119 imóveis em 19 UF com alienação e licitação em 2016 - Previsão inicial: R\$ 522 milhões.
3. **3ª Seleção** - 30 terrenos para uso residencial, comercial, industrial e serviços no DF em 2016 - Previsão inicial: R\$ 649 milhões para viabilizar a construção de imóveis próprios e assim reduzir despesas com aluguel em Brasília.

II Fase - Alienação de imóveis funcionais

4. Alienação de 530 imóveis funcionais administrados pelo MP, com alienação a partir de 2016, em condições de mercado com financiamento bancário normal.



Preferência para os ocupantes apenas em caso de empate - Previsão inicial: R\$ 598 milhões.

III Fase – Construção de novos imóveis

5. Construção, pelo setor privado, com remuneração de longo prazo pela União, de seis anexos na Esplanada dos Ministérios para 12 mil servidores - Investimento estimado: R\$ 876 milhões (construção de 2 prédios por ano a partir de 2016 e previsão de conclusão de cada obra em 2 anos, com amortização inicial de 50% e restante em 8 anos após a conclusão do empreendimento).
6. Construção, pelo setor privado, da Sede II da Receita Federal do Brasil para 5,5 mil servidores - Investimento estimado: R\$ 495 milhões (construção em 3 anos, com amortização inicial de 30% e o restante em 15 anos após a conclusão da obra).

IV Fase - Reformas prediais para substituição de aluguel

7. Reforma do Bloco O da Esplanada dos Ministérios - Investimento estimado: R\$ 65 milhões.
8. Reforma do edifício Siderbras no Setor de Autarquias/BsB - Investimento estimado: R\$ 27 milhões.

Nesta esteira, a União editou a Medida Provisória nº 691, de 30/08/2015, que dispôs sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos.

Por sua vez, a SPU iniciou procedimentos administrativos objetivando a alienação dos bens da União relativos à I Fase (venda de imóveis regularizados, desocupados e avaliados nos estados). Para tanto, foi realizado levantamento junto às suas 27 Superintendências, selecionando-se 20 bens públicos (distribuídos nos Estados de Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) passíveis de serem colocados à venda. A avaliação total teve um valor mínimo estimado em R\$ 94,4 milhões, e a venda seria precedida de licitação na modalidade concorrência, conforme divulgado por meio da Portaria MP nº 351, de 25/8/2015. O quadro abaixo detalha os valores das avaliações.

Avaliação dos Imóveis - Fase I

UF	Tipo do Imóvel	Valor de Avaliação (R\$)
Manaus/AM	Prédio	10.270.276,09
Salvador/BA	Sala Comercial	178.500,00
	Sala Comercial	183.000,00
Manhumirim/MG	Armazém	2.460.000,00
Recife/PE	Apartamento	1.009.951,00
	Apartamento	654.509,00



Rio de Janeiro/RJ	Apartamento	3.530.000,00
	Apartamento	3.480.000,00
	Apartamento	7.100.000,00
	Apartamento	420.000,00
	Casa	2.800.000,00
	Prédio	32.000.000,00
	Prédio	496.000,00
	Hotel	4.212.450,00
Porto Alegre/RS	Apartamento	460.000,00
	Apartamento	1.300.000,00
	Apartamento	214.000,00
	Prédio Comercial	1.273.000,00
São Paulo/SP	Casa	1.217.000,00
	Prédio Comercial	21.595.779,08

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da Portaria MP nº 351/2015

A SPU elaborou minuta padrão de Edital de Concorrência Pública (o qual foi adaptado pelas Superintendências do Patrimônio da União, de acordo com os imóveis a elas vinculados que seriam alienados), sendo este documento examinado pela Consultoria Jurídica - Conjur/MP que, por meio do Parecer nº 00652/2015/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU, emitiu sua anuência com os procedimentos realizados.

Segundo a SPU, os critérios observados para a escolha dos imóveis constantes na primeira seleção foram os seguintes:

1. classificação do SPIUNET nas modalidades: “vago”, “imóvel vago”, “disponível para alienação”, “imóveis vagos com despesas na UG-SPU”, “com título em nome da União” e “imóvel livre e desimpedido”;
2. falta de interesse público, econômico e social da União;
3. inexistência de manifestação de interesse pelos demais Órgãos da Administração; e
4. custos de manutenção.

Não obstante, a concorrência pública realizada para alienação desses imóveis resultou “deserta”, por falta de interessados em apresentar propostas de aquisição. Em consequência, a Unidade priorizou, para o exercício de 2016, a continuidade dos procedimentos para alienação de imóveis, incluindo o estabelecimento de acordos e a celebração de contratos com a Caixa Econômica Federal - CEF, com base na Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que autoriza tal contratação para a execução de ações de cadastramento, regularização, avaliação e outras medidas necessárias ao processo de alienação dos bens imóveis inservíveis da União.



Em resposta à Solicitação de Auditoria, a Unidade encaminhou o PARECER nº 01566/2015/HTM/CGJLC/CONJURMP/CGU/AGU, que se manifesta nos seguintes termos, quanto à contratação da CEF: *“concluindo-se pela viabilidade jurídica da contratação pleiteada, desde que observadas às recomendações constantes dos itens 10, 11, 14, 15, 16 e 17 deste parecer. Pelo prosseguimento, sem necessidade de retorno dos autos a esta Consultoria Jurídica”*.

Ademais, disponibilizou o Contrato Administrativo nº 86/2015, firmado com a Caixa Econômica Federal, tendo por objeto a prestação de serviços para a alienação de imóveis da União considerados inservíveis para a Administração Pública. O contrato inclui atividades preparatórias (tais como: regularização, vistoria e avaliação) e a própria alienação mediante venda precedida de licitação, na modalidade concorrência ou leilão, nos termos da Lei nº 8.666/93. As receitas provenientes das vendas dos imóveis serão repassadas pela CEF à União, descontadas a comissão (3,5% do valor de arrematação do imóvel alienado) e despesas operacionais previstas no Contrato (levantamento de arquitetura e memorial descritivo; avaliação do imóvel; e outros).

Posteriormente, a Portaria nº 24, assinada em 18 de janeiro de 2016, listou 239 imóveis para a alienação, localizados no Distrito Federal e em 21 Estados da Federação.

Consoante a Unidade, tais imóveis foram indicados pelas Superintendências do Patrimônio dos Estados, que atentaram aos seguintes critérios:

1. Falta de interesse público, econômico e social da União;
2. Inexistência de manifestação de interesse pelos demais Órgãos da Administração;
3. Elevados custos de manutenção;
4. Imóveis há muito tempo sem utilização e sem interesse para Administração Pública Federal.

O primeiro edital publicado pela CAIXA foi o Edital de Concorrência Pública nº 23/2016, que engloba os imóveis constantes na Portaria nº 24/2016, localizados no Distrito Federal. Afirma a SPU que os imóveis disponibilizados à alienação estão distantes da finalidade pública, considerados inservíveis à atividade estatal e antieconômicos aos cofres públicos.

Em notícia publicada na página eletrônica do Ministério do Planejamento, de 10/05/2016, consta informação de que houve proposta de compra para seis imóveis funcionais e treze terrenos no DF, que somaram R\$ 53,5 milhões.

1.1.1.7 INFORMAÇÃO

Acompanhamento do Plano Nacional de Reavaliação dos imóveis de Uso Especial - PNAV

Fato



A desatualização dos valores dos imóveis da União tem sido frequentemente abordada pelos órgãos de controle quando da realização de auditorias e fiscalizações na SPU.

Por ocasião da Auditoria Anual de Contas, realizada em 2014, a Controladoria-Geral da União constatou que 44,5% dos Imóveis de Uso Especial da União possuíam avaliação expirada no Sistema SPIUnet, com impacto contábil no Balanço Geral da União. Deste modo, recomendou-se à SPU articular junto às Superintendências plano – com indicadores, metas e prazos – de atualização dos imóveis de uso especial vinculados diretamente às suas UGs, priorizando aquelas com maior estoque de imóveis com avaliação expirada.

O Tribunal de Contas da União, mais recentemente por meio do Acórdão 171/2015, destacou o seguinte:

9.7.1. Aproximadamente 50% dos imóveis constantes do sistema Spiunet possui data de avaliação vencida, como constatado nas auditorias realizadas no presente FOC, em desacordo com o prazo limite estabelecido pelo item 4.6 da Orientação Normativa Geade 4/2003, acarretando, por consequência, descumprimento ao art. 3ºA da Lei 9.636/98;

9.7.2. há significativa quantidade de imóveis constantes do sistema Spiunet que não estão registrados pelo seu valor real, como constatado nas auditorias realizadas no presente FOC, ocasionando descumprimento do disposto no art. 3ºA da Lei 9636/98, o que pode vir a impactar negativamente as Contas de Governo da República;

No Memorando Circular nº 131/2016-MP, de 18/04/2016, a SPU salienta que houve um aumento de 13% nas inconsistências identificadas no início de 2016 em relação às observadas em 2015.

Deste modo, depreende-se que não houve ações efetivas e suficientes no ano de 2015 para saneamento das inconsistências quanto à avaliação dos bens imóveis de uso especial.

A Unidade destaca em seu Relatório de Gestão que, reconhecendo a necessidade de rever a gestão específica aos imóveis de uso especial, tomou como oportunidade uma recomendação do TCU exarada no Acórdão 1274/2013, e criou-se Grupo de Trabalho entre a SPU e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Como resultado dos trabalhos, foi proposto um novo regramento sobre os procedimentos e requisitos gerais para mensuração, atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas.

Deste modo, foi publicada a Portaria Conjunta SPU/STN nº 703, de 10 de dezembro de 2014, que revogou o que dispunha a ON GEADE 04/2003 sobre as avaliações para fins contábeis e cadastrais.

O novo marco regulatório tem como objetivo promover a atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis de uso especial nos sistemas informatizados. Para tanto, foram definidos os conceitos, as metodologias a serem aplicadas e as competências atribuídas a cada um dos órgãos signatários.

Com a publicação da Portaria Conjunta SPU/STN nº 703/2014, foi estipulado um prazo máximo de cinco anos para que todos os bens cadastrados no SPIUnet sejam



reavaliados pelo valor justo (determinado a partir de laudo de avaliação), que representaria a garantia de menor discrepância quando comparado aos valores de mercado.

Por conseguinte, fez-se necessário um plano de ação da SPU para garantia do saneamento da base cadastral no SPIUnet, denominado Plano Nacional de Reavaliação dos imóveis de Uso Especial – PNAV.

O referido plano foi dimensionado para a reavaliação de imóveis cadastrados no SPIUnet em um prazo de quatro anos – 2016 a 2019, estabelecendo que 6% dos imóveis constantes da base do sistema deveriam ser objeto de reavaliação e recadastrados em 2016, 21% em 2017, 29% em 2018 e 38% em 2019. Informa a Secretaria que o aumento gradativo é razoável por considerar a necessidade de amadurecimento face ao desafio imposto, além de estimar os custos necessários para os anos subsequentes.

Ademais, a Unidade assim descreveu o monitoramento da execução do PNAV:

“Para o controle e acompanhamento do plano esta unidade central, especificamente a CGCUP realizará a cada 3 (três) meses uma extração dos dados cadastrados no SPIUnet, via DW-SSD, e executará um balanço das ações realizadas versus ações previstas no plano. O quantitativo anual previsto será subdividido igualmente por trimestre, ou seja, em 2016 está previsto a execução de 925 (novecentos e vinte e cinco) avaliações, subdividindo-se este quantitativo por trimestre, teremos um total de aproximadamente 231 (duzentos e trinta e uma) avaliações a serem executadas em cada trimestre do ano correspondente”.

No Memorando Circular nº 131/2016-MP, a Secretaria apresentou o balanço da execução do Plano referente ao 1º trimestre de 2016, conforme quadro abaixo:

Execução do PNAV – 1º trimestre 2016

UF	Meta 2016	Executado até 1º trimestre	%Executado até 1º trimestre
DF	100	1	1%
GO	19	25	132%
MS	74	0	0%
MT	18	1	6%
AL	9	0	0%
BA	23	2	9%
CE	20	0	0%
MA	20	0	0%
PB	29	0	0%
PE	28	2	7%
PI	17	4	24%
RN	18	0	0%
SE	9	0	0%
AC	10	0	0%



AM	13	0	0%
AP	4	0	0%
PA	18	0	0%
RO	27	0	0%
RR	6	0	0%
TO	7	0	0%
ES	9	0	0%
MG	92	0	0%
RJ	100	2	2%
SP	100	173	173%
PR	43	0	0%
RS	78	1	1%
SC	34	3	9%
	925	214	23%

Fonte: Memorando Circular nº 131/2016-MP

A própria Unidade salientou que, embora em números absolutos estejam perto do esperado para o trimestre, observou-se grande quantidade de Superintendências em que não foi identificada inserção/atualização de imóvel na base do SPIUnet. Para algumas, salienta a certeza de novas avaliações produzidas, inclusive pela CAIXA, reiterando, assim, orientações às Superintendências.

Deste modo, ressalta-se o esforço que deverá ser empreendido pelo Órgão Central quanto ao monitoramento da execução do PNAV pelas Superintendências, de forma a intensificar orientações e adotar medidas preventivas e corretivas para a boa execução do Plano, especialmente, tendo em vista a identificação, por parte da própria Secretaria, de que as inconsistências aumentaram em relação às que subsidiaram as metas definidas no PNAV.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Impropriedades no estabelecimento de metas do Plano Nacional de Caracterização - PNC.

Baixa execução regionalizada do PNC.

Ausência de monitoramento eficaz do Plano pela SPU-OC.

Fato

Introdução

A Portaria SPU nº 317, de 17 de dezembro de 2014, aprovou o Plano Nacional de Caracterização - PNC, o qual é posto como instrumento de gestão para acompanhamento de todas as ações de identificação e demarcação no Brasil. O PNC estabelece um cronograma de médio e longo prazo, contendo metas físicas a serem alcançadas em cada ano, bem como a estratégia utilizada para priorizar as ações de caracterização.



Em relação às demandas dos órgãos de controle, a respeito do PNC, cabe considerar que em 2013, o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 726/2013-Plenário, determinou que a SPU elaborasse, no prazo de 180 dias, um plano de caracterização cujo objetivo seria aumentar a efetividade das ações daquela Secretaria. Depois de um pedido de prorrogação de prazo, a Secretaria publicou o PNC (por meio da referida Portaria SPU nº 317/2014), informando⁸ que o mesmo “além de estar em plena execução constitui-se em importante instrumento de gestão com vistas à implementação e ao acompanhamento de todas as ações de demarcação no Brasil, estabelece metas anuais de demarcação com conclusão prevista para dezembro de 2020”.

O Plano apresenta informações sobre a missão da SPU, sobre os bens da União e seu uso, bem como acerca das áreas da União que estão sob a gestão da Secretaria. Destaca, em especial, a sua competência exclusiva na demarcação dos chamados “terrenos de marinha” e dos terrenos marginais de rios federais navegáveis, utilizando as seguintes definições:

1. Linha de Preamar Médio do ano de 1831 - LPM, procedimento administrativo declaratório de propriedade definido no Decreto-Lei nº 9.760/46;
2. Linha Média das Enchentes Ordinárias – LMEO, também por meio de procedimento administrativo e declaratório, definido no mesmo Decreto-Lei.

Em sequência o referido documento apresenta a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e o próprio Plano Nacional de Caracterização: seus princípios e antecedentes, o processo de construção, a metodologia utilizada, a classificação das demarcações (nos “grupos” a seguir relacionados) e a definição de estratégias específicas para sua realização ou atendimento:

Grupo I: Demarcações para atendimento a projetos de regularização fundiária, “Minha Casa Minha Vida”; Programa de Aceleração do Crescimento, etc.;

Grupo II: Demarcações oriundas de Ações Judiciais;

Grupo III: Homologação de linhas já demarcadas;

Grupo IV: Demarcações de novos trechos;

Grupo V: Trechos de demarcações especiais;

Grupo VI: Trechos que abrangem a identificação nas glebas arrecadadas, localizadas na Amazônia Legal.

O PNC apresenta ainda, os “Desafios de Atuação”, discriminados nos seguintes componentes:

1. Aquisição e investimento de base cartográfica;
2. Custos de cadastramento;
3. Impactos e providências tomadas pela SPU após a liminar concedida – ADI 4264;
4. Capacitação de servidores na área de demarcação;
5. Levantamento cartorial e anulação de títulos ilegítimos;
6. Resolução de conflitos fundiários; e
7. Divulgação e acompanhamento das linhas demarcatórias.

Execução do PNC em 2015

⁸ Relatório de Gestão – Exercício 2015



A meta nacional de demarcação no PNC para o exercício de 2015⁹ era de 1.369 km para a LPM; e 7.218,6 km para a LMEO, tendo como “Indicador” a Extensão Linear de traçado de LPM ou LMEO, resultando no total de **8.587,6 km** de meta de demarcação.

O quadro abaixo demonstra o cronograma de metas e prazos para demarcação de LPM e LMEO em âmbito nacional até 2020.

Metas - PNC

PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO 2014/2020								
	A demarcar (km)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
LPM	15.261,28	824,00	1.369,00	1901,46	2.561,43	2.601,10	2.695,86	3.308,44
LMEO	58.773,66	5.730,00	7.218,60	5.329,00	8.584,23	10.299,00	10.214,33	11.398,50
Total	74.034,94	6.554,00	8.587,60	7230,46	11.145,66	12.900,10	12.910,19	14.706,94

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Anexo II do PNC.

Segundo o Relatório de Gestão da SPU¹⁰, “para 2015, a Meta estipulada para demarcação de LPM e LMEO era 8.587,60 Km, sendo que foi demarcado o total de 8.667,85 Km, superando a meta estipulada para ser demarcado no Plano Nacional de Caracterização”.

A Unidade informou (por meio de e-mail, constante dos papéis de trabalho) que o “Plano Nacional de Caracterização possui 6 estratégias distintas de atuação, todas incluídas como meta de demarcação, sendo que algumas independem de contratação de empresas de aerofotolevantamento, topografia ou geoparcélamento de cadastros, caso das estratégias de atuação dos Grupos III, V e VI do PNC, respectivamente, Homologação de Linhas já Demarcadas, Trechos de Demarcações Especiais e Trechos que abranjam a identificação nas glebas arrecadadas. É fato que no dimensionamento do PNC levou-se em consideração a totalidade da faixa de marinha e de terrenos marginais dos rios federais, incluído áreas públicas e de fácil identificação, além de prever a reorganização dos registros de demarcações concluídas e não incluídas no diagnóstico de 2013 que originou as metas de demarcação, possibilitando a contabilização destas nos resultados anuais. As demarcações contabilizadas em 2015 incluíram todas as demarcações ditas tradicionais, além destas citadas acima, e os relatórios com os quantitativos realizados por UF seguem anexos”.

Assim, com base nas informações constantes do Anexo II do PNC e nas planilhas "Apuracao_das_Metas_GIAPU_2015" (encaminhadas no referido e-mail), foram elaborados os quadros seguintes:

Metas e execução do PNC em 2015 - LPM

Anexo II PNC 2014/2020 - LPM							Apuração das Metas GIAPU 2015	
UF	DEMARCADO (antes do PNC)		A DEMARCAR ATÉ 2020		Previsão Km/Linha		Execução Km/Linha	
	%	KM	%	KM	Meta 2015	% Em relação ao total a demarcar até 2020	Demarcado em 2015	% Em relação a Meta 2015
PA	0,50%	23,061	99,50%	5.002,69	184,24	5,50%	0	0%

⁹ Anexo II do PNC.

¹⁰ Relatório de Gestão da SPU – Exercício 2015 - Item 3.1.3 - Vinculação dos planos da unidade com as competências institucionais e outros planos, página 4.



MA	7,30%	255,707	92,70%	3.268,79	220	13,50%	0	0%
AL	44,00%	162,727	56,00%	206,89	30	52,10%	0,2	0,67%
RJ	36,10%	656,4	63,90%	1.163,52	165	45,20%	12	7,27%
CE	9,60%	61,356	90,40%	579,1	83	23,80%	18	21,69%
BA	43,20%	677,674	56,80%	890,97	40	52,30%	15	37,50%
PB	51,70%	91,318	48,30%	85,43	9	63,20%	9	100%
RN	45,20%	200,554	54,80%	243,24	40	54,20%	40	100%
RS	62,90%	603,608	37,10%	356	140	100,00%	140	100%
PR	33,90%	165,89	66,10%	323,88	50	44,10%	87,78	175,56%
PE	15,40%	37,156	84,60%	204,77	60	40,20%	130	216,67%
ES	0,00%	-	100,00%	528,81	78	33,70%	175	224,36%
SE	63,30%	144,124	36,40%	82,55	22	73,30%	50	227,27%
SP	52,40%	519,789	47,60%	472,25	80	60,50%	243	303,75%
SC	74,50%	935,402	25,50%	320	32,76	100,00%	186	567,77%
AP	4,60%	71,765	95,40%	1.480,29	120	14,40%	684,07	570,06%
PI	27,20%	19,453	72,80%	52,1	15	48,20%	132	880%
Total	23,30%	4.625,98	76,70%	15.261,28	1.369,00	9,60%	1.922,05	140,40%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Anexo II do PNC e na planilha "Apuracao_das_Metas_GIAPU_2015";

Observa-se, primeiramente, em que pese ter havido uma superação em 40,4% da meta nacional de demarcação de LPM para 2015, não houve homogeneidade na execução por Estados. Vê-se que houve uma baixa execução nos Estados do PA e MA (não fizeram nenhuma demarcação) e nos Estados de AL, RJ, CE e BA (não atingiram o percentual proposto). Por outro lado, oito Estados excederam a meta proposta, “compensando” a mencionada baixa execução. Destacam-se, além das excessivas demarcações de PR, PE, ES, SE, SP, SC e AP, a execução do Estado do Piauí que, ao final do exercício de 2015, já realizou 132 km de demarcação de LPM, valor muito acima do previsto para sua execução até o exercício de 2020 (52 Km).

O quadro a seguir apresenta a execução do PNC quanto à demarcação de LMEO.

Metas e execução do PNC em 2015 - LMEO

Anexo II PNC 2014/2020 - LMEO							Apuração das Metas GIAPU 2015	
UF	DEMARCADADO (antes do PNC)		A DEMARCAR ATÉ 2020		Previsão Km/Linha		Execução Km/Linha	
	%	KM	%	KM	Meta 2015	% Em relação ao total a demarcar até 2020	Demarcado 2015	% Em relação ao total demarcado em 2015
RO	0,00%	-	100,00%	2.000,00	80	4,20%	0	0%
RR	0,30%	5,53	99,70%	1.994,47	60	64,50%	0	0%
AL	0,00%	-	100,00%	868	35	4,00%	0	0%
BA	2,90%	61	97,10%	2.019,00	130	9,20%	0	0%
MA	0,00%	-	100,00%	1.402,00	460	32,80%	0	0%
PE	5,80%	49,09	94,20%	797,67	149,09	23,40%	0	0%
PI	8,60%	134,85	91,40%	1.440,15	25	10,10%	0	0%
SE	0,00%	-	100,00%	250	50	20,00%	0	0%
ES	0,00%	-	100,00%	800	100	12,50%	0	0%
SP	0,00%	-	100,00%	1.229,64	140	11,40%	0	0%
MS	0,70%	10	99,30%	1.373,00	220	16,60%	0	0%



PR	0,90%	21,32	99,10%	2.234,19	30	2,30%	0	0%
SC	0,00%	-	100,00%	1.313,00	20	1,50%	0	0%
RS	0,00%	-	100,00%	2.225,00	50	2,20%	0	0%
MG	3,30%	145,9	96,70%	4.323,31	672,87	18,30%	291,6	43,34%
PA	0,00%	-	100,00%	5.880,00	1.282,64	26,30%	920	71,73%
RJ	25,50%	96	74,50%	280	116	56,40%	104	89,66%
GO	0,00%	-	100,00%	2.100,00	112	5,30%	112	100%
MT	0,10%	4	99,90%	4.616,00	1.372,00	87,70%	1.391,50	101,42%
AM	0,20%	29	99,80%	17.246,00	1.739,00	19,20%	2.083,70	119,82%
TO	1,10%	43	98,90%	3.697,00	320	9,70%	396	123,75%
AP	0,00%	-	100,00%	401	15	19,10%	1.447	9646,67%
Total	1,00%	615,91	99,00%	58.773,66	7.218,60	12,20%	6.745,80	93%

Fonte: Elaborados pela equipe de auditoria com base no Anexo II do PNC e na planilha "Apuracao_das_Metas_GIAPU_2015"

Observa-se que a execução da demarcação de LMEO em 2015 foi mais crítica, sendo que 14 Estados não realizaram nenhuma demarcação e outros 3 Estados não atingiram o percentual proposto.

De igual modo, a demarcação nos demais Estados “distorce” o número final somatório (execução de 6.745,80 km para uma meta de 7.218,60 km), uma vez que esse número, tomado de forma isolada, não deixa transparecer que a maioria (63%) dos Estados não realizou nenhuma demarcação.

O destaque é o Estado do Amapá que tinha uma meta de demarcação para 2015 de 15 km, mas que demarcou 1.447 km (superando em 9.646,67% a meta do ano), e já tendo, inclusive, superado em muito a meta prevista até o ano de 2020 (que era de 401 km).

Assim, essa análise indica ter ocorrido falha no planejamento das metas do PNC, (por exemplo, na ausência de previsão de demarcação de áreas de LPM ou LMEO), ou mesmo uma definição deficiente do que pode ser incluído como “área demarcada” na contagem da execução das metas pelas Regionais.

Em relação ao monitoramento da execução do PNC pela SPU, cumpre salientar que o Relatório de Auditoria Anual de Contas – realizado pela CGU no exercício de 2014 – apontou que as ações de caracterização demandariam da Secretaria o aprimoramento de seus controles internos, para acompanhamento das etapas previstas e a eficaz articulação com órgãos parceiros.

Entretanto, a Unidade informou, por meio da Nota Técnica nº 5190/2016-MP, que os processos demarcatórios são desenvolvidos pelas Superintendências e, no final do ano, computados os seus cumprimentos ou não. Ou seja, não houve em 2015 um acompanhamento efetivo, *pari passu* da execução do PNC por parte do Órgão Central.

Causa

Falha no planejamento do PNC quanto à definição da quantidade de LPM e LMEO a ser demarcada pelas Superintendências.

Falha no planejamento do PNC quanto à consideração da capacidade operacional das Superintendências para a definição das metas anuais do Plano.



Ausência de pontos de controle de monitoramento na execução do PNC.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica nº 8859/2016-MP, de 27/06/2016, a Unidade apresentou os seguintes esclarecimentos:

Cabe destacar que assim como evidenciado no relatório preliminar dos Achados de Auditoria nº 201601197 da CGU, a SPU elaborou no ano de 2013 e publicou no ano de 2014, um planejamento estratégico plurianual com estabelecimento de metas e metodologia de demarcação nacional, intitulado de Plano Nacional de Caracterização – PNC.

Ocorre que o dimensionamento do trabalho a ser realizado levou em consideração informações quantitativas em diferentes estratégias disponíveis no momento da elaboração do PNC. As quantidades de LPM e LMEO apontadas nas metas do PNC, levaram em consideração estimativa com levantamento de dados disponíveis à época da elaboração do mesmo. Os quantitativos estimados foram baseados em estudos técnicos preliminares e dados oficiais disponíveis à época, como por exemplo o Mapa dos Principais Rios Navegáveis e o Mapa Hidroviário, ambos do Ministério dos Transportes, que devido alto grau de generalização da feição cartográfica (Escala 1:1.000.000), pressupõe uma métrica menos apurada que só pode ser dirimida com o trabalho efetivo de demarcação.

Destaca-se que à época da elaboração do PNC (2013/2014), os recursos estimados para dimensionamento da meta eram assegurados pelo orçamento da União, no entanto, em meados do segundo semestre de 2014, a economia já dava sinais de estagnação, por consequência, em 2015, ocorreu forte contingenciamento orçamentário federal comprometendo significativamente o dimensionamento antes estipulado. Em frente diversa, ocorreu atualização sobre o rito demarcatório descrito no Decreto-Lei 9.760/46 com a edição das Leis 13.139 e 13.240 de 2015, fatores alheios ao planejamento inicial proposto. Assim, as metas estipuladas no PNC deverão ser revistas com a finalidade de adequá-las à atual realidade orçamentária e jurídica. Dessa forma, o Plano Nacional de Caracterização está em processo de revisão, tanto em termos quantitativos quanto na sua forma textual e metodológica, também motivado pelos desdobramentos das determinações do Acórdão do TCU 171/2015.

Ainda no que tange a impropriedade do planejamento, deve-se destacar que tanto as bacias hidrográficas quanto o litoral brasileiro, considerando as reentrâncias dos rios que sofrem influência das marés, não são possíveis de serem quantificadas na sua totalidade, pois existem feições geomorfológicas impossíveis de serem determinadas sem o efetivo dado de campo, utilizando técnicas de nivelamento para apurar até onde essas marés influenciam nas bacias, no caso da LPM, e o alcance das várzeas no leito maior dos rios federais, no caso da LMEO.

Outro ponto a ser levado em consideração é que o PNC foi elaborado inicialmente uma meta nacional, conforme a edição de 09 de maio de 2014 do PNC, e apenas no fim de 2014, mediante às determinações do Acórdão 2626 - TCU - Plenário, houve a separação das metas por UF. Ressalta-se que as Superintendências passam por momentos distintos no tocante aos recursos humanos e na assimilação das estratégias propostas. Isso ficou evidenciado na performance regional de atendimento das metas do PNC, onde houve superação de metas em alguns casos e não cumprimento em outros. Todavia, o PNC foi dimensionado levando em consideração recursos materiais e humanos de toda SPU, estimando também a ampliação dos quadros e o dispêndio financeiro com diárias, passagens, aquisição de imagens e formalização de parcerias com outros órgãos detentores de conhecimento e documentos técnicos cartográficos. Já em de 2015, um fator limitante a ser levado em consideração foi a morosidade no processo de contratação de novos servidores (contratação realizada em 2016), o que fez com que as Superintendências regionais trabalhassem além da sua capacidade operacional.



Mesmo com sua baixa capacidade operacional, oriunda da carência de profissionais e do corte orçamentário, a SPU canalizou seus esforços em Superintendências que poderiam ultrapassar a meta estipulada e, assim, conseguir atingir a meta anual nacional, a exemplo o Estado do Amapá que possuía meta anual de 135 km, sendo 120 km de LPM e 15 km de LMEO, e se destacou por realizar 2.131,07 km, sendo 684,07 km de LPM e 1.447 km de LMEO.

Quanto ao monitoramento e não cumprimento das metas por estados é importante destacar que, a partir de 2015, a SPU - UC estabeleceu a vinculação da meta dos estados para demarcação, ao indicador de caracterização da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União - GIAPU, ou seja, a partir desse ponto e por decisão institucional as Superintendências regionais da SPU terão que cumprir a meta para obter pontos para gratificação institucional, que pode ser acompanhada via Painel de Indicadores: indicadores.spu.planejamento.gov.br.

Cabe destacar que a estratégia adotada pela Unidade Central para monitoramento da execução do PNC, consiste em reuniões rotineiras com todos os servidores das áreas de caracterização dos das Superintendências regionais da SPU para identificação de eventuais obstáculos e fatores supervenientes relacionados à execução das atividades de demarcação que possam vir a impedir o cumprimento do cronograma estabelecido e para colaboração na resolução dos mesmos. As reuniões ocorrem por vídeo conferência bimestralmente e a execução é mensurada quadrimestralmente para contabilização do cumprimento das metas planejadas no ano, por estado. Nessas reuniões são coletados informações e insumos para o planejamento executivo orçamentário dos anos subsequentes. Ou seja, a unidade central da SPU atua no planejamento prévio anual, na sua execução ao longo do ano e na consolidação da atividade de demarcação, além de fomentar parcerias com órgãos detentores de conhecimento e cartografia, a exemplo da parceria com a Universidade de Brasília para modernização dos normativos técnicos de demarcação e criação de novo normativo para utilização de ferramentas de geoprocessamento para identificação de áreas indubitavelmente da União.

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cumpre ressaltar a complexidade das atividades inerentes à gestão do patrimônio imobiliário da União, especialmente das ações de demarcação, que demandam recursos operacionais, orçamentários, instrumentais e pessoal técnico capacitado.

Consoante salientado pela Unidade, as quantidades de LPM e LMEO apontadas nas metas do PNC, levaram em consideração estimativa com levantamento de dados disponíveis à época da elaboração do mesmo. Acrescenta que, devido às restrições orçamentárias e alterações normativas, as metas estipuladas no PNC deverão ser revistas com a finalidade de adequá-las à atual realidade orçamentária e jurídica.

Todavia, enquanto as metas não forem revistas, as Superintendências trabalharão com as estipuladas no PNC, também refletidas nas metas GIAPU. E como informado pela própria Unidade, inicialmente as metas foram definidas de forma nacional e, em um segundo momento, divididas por Estado. Logo, depreende-se que não houve estudo que embasasse o estabelecimento dessas metas de forma regionalizada.

Tal fato foi corroborado nas Auditorias Anuais de Contas realizadas pelas Unidades Regionais da CGU. Exemplificativamente, cita-se manifestação da SPU/PE quanto ao não cumprimento da meta do PNC:



“Foi estabelecido pelo órgão central, para o exercício de 2015, como meta para demarcação de LPM / LMEO, a demarcação 209,09 KM para o Estado de Pernambuco.

Primeiramente, cumpre destacar que a meta imposta de realizar 209,09 KM de novas demarcações no Estado pela SPU/PE para o exercício de 2015 foge de qualquer razoabilidade, e é inexecutável diante da razão abaixo fundamentada:”

Por seu turno, a SPU/RO informa ter alertado o Órgão Central quanto à impossibilidade de se atingir as metas do PNC, pois necessitava de orientação ou de apoio operacional. Não foram realizados trabalhos de demarcação por essa Superintendência no exercício de 2015.

A SPU salienta que mesmo com sua baixa capacidade operacional, oriunda da carência de profissionais e do corte orçamentário, canalizou seus esforços em Superintendências que poderiam ultrapassar a meta estipulada e, assim, conseguir atingir a meta anual nacional. Entretanto, o mecanismo da compensação nesse caso não é cabível, visto que a disparidade na capacidade operacional dos Estados não se soluciona por intercâmbio de força de trabalho, tendo em vista a lotação fixa dos servidores.

Deste modo, é necessário que a SPU considere na revisão do PNC, mencionada em resposta de auditoria, a capacidade operacional das Superintendências, bem como aperfeiçoe a metodologia utilizada na definição das áreas a serem demarcadas.

Ademais, não foram apresentadas justificativas para execução pelas Superintendências que ultrapassaram ou não alcançaram a totalidade de demarcação prevista no Plano para o Estado, não sendo possível, *a priori*, avaliar a performance da Unidade na execução do PNC, o que reduz sua *accountability*.

Recomendações:

Recomendação 1: Na revisão do PNC, consulte formalmente as Superintendências quanto à capacidade de execução dos procedimentos demarcatórios, mapeando as necessidades de cada Regional, e compatibilizando as metas estaduais com os recursos disponíveis.

Recomendação 2: Na revisão do PNC, atue para melhoria da acurácia dos procedimentos de levantamento de dados de LPM e LMEO objeto de demarcação, incluindo nas metas informações sobre a incerteza dos valores previstos, caso houver.

Recomendação 3: Para os próximos exercícios, apresente justificativa quanto à superação, não execução ou baixa execução das metas regionais do PNC, tanto em relação à mensuração quadrimestral como anual da execução, dando publicidade a esta avaliação no sítio oficial da Unidade.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da gestão de pessoas da SPU e de suas Superintendências.



Fato

A deficiência de pessoal da Secretaria do Patrimônio da União e de suas Superintendências é tema antigo e recorrente, que vem sendo abordado sistematicamente pelos diversos órgãos de controle, como consignado nos últimos Relatórios de Auditoria Anual de Contas. A própria Unidade já justificou as limitações dos serviços prestados como consequência da insuficiência de recursos humanos.

Consoante consignado no item 1.1.1.5 deste Relatório, a insuficiência de recursos humanos na estruturação da Unidade de Coordenação do Programa – UCP contribuiu para a baixa execução do Programa de Modernização do Patrimônio da União – PMGPU, projeto fundamental para a Unidade avançar no alcance de sua missão institucional. Dada essa importância, abordamos, a seguir, o tema de recursos humanos no PMGPU.

Para o sucesso do PMGPU previu-se, no Contrato com o BID, a criação de uma Unidade de Coordenação do Programa - UCP, instituída pelo Secretário do Patrimônio da União, com designação de um Coordenador-Geral, de Coordenadores de Componentes e de um Coordenador Administrativo Financeiro.

A Portaria nº 313 SPU, de 27/10/2011, instituiu o Grupo Estratégico e o Grupo de Coordenação do Programa, entretanto, a designação dos coordenadores para composição deste último Grupo, conforme previsto no normativo, foi implementada apenas em março de 2016. O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1882/2016, havia dado ciência à SPU da impropriedade dessa não designação..

Conforme o documento “Relatório do Programa PMG-SPU”¹¹, diante da insuficiência de recursos humanos na estruturação da UCP, a Secretária designou, em julho de 2012, dois Diretores para as funções de coordenação dos Componentes I e III, porém, novamente, sem formalização do ato. Consta no Relatório a informação de que tal designação não logrou êxito, tendo em vista a incompatibilidade entre as atribuições inerentes ao cargo de Diretor e a dedicação que requerem as atividades do Programa. Assim, em julho de 2013, após um ano da designação, os referidos diretores foram destituídos da função de coordenação de componentes do PMGPU.

Como alternativa, buscou-se a contratação de profissionais em caráter temporário, autorizada pela Portaria nº 557, de 20/11/2012. Entretanto, o Processo Seletivo Simplificado teve seu resultado homologado apenas em 10/10/2013. Passados dois anos da homologação do resultado, das dez vagas previstas somente duas foram ocupadas.

Observa-se, pois, que a despeito de se prever a estrutura da Unidade de Coordenação do PMGPU em Portaria, meses antes da assinatura do Contrato com o BID, a SPU não havia sido capaz de concretizar essa estruturação.

Como referido anteriormente, as deficiências da estrutura de pessoal para o desempenho das atividades do PMGPU colaboraram para a baixa execução do Programa, situação constatada na auditoria realizada pela Coordenação-Geral de Contas de Governo - DECON/DE/SFC/CGU-PR, no primeiro semestre de 2015. No relatório de auditoria a equipe salientou que o PMGPU só iniciou sua fase de execução a partir de 2014, muito devido à insuficiência de recursos humanos. Esta situação também foi registrada pela própria SPU no Relatório de Progresso do Programa, relativo ao 2º Semestre de 2014.

¹¹ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos-e-publicacoes/relatorio-do-programa-pmg-spu-1.pdf>



Deste modo, verifica-se a deficiência da Secretaria na área de gestão de pessoas, refletida na dificuldade de se estruturar uma unidade de coordenação de Programa que demandaria a designação de cerca de dez servidores e três coordenadores.

Tal fato insurge preocupação no desenvolvimento de outros projetos desenvolvidos no âmbito da Unidade, tais como o Plano Nacional de Caracterização – PNC e o Plano Nacional de Avaliação – PNAV, que demandam boa gestão de pessoas para êxito em sua execução. O PNC se propõe à conclusão da demarcação de LPM e LMEO até o ano de 2020, enquanto o PNAV foi dimensionado para a reavaliação de imóveis cadastrados no Sistema SPIUnet em um prazo de quatro anos – 2016 a 2019.

Considerando que, desde o ano de 2005, os órgãos de controle emitem recomendações no sentido de estruturar a força de trabalho da SPU, a fim de se alcançar soluções mais estruturantes e definitivas para a questão, por meio do Relatório nº 201306453, a CGU propôs a seguinte recomendação:

“Recomendação 06: Recomendamos que a SPU, no âmbito do Projeto “Elaborar o Plano de Gestão de Pessoas”, elabore estudo justificando a necessidade de criação da carreira de gestor do patrimônio e/ou da realização de concursos públicos, considerando os impactos sociais, econômicos e políticos decorrentes da carência de recursos humanos qualificados que vem sendo apresentada como justificativas para o não alcance dos objetivos da Secretaria”.

A referida recomendação continua em monitoramento, por meio do Sistema Monitor, canal eletrônico de comunicação com o gestor no que se refere ao Plano de Providências Permanente.

Por seu turno, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 171/2015 – Plenário, recomendou à Secretaria Executiva do MP, juntamente com a SPU, o que segue:

9.5.1. Definam as necessidades de recursos humanos da SPU, por meio de estudo de lotação adequada de servidores por atividade fim e meio, no Órgão Central e em cada Superintendência do Patrimônio da União, levando-se em conta a reposição de servidores em condições de aposentadoria;

9.5.2. Avaliem a possibilidade de criação de carreira específica para atender as atividades finalísticas da SPU;

9.5.3. Articulem-se junto ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República para obtenção de autorização, se necessário, para regularização do quantitativo de servidores públicos do quadro da SPU; e

9.5.4. Promovam concurso público para provimento de cargos públicos efetivos na SPU, de modo a adequar o quantitativo de pessoal à demanda de trabalho;

Em resposta à recomendação da CGU, no que se refere à criação de carreira para gestor do patrimônio, a SPU informou que a então Secretaria de Gestão Pública do MP teria como diretriz a criação de carreiras com características transversais, que atendam vários órgãos da administração pública federal, não mais carreiras específicas, que sejam vinculadas a apenas um órgão e/ou unidade.

Acrescentou que, em 17 de dezembro de 2014, por meio da Portaria nº 456, foi autorizado concurso para 556 cargos para este MP e para Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, onde foram destinados 119 destes cargos de nível superior para atendimento de necessidades da SPU e, no dia 09/11/2015, foi publicado o resultado do referido concurso



com o preenchimento de todas as vagas da SPU.

Ademais, informou que está em fase de conclusão o “Inventário de Competências Institucionais”. E que, devido à reestruturação da Secretaria do Patrimônio da União pelo Decreto nº 8.578/2015, compatibilizarão as competências gerenciais com as competências institucionais, após a publicação do novo regimento interno.

No Relatório de Gestão da Unidade – exercício de 2015, a Secretaria apresentou as seguintes justificativas quanto à recomendação do TCU:

A atividade de planejamento e acompanhamento da reposição da força de trabalho dos órgãos do Poder Executivo Federal é contínua, regulada pelo Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, e faz parte das atribuições regimentais da Secretaria de Gestão Pública — SEGEP do Ministério do Planejamento. Nesse contexto, a SPU tem sido contemplada, por meio de autorizações de concursos/provimentos para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos últimos anos. No período de 2006 a 2009, para reposição gradativa da força de trabalho da unidade, a SPU recebeu 275 servidores, sendo 204 cargos de nível superior e 71 cargos de nível intermediário, para atender as necessidades da unidade central e das superintendências, em contínuo trabalho e permanente articulação desenvolvida junto a SEGEP, conforme Nota Técnica Conjunta N° 03/2015/DESEP-SEGEP/CGADMSPU/MP.

No processo de planejamento e adequação da força de trabalho, as ações de gestão de recursos humanos apresentadas são complementadas e reforçadas pela constante modernização dos processos desenvolvidos pela SPU. Parte da estratégia para o desempenho das atividades da SPU em 2014 concentrou-se no suporte tecnológico e otimização de procedimentos para implementação de inovações que venham agilizar a oferta de imóveis da União, principalmente no que tange ao aprimoramento de mecanismos de registro e de acesso a estes imóveis por órgãos públicos e sociedade.

Cumprir registrar que, por meio do Edital nº 01 MP/ENAP, a SPU foi contemplada com 119 cargos, conforme apresentado no quadro abaixo.

Cargos – concurso SPU

PLANO GERAL DE CARGOS DO PODER EXECUTIVO - CONCURSO REALIZADO EM 2015/2016								
Cargos	Vagas Autorizadas	Histórico						
	Edital nº 1 MP/ENAP	Candidatos Aprovados	Candidatos Homologados	Desistentes da Nomeação	Nomeados	Desistentes da Posse	Empossados	Vagas Remanescentes
Analista Técnico Administrativo	10	41	41	0	10	5	5	5
Arquiteto	15	64	64	0	15	3	12	3
Arquivista	2	8	8	0	2	1	1	1
Assistente Social	7	32	32	0	7	1	6	1
Contador	1	5	5	0	1	0	1	0
Economista	1	5	5	0	1	0	1	0
Engenheiro	50	164	164	0	50	14	36	14



Geógrafo	17	73	73	0	17	1	16	1
Geólogo	16	57	57	0	16	3	13	3
TOTAL	119	449	449	0	119	28	91	28

Fonte: COGEP/MP – encaminhado pela SPU

Deste modo, solicitou-se à Unidade que apresentasse os estudos que definiram os cargos, quantitativos e critérios de alocação adotados. Como justificativa, a SPU, por meio do Memorando nº 47/SPU-MP, apresentou as seguintes considerações:

As estruturas descentralizadas da SPU necessitam ser reforçadas para melhor atender sua finalidade institucional, na administração de bens imóveis da União, envolvendo saberes multidisciplinares, de forma integrada. No caso específico da SPU, mencionam os seguintes profissionais com respectivas áreas de atuação:

1. *Engenheiro e Arquiteto, na execução das atividades vinculadas aos processos de regularização fundiária, de demarcação e de avaliação de imóveis da União;*
2. *Assistente Social no atendimento às populações em situações de risco social e de conflito, comum em questões relacionadas à terra;*
3. *Geólogo e Geógrafos, na análise, no estudo ambiental, no mapeamento e geoprocessamento;*
4. *Contador e Economista, nas atividades de arrecadação e cobrança de receitas patrimoniais, no subsídio à elaboração da proposta orçamentária da União e no acompanhamento à execução dos contratos de prestação de serviços afetos à arrecadação e cobrança; e*
5. *Analista Técnico Administrativo, no apoio aos processos finalísticos, mediante a aplicação de tecnologia de gestão e orientação técnica administrativa em geral.*

No documento em epígrafe consta quadro com redistribuição dos cargos e respectivo quantitativo por Superintendência e para o órgão central. Entretanto, não se verificou a existência de estudos que embasassem essa distribuição, conforme solicitado.

Cumprе salientar que deficiências na área de gestão de pessoas é ponto constatado nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas das Superintendências do Patrimônio da União, referentes ao exercício de 2015, como destacado pela Regional da CGU em Goiás, abaixo transcrito:

“Durante a auditoria na SPU/GO, foi possível evidenciar a deficiência do quadro de pessoal em relação às atividades de gestão de pessoas, bem como fragilidades nos controles utilizados para acompanhamento da força de trabalho (...)”

“Em relação ao dimensionamento da força de trabalho há de ser observar que deve ser um processo de planejamento contínuo de avaliação das necessidades de pessoal, o qual não ocorre na SPU/GO, no que se refere ao quantitativo, perfil e competências individuais, alinhados ao atendimento dos objetivos estratégicos e das metas institucionais.”

Ademais, a equipe de auditoria da CGU/RO identificou, preliminarmente, o não cumprimento da meta de demarcação de LMEO pela SPU/RO devido, principalmente, à precariedade das estruturas de pessoal, equipamentos e qualificação técnica. Registra-se que o gestor informou ter alertado a SPU-OC quanto à impossibilidade de se atingir a meta, pois necessitava de orientação ou de apoio operacional.



Pode-se citar, ainda, que a inexistência de levantamento comparativo entre a qualificação do pessoal disponível e as competências necessárias ao desenvolvimento das atividades concernentes aos macroprocessos finalísticos da Unidade, foi consignada no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas referente à SPU/PE.

Quanto à SPU/SC, em síntese, verificou-se que a Unidade não tem um estudo apurado que permita definir o quadro ideal necessário para fazer frente às necessidades da UPC. Outros estudos, tais como utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem entre o quantitativo atual e o desejado, não foram elaborados. Também não foi realizada previsão de impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução dos desligamentos e aposentadorias.

Por seu turno, a CGU/MA consignou em seu Relatório Preliminar de AAC que a SPU/MA não realizou estudos quanto ao dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação, nem quanto à utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem entre o quantitativo e o perfil atual e o desejado, com estimativa de custos e cronograma de implementação, assim como não realizou estudos quanto ao impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias.

Cumprir registrar que, por meio do Despacho SEI/MP – 1690705, de 20/04/2016, a SPU informou que o plano de Gestão de Pessoas assumiu a denominação de Plano de Capacitação 2016-2018, para facilitar a compreensão da comunidade de servidores da Secretaria. Entretanto, há de se ressaltar que a gestão de pessoas engloba a capacitação dos servidores, mas não se resume a ela.

Especificamente quanto à estruturação da UCP, por meio do Memorando nº 3726/2016-MP, de 31/03/2016, a Secretaria ressaltou que a partir do final de 2015 iniciaram-se medidas quanto à estruturação da unidade, adotando-se como estratégia não só o reforço quantitativo do quadro técnico da Unidade, mas também a implementação de ações de articulação intra e interinstitucional voltadas à ampliação da capacidade de gestão da UCP.

Dentre as medidas, destacou-se:

1. Designação dos coordenadores dos componentes II e III, mediante a Portaria SPU nº 14 de 07/03/2016;
2. Alocação de um analista de tecnologia da informação na UCP;
3. Integração (inclusive física) das equipes da UCP e da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CGTEC) no gerenciamento dos projetos de TI integrantes do Programa, assumindo esta última unidade a coordenação tecnológica e de infraestrutura do projeto de desenvolvimento do sistema unificado;
4. Viabilização de suporte técnico da Diretoria de Tecnologia da Informação da Secretaria Executiva do MP para gerenciamento do projeto, dentre outras ações, mediante designação de analistas da unidade para liderança técnica e supervisão dos serviços de desenvolvimento dos módulos do sistema unificado;
5. Promoção do envolvimento/participação das áreas finalísticas no acompanhamento da execução dos projetos integrantes do Programa.

Quanto ao projeto “Elaboração e implementação do Plano de Gestão de Pessoas”, a SPU informa, por meio da Nota Técnica nº 6673/2016-MP, de 10/05/2016, o seguinte:



Esta ação está prevista no novo planejamento estratégico, como entrega da iniciativa "Estruturação do Sistema Nacional de Administração do Patrimônio Imobiliário da União".

No âmbito do inventário de competências, já foi realizado levantamento das competências gerenciais da SPU. Entretanto, com a edição do Decreto nº 8.578/2015, que redefine as competências institucionais da SPU, o Regimento Interno vigente tornou-se obsoleto. Desta forma, para finalizar este projeto, foi publicada a Portaria 152 de 06/05/2016 com o novo regimento, para que possamos levantar as competências institucionais da Secretaria, para compatibilizá-las às competências gerenciais já mapeadas.

Por oportuno, cumpre salientar que a designação dos coordenadores dos componentes do PMGPU faz cumprir o disposto na Portaria nº 313 SPU, de 27/10/2011. Ademais, medidas de integração entre as áreas da SPU e, inclusive, com outras áreas do Ministério, ampliam a capacidade operacional da UCP.

Registre-se que a Unidade tem procedido a mapeamento de processos, bem como automatização de procedimentos, especialmente no âmbito do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União, o que se mostra fundamental e prioritário para iniciar uma alocação racional de sua força de trabalho.

Portanto, tendo em vista a Secretaria ter iniciado ações relacionadas à gestão de pessoas, como realização de concurso público, capacitação de servidores, mapeamento de processos e de competências gerenciais e institucionais, continuaremos monitorando o tema por meio do Plano de Providências Permanente, à espera de uma ação efetiva no exercício de 2016.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201601197

Unidade auditada: Secretaria do Patrimônio da União

Ministério supervisor: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. A seguinte constatação subsidiou a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Falhas na gestão estratégica do PMGPU (item 1.1.1.5).

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.412.088-**	Secretário do Patrimônio da União	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201601197
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Brasília, 27 de julho de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA DE PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201601197

Unidade Auditada: SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Município/UF: BRASÍLIA/DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: DYOGO OLIVEIRA

Tendo em vista os aspectos observados no processo de prestação de contas anual do exercício de 2015 da SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão, com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A Unidade apresentou desempenho positivo quanto ao atingimento da meta nacional prevista no Plano Nacional de Caracterização – PNC; e quanto ao desenvolvimento de ações objeto do Termo de Cooperação firmado com o Exército Brasileiro para execução do Projeto de Desenvolvimento da Infraestrutura Geoespacial, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União – PMGPU.

Não obstante, foram constatadas deficiências na gestão, quais sejam:

- falhas na gestão estratégica do PMGPU;
- impropriedades no estabelecimento de metas do PNC;
- baixa execução regionalizada do PNC;
- ausência de monitoramento eficaz do PNC pelo Órgão Central.

Importa mencionar que as impropriedades verificadas decorrem de falhas no planejamento das ações de demarcação; nas rotinas para o acompanhamento do PNC; da necessidade de fortalecimento da capacidade operacional das Superintendências; bem como do baixo envolvimento do corpo diretivo, à época, nas ações relacionadas ao PMGPU.

Cabe destacar a atuação da Unidade no atendimento das recomendações exaradas pela CGU, constantes do Plano de Providências Permanente. No exercício de 2015, 20 (vinte) recomendações foram consideradas atendidas, permanecendo, atualmente, 24 (vinte e quatro) recomendações em monitoramento.

Quanto aos controles internos administrativos, destaca-se que a SPU tem atuado para o aprimoramento dos controles internos relacionados ao PMGPU, com a estruturação adequada da Unidade de Coordenação do Projeto - UCP; intensificando o acompanhamento, com elaboração de matriz de riscos e promovendo a divulgação, por meio de boletins internos e em página eletrônica específica no sítio do MP. Não obstante, verificou-se que a Secretaria deve aprimorar seus controles internos, especialmente, quanto ao monitoramento da execução do PNC pelas Superintendências, e à avaliação e gerenciamento de riscos. Ainda, para o cumprimento do Plano Nacional de Reavaliação dos Imóveis de Uso Especial – PNAV, a Unidade deverá fortalecer ações de comunicação, orientando as Superintendências, de monitoramento e de avaliação de riscos.

Como boa prática administrativa, destaca-se a definição de iniciativas estratégicas para 2016-2019, com respectivas entregas e indicadores, apresentados de forma objetiva no novo Planejamento Estratégico da SPU, embora ainda em construção.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, 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 n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 27 de julho de 2016.

ITAMAR JOSÉ PADILHA

Diretor de Auditoria da Área Econômica - Substituto