



Unidade Auditada: SECRETARIA DO PATRIMONIO DA UNIAO

Exercício: 2013

Processo:

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201405682

UCI Executora: SFC/DEPOG - Coordenação-Geral das Área de Planejamento,
Orçamento e Gestão

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201405682, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII, da Instrução Normativa SFC n.º 1, de 6/4/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela **Secretaria do Patrimônio da União**.

1. Introdução

Os trabalhos foram realizados no período de 01/04/2014 a 30/05/2014, 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 e 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.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas, Ações e Planos Orçamentários - POs



organizados em títulos e subtítulos, para a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o que estabelece a Decisão Normativa do TCU nº 132/2013, considerando a Ata de Reunião entre TCU e CGU, de 25/10/2013, e o Plano de Auditoria da CGU, foram efetuadas as análises detalhadas a seguir:

2.1 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 127/2013, tanto em relação às peças quanto aos respectivos conteúdos.

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.

2.2 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, Orçamento e Gestão (MP).

As finalidades e competências da SPU estão consignadas no seu Regimento Interno, aprovado por meio da Portaria MP nº 232/2005, anexo XII, de 03/08/2005 (publicada no DOU de 05/08/2005, Seção 1, pp. 45 a 62). A atual estrutura organizacional da SPU/MP foi aprovada por meio do Decreto nº 6.929, de 06/08/2009, que instituiu as Superintendências nos Estados e no Distrito Federal em substituição às Gerências Regionais, e pelo Decreto nº 7.675, de 20/01/2012, que aprovou a Estrutura Regimental e o quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para o exercício sob exame.



O Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública – possui como finalidade a implementação da qualidade dos serviços públicos e a expansão e consolidação dos espaços de participação da sociedade.

As Ações de Governo constantes do citado Programa sob responsabilidade da SPU são as seguintes:

Ação	Nome da Ação
20U4	Gestão do Patrimônio Imobiliário da União
8690	Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União

Fonte: SIOF 2013

O montante de recursos autorizados e executados neste Programa, no exercício de 2013, para as Ações de Governo listadas anteriormente, está discriminado no quadro a seguir, segregado a partir dos respectivos Planos Orçamentários:

Ação de Governo 20U4					
Plano Orçamentário	Valor Dotação Inicial	Valor Dotação Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
0001 - Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União	4.698.924	4.698.924	1.109.944	599.388	599.388
0002 - Incorporação de Imóveis ao Patrimônio da União	928.310	928.310	134.173	87.458	87.458
0003 - Destinação de Imóveis da União	3.056.327	3.056.327	2.589.392	1.935.411	1.918.573
0004 - Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União	12.052.209	12.052.209	122.578	57.411	55.616
0005 - Gestão de Receitas Patrimoniais	2.533.641	2.533.641	2.174.835	1.811.112	1.811.112
0006 - Fortalecimento da Gestão do Patrimônio da União	22.583.685	22.583.685	18.569.266	15.644.584	15.204.310
0007 - Regularização Fundiária em Imóveis da União	3.335.134	3.335.134	1.053.195	701.920	701.920
0008 - Desenvolvimento do Projeto Orla	815.693	815.693	148.149	120.896	120.896
0009 - Gestão da TI do Patrimônio Imobiliário da União	2.517.917	2.517.917	1.874.664	533.415	533.415
000A - Gestão de Imóveis Funcionais	4.695.177	4.695.177	3.448.684	3.035.214	3.007.656
Total	57.217.017	57.217.017	31.224.880	24.526.809	24.040.344

Fonte: SIAFI Gerencial – data da consulta: 20/03/2014



Ação de Governo 8690

Plano Orçamentário	Valor Dotação Inicial	Valor Dotação Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
0001 - Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União	2.182.983	2.110.113	1.236.691	1.061.464	1.057.075
0002 - Avaliação de Imóveis da União	500.000	572.870	527.868	134.218	134.218
Total	2.682.983	2.682.983	1.726.335	818.173	817.975

Fonte: Siafi Gerencial – data da consulta: 20/03/2014

Foram selecionados, como escopo para Ação de Controle, Planos Orçamentários das duas Ações de Governo de Responsabilidade da SPU, no âmbito do Programa 2038.

Da Ação 20U4 - Gestão do Patrimônio Imobiliário da União foram selecionados os POs 0001 e 0003 cujo escopo do trabalho representa 13,55% e 10,33% dos valores totais correspondentes a “Dotação Atual” e “Valor Liquidado”, respectivamente. Já para a Ação 8690 - Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União, a totalidade dos recursos envolvidos é escopo da presente auditoria. A análise por Plano Orçamentário está detalhada a seguir:

(a) Plano Orçamentário “Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União”

O Plano Orçamentário “Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União” tem por finalidade identificar, cadastrar, avaliar e regularizar os imóveis da União. A implementação ocorre por meio da delimitação das linhas de alcance da propriedade originária ao longo de rios federais, mares e fronteira - a demarcação. Delimitada a linha, passa-se à individualização dos imóveis englobados, procedendo à vistoria, análise documental e avaliação para regularização dominial - o cadastramento. Após esses procedimentos, os imóveis comporão a Carteira Patrimonial da União.

Este PO possui como produto e unidade de medida o imóvel cadastrado e certificado em bases cartográficas georreferenciadas. O acompanhamento da Ação é feito pelo controle mensal de imóveis cadastrados nos sistemas SIAPA e SPIUNet.

O quadro a seguir traz a execução orçamentário-financeira desse Plano Orçamentário:

Dotação atualizada	Valor liquidado	%
4.698.924	599.388	12,75

Fonte: Fonte: Siafi Gerencial – data da consulta: 20/03/2014.

O macroprocesso de caracterização, sustentado por esse PO, possui grande relevância na medida em que é o ponto de partida das demais atuações de competência da Secretaria do Patrimônio da União. Assim, deve-se destacar que procedimentos como a “Destinação de Imóveis da União”, “Arrecadação e Cobrança Administrativa de Créditos Patrimoniais”, “Fiscalização”, dentre outras, utilizam como insumos os produtos oriundos das atividades de caracterização.

Além disso, os processos de caracterização, especialmente aqueles concernentes a demarcações, sujeitam-se a rigorosas avaliações nas esferas administrativa e judicial, por meio de demandas de particulares. Com isso, tais procedimentos têm potencial de gerar prejuízos ao erário, seja com suspensões de cobrança de receitas patrimoniais (foros, taxas de ocupação e laudêmios), seja com indenizações judiciais ou custos com retrabalho.



Em 2013, o Tribunal de Contas da União – TCU publicou acórdão determinando que a SPU elaborasse, no prazo de 180 dias, um plano de caracterização cujo objetivo seria aumentar a efetividade das ações daquela Secretaria. Após pedido de prorrogação daquele prazo inicial, a Secretaria finalizou, em maio de 2014, o referido plano, composto por duas etapas, cujos detalhamentos são apresentados no item 1.1.1.2.

Destaca-se que a Secretaria utiliza-se do Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA em apoio à administração do patrimônio imobiliário da União. Seus dados são integrados e organizados pelo Sistema de Suporte à Decisão - SSDW, cuja premissa básica é a disponibilização de informações de forma tempestiva, de acordo com as necessidades do usuário.

Utilizando-se da sistemática fornecida pelo SSDW, foi extraído relatório no Sistema Institucional SIAPA sobre as inconsistências no cadastro de imóvel dominial. Apesar de ter se observado que o relatório não pode ser considerado fidedigno e a própria SPU reconhecer necessidades de melhorias, deve-se destacar a ocorrência de várias iniciativas da Unidade no intuito de reduzir tais inconsistências cadastrais.

Entretanto, apesar dos esforços iniciais já apresentarem resultados, percebe-se que novas inconsistências são geradas atualmente por falhas no cadastramento de imóveis, agravada pela ausência de diretrizes, manuais e regramentos internos que orientem o exercício dessa atividade. Nesse sentido, como forma de buscar solucionar as fragilidades encontradas, concluiu-se pela necessidade de elaboração e publicação de normas e, adicionalmente, pelo estabelecimento de cronograma para implementação de medidas para se buscar eliminar as inconsistências verificadas.

Por fim, e ainda quanto ao Plano Orçamentário aqui tratado, deve-se registrar que a partir de trabalho realizado pela Controladoria Regional da União no Estado do Amapá – CGU-AP verificou-se a utilização de práticas de avaliação de imóveis dominiais não constantes de norma institucionalizada e adoção de periodicidade de atualização das avaliações distinta daquela prevista no regramento vigente. Entretanto, foi verificada a expedição de orientações anuais pelo Órgão Central, motivo pelo qual recomendou-se que estas constem da proposta de nova Orientação Normativa que está em processo de elaboração e, adicionalmente, que a Unidade estabeleça indicadores de controle administrativo que possibilite acompanhar as avaliações e atualizações de valores dos imóveis dominiais da União.

(b) Plano Orçamentário “Destinação de Imóveis da União”

O Plano Orçamentário “Destinação dos Imóveis da União” tem por finalidade identificar o potencial e a vocação de cada imóvel da União, priorizando: inclusão social; geração de emprego e renda; fomento econômico; melhoria da infraestrutura; ordenamento territorial; racionalização do uso e melhoria na prestação de serviços públicos. A implementação ocorre por meio de atividades e medidas voltadas à destinação de imóveis da União, com ênfase no apoio às políticas públicas, ao desenvolvimento local e ao funcionamento de órgãos da Administração Pública Federal.

Este PO possui como produto o imóvel destinado de acordo com a sua vocação e sua aferição é feita por essa mesma unidade de medida. O acompanhamento da Ação é realizado pelo Sistema de Atos de Gestão - SAGES, Ferramentas Integradas de Gestão - FIGEST, Sistema Integrado de Administração Patrimonial - SIAPA e Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União - SPIUNet.

Fato relevante é que o processo de destinação pode ocorrer de duas maneiras: ou diretamente entre a SPU e a parte beneficiária ou por meio de um intermediário – prefeitura, entidades governamentais etc. – com o intuito de facilitar a implementação da política, uma vez que esses intermediários conhecem as necessidades específicas da



respectiva região. Em cada caso, após o processo de destinação, a SPU continua responsável por fiscalizar o uso do imóvel, nos termos pactuados, uma vez que o imóvel continua na carteira patrimonial da União.

O quadro a seguir traz a execução orçamentário-financeira desse Plano Orçamentário:

Dotação atualizada	Valor Liquidado	%
3.056.327	1.935.411	63,32

Fonte: Fonte: Siafi Gerencial – data da consulta: 20/03/2014.

O macroprocesso de destinação de imóveis da União possui relevante responsabilidade para o alcance da missão estratégica da SPU, qual seja: *“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”*.

A partir do conhecimento de ‘quais’ e de ‘onde estão’ os bens públicos da União e da definição precisa de cada uma das respectivas funções sociais, a SPU, por meio da destinação de imóveis, apoia o fomento das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento de áreas sociais, econômicas, à preservação ambiental, a implantação de infra-estrutura (geração de energia, vias de transporte, equipamentos urbanos), entre outras.

Dessa forma, a relevância da Ação torna-se evidente na medida em que a mesma irradia efeitos em outros projetos estratégicos do Governo e em outras políticas públicas. Como exemplo disso, podem-se citar destinações de imóveis no âmbito de programas como o PAC, Minha Casa Minha Vida e regularizações fundiárias diversas com finalidades sociais e ambientais.

No âmbito do presente Plano Orçamentário, foi realizado trabalho de avaliação do macroprocesso de destinação de imóveis da União por parte da SPU, com especial enfoque nos projetos de habitação de interesse social, envolvendo parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos. Os resultados, muitos deles também consubstanciados em detalhes no Relatório de Auditoria 201314697, apontaram, de forma resumida, para os seguintes temas:

- Avaliação do fluxo das ações nos processos de destinação objeto de análise;
- Avaliação dos canais de comunicação com a sociedade utilizados pela Unidade;
- Identificação de fragilidades dos controles primários, tendo em vista a ausência de normativos que disciplinem as atividades executadas pelas Superintendências;
- Avaliação da atuação do Grupo de Trabalho Nacional – GTN e dos Grupos de Trabalho Estaduais; e
- Avaliação da Portaria nº 292, de 14/10/2013, que normatiza a possibilidade de entidades habilitadas junto ao Ministério das Cidades manifestarem interesse em desenvolver projetos habitacionais em imóveis disponibilizados pela SPU.

Ainda quanto ao referido PO, foi analisada a gestão dos imóveis de uso especial, no que diz respeito às inconsistências nas transferências de UGs e à regularização de destinações já efetuadas. Como resultado, observou-se um aumento no número de inconsistências cadastrais, relativas à falta de conclusão ou regularização do processo de destinação de imóveis sob a responsabilidade da SPU/MP e das Superintendências, bem



como um crescente aumento do número de imóveis de uso especial que permanecem cadastrados sob a responsabilidade das Superintendências do Patrimônio da União, mesmo já tendo sido cedidos ou entregues. Assim, foram expedidas recomendações no intuito de solucionar as fragilidades encontradas e de contribuir para a melhor gestão do processo em questão.

(c) Plano Orçamentário “Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União”

O Plano Orçamentário “Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União” visa à realização de vistorias – diretamente por servidores da SPU ou por meio de parcerias com entidades federais, estaduais e municipais –, à realização de estudos e análises espaciais acerca da situação efetiva de ocupação dos imóveis e territórios da União e à implementação e manutenção de sistema de monitoramento da fiscalização. Destaca-se ainda o aprimoramento de normas e materiais para orientação das ações de fiscalização dos imóveis da União. O PO possui como produto intermediário o número de fiscalizações realizadas.

Importante aspecto refere-se às fiscalizações realizadas no âmbito das destinações realizadas. O objetivo dessa tarefa é verificar se a finalidade das destinações está sendo alcançada, nos termos das obrigações pactuadas.

O quadro a seguir traz a execução orçamentário-financeira desse Plano Orçamentário:

Dotação atualizada	Valor Liquidado	%
2.110.113	1.061.464	50,30

Fonte: Fonte: Siafi Gerencial – data da consulta: 20/03/2014

O macroprocesso de fiscalização é relevante na medida em que funciona como controle administrativo de praticamente todo processo de trabalho executado pela Unidade. Dessa forma, por meio da fiscalização previnem-se desvios na oferta do produto final, qual seja a destinação de imóveis, atendendo a função social da propriedade e subsidiando demais políticas públicas.

Assim, considerando a ampla extensão territorial do país e aspectos críticos na gestão patrimonial da União mencionados nos tópicos anteriores, a fiscalização e o controle de imóveis exigem intervenções tempestivas e direcionadas visando garantir a proteção do patrimônio público.

Nesse sentido, foram realizadas auditorias, no DF e em outras Unidades da Federação, acerca do macroprocesso de fiscalização conduzido pelas Superintendências, tendo sido evidenciada a ausência ou inefetividade no acompanhamento e fiscalização em vários Estados.

“Informações suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.”

(d) Plano Orçamentário “Avaliação de Imóveis da União”

O Plano Orçamentário “Avaliação de Imóveis da União” visa a atualização do valor patrimonial dos imóveis da carteira da União, de modo a permitir um melhor controle contábil do patrimônio público. Desse modo, o objetivo é apoiar o fornecimento de informações úteis, relevantes e tempestivas para a tomada de decisões gerenciais – que é a finalidade da contabilidade aplicada ao setor público.

O quadro a seguir traz a execução orçamentário-financeira desse Plano Orçamentário:



Dotação atualizada	Valor Liquidado	%
572.870	134.218	23,43

Fonte: Fonte: Siafi Gerencial – data da consulta: 20/03/2014.

A execução do referido PO é relevante na medida em que a falta de atualização do valor dos imóveis tem reflexo no Balanço Geral da União, o que tem levado a reiteradas ressalvas do Tribunal de Contas da União no parecer das contas de governo da Presidência da República.

No que se refere especificamente aos imóveis de uso Especial, os registros patrimoniais demonstram flagrante inobservância aos preceitos regulamentares, tendo em vista a grande quantidade de imóveis com valores desatualizados, tanto sob a responsabilidade da SPU, quanto de outras UG's.

No âmbito das Superintendências do Patrimônio da União, foi realizado levantamento no qual se observou relevante heterogeneidade nos percentuais de estoque de imóveis de uso especial com avaliação vencida entre as Unidades, concluindo-se por maior necessidade de intervenção e/ou supervisão técnica pelas Coordenações Finalísticas no âmbito da SPU, no intuito de sanar possíveis entraves, e de edição ou revisão das normas que orientam esse processo.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A SPU utiliza-se anualmente de alguns de seus indicadores para realizar cálculo visando ao pagamento das parcelas institucional e de superação das metas, no contexto da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU. Neste trabalho realizou-se exame mais aprofundado a respeito da metodologia e da operacionalização da GIAPU, buscando avaliar a utilização dos indicadores por parte da Unidade.

Verificou-se que desde a sua instituição, todos os servidores que fazem jus à gratificação receberam 100% referentes às parcelas institucional e de superação das metas. Constatou-se ainda que, ao longo deste período, as portarias de fixação das metas para os indicadores GIAPU foram publicadas no decorrer dos respectivos exercícios de vigência. Exemplo disso foi a publicação da Portaria nº 487, de 04/12/2013, que fixou as metas para o exercício de 2013. Paralelamente a este fato, os trabalhos de auditoria realizados na Secretaria do Patrimônio da União e suas Superintendências têm apontado inúmeras fragilidades na gestão do patrimônio imobiliário da União, conforme evidenciado nos relatórios de cada trabalho executado.

Dessa forma, em linhas gerais, concluiu-se que os indicadores que compõem a GIAPU prestam-se a priori à estipulação do viés financeiro da gratificação, não contribuindo efetivamente para a melhoria da gestão. Assim, recomendou-se à SPU o aprimoramento da metodologia que envolve etapas, prazos, estipulação e apuração de metas, buscando a melhoria da gestão dos diferentes macroprocessos abarcados pela Secretaria.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A Secretaria do Patrimônio da União vem enfrentando problema recorrente no



que se refere à falta de pessoal, conforme relatado pela própria Unidade e pelos órgãos de controle. Nesse sentido, apesar de reiteradamente justificar que as limitações dos serviços prestados é consequência da insuficiência de recursos humanos, não se observa, até o momento, a solução definitiva para a questão, apesar das providências já adotadas pela Unidade, mesmo completando uma década que o assunto começou a ser abordado, por exemplo, no âmbito do Tribunal de Contas da União.

O item 3.1.1.1 do presente relatório apresenta um melhor detalhamento desses fatos aqui demonstrados, reforçando-os com as medidas adotadas também no âmbito da Controladoria-Geral da União nos últimos anos, a exemplo da recomendação para que a Unidade avalie a necessidade de força de trabalho demandada utilizando, inclusive, a gestão por competências, previamente a eventuais solicitações de concursos.

2.5 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A gestão do patrimônio imobiliário da União foi avaliada neste relatório a partir da análise das ações realizadas pela SPU, bem como suas Superintendências, no contexto dos seguintes Planos Orçamentários: Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União, Destinação de Imóveis da União, Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União e Avaliação de Imóveis da União; sendo os dois primeiros pertencentes à Ação 20U4 - Gestão do Patrimônio Imobiliário da União e os dois últimos à Ação 8690 - Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União, conforme tratado no item 2.2 e detalhado ao longo de todo o relatório.

2.6 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, determinações/recomendações para a Unidade, no exercício de 2013, para as quais deveria existir o acompanhamento por parte da CGU.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A SPU iniciou o exercício de 2013 com 23 recomendações pendentes de atendimento. Adicionalmente, por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306453 foram adicionadas 07 novas ações a serem desenvolvidas pela Unidade, o que resultou um total de 30 intervenções necessárias ao longo do ano.

Como forma de atuar sobre o assunto, essas recomendações foram novamente reforçadas junto à Secretaria por meio do Ofício nº 32163/2013/DEPOG/DE/SFC/CGU-PR, bem como seu anexo, de 22/10/2013, cujo conteúdo também indicava a necessidade de informar à Secretaria Federal de Controle Interno novas informações a respeito das questões acompanhadas.

Com base nas informações trazidas a esse órgão de Controle Interno por meio do Relatório de Gestão, bem como da análise de pontos adicionais pela equipe de auditoria,



as recomendações direcionadas à SPU, ao final do exercício de 2013, encontra-se resumidas da seguinte forma:

Origem	Qtde. de Recomendações a serem atendidas em 2013	Atendidas Plenamente	Não atendidas Plenamente*	Percentual não atendido plenamente (%)
Relatório 201108617	5	0	5	100
Relatório 201203549	18	14	4	22,2
Relatório 201306453	7	3	4	57,1
Total	30	17	13	43,3

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

*Inclui recomendações não atendidas plenamente, porém dentro do prazo de implementação.

Apesar da melhora significativa em relação à avaliação anterior, realizada quando da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2012, percebe-se que ainda há uma grande necessidade de a Unidade concentrar mais esforços no intuito de amplamente atender às recomendações exaradas por esse órgão de Controle Interno. Esse entendimento é reforçado, por exemplo, ao observarmos que, no que se refere especificamente ao Relatório de Auditoria 201108617, nenhuma recomendação pendente foi atendida ao longo do exercício de 2013, conforme informações do relatório de gestão.

O conteúdo e a análise das providências adotadas para atender as recomendações foram tratados nos itens específicos do relatório, quando se referirem ao escopo abordado na auditoria, e continuarão sendo acompanhados por meio do Plano de Providências Permanente.

2.8 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

O Decreto nº 6.932, de 11/08/2009, dispõe sobre a necessidade de elaboração e divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão. Nesse sentido, destaca-se a inserção da Secretaria do Patrimônio da União no âmbito do citado normativo, conforme já vem sendo tratado desde a avaliação da gestão de 2012, que inclusive resultou em recomendação à Unidade.

Apesar das medidas informadas pela SPU no sentido de instituir a Carta de Serviços ao Cidadão, constatou-se que sua efetiva implementação continuou pendente no exercício de 2013, motivo pelo qual a recomendação anteriormente expedida continuará sendo monitorada.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

A Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007, estabeleceu a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares, no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. O normativo atribuiu aos órgãos cadastradores o dever de zelar pela integralidade, disponibilidade e confidencialidade das informações registradas, bem como de observar os prazos discriminados para a efetuação dos registros.

Em 27/08/2013, foi editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a Portaria nº 304, que implantou a Política de Uso do Sistema de Gestão de



Processos Administrativos Disciplinares - CGU-PAD, no âmbito do Ministério, com objetivo de estabelecer regras e orientações de uso do Sistema CGU-PAD, no gerenciamento das informações sobre os processos administrativos de natureza disciplinar instaurados no âmbito daquela Pasta.

A referida Portaria atribuiu ao Chefe da Corregedoria competência para atuar como Coordenador do Sistema CGU-PAD, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como para designar o Administrador Principal do Sistema CGU-PAD e seu substituto; designar os Coordenadores-Adjuntos que atuarão no âmbito dos órgãos e das entidades vinculadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; assim como designar os demais servidores que terão permissão de acesso ao Sistema CGU-PAD e ao seu ambiente de treinamento.

Verificamos no sistema CGU-PAD que foram designados servidores da Corregedoria para atuar como Coordenador, Administrador e Usuários do Sistema CGU-PAD, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Também foram designados servidores para atuarem como Coordenadores Adjuntos no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União.

A SPU informou em seu relatório de gestão que, no ano de 2013, foram instauradas 16 processos administrativos disciplinares e 6 processos de sindicâncias. Destes 22 processos, nenhum foi julgado de forma definitiva no ano de referência.

Além disso, a Unidade mencionou que, por aglutinar o processo de inserção de todos os processos administrativos disciplinares no sistema, na SPU/MP existem atualmente 188 processos pendentes de inserção. Diante do volume e complexidade das ações para a inserção dos dados, a Secretaria, em conjunto com a Corregedoria do MP, elaborará plano de trabalho com os respectivos prazos para regularização deste cadastramento.

2.10 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, Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União e Avaliação de Imóveis da União. Além disso, acompanhou-se a evolução do Planejamento Estratégico SPU 2012-2014, abordado com profundidade na Auditoria Anual de Contas de 2012, por ser instrumento norteador da gestão da SPU.

Com relação ao PO Caracterização do Patrimônio da União, destaca-se que a SPU concluiu o Plano Nacional de Caracterização - PNC, a partir da determinação do Tribunal de Contas da União - Acórdão 726/2013-Plenário. O desenvolvimento das ações de caracterização, ao longo dos seis próximos anos, demandará da Secretaria o aprimoramento de seus controles internos, para acompanhamento das etapas previstas no PNC, e a eficaz articulação com órgãos parceiros. Observa-se sobre este tópico que o processo físico que trata do projeto estratégico do PNC não demonstra a evolução e a conclusão do plano.

Ainda no contexto de Caracterização do Patrimônio da União, a SPU reconheceu falhas nos relatórios de inconsistências gerados pelo sistema SSD DW SIAPA. Este fato impede o efetivo controle e tratamento de determinadas tipologias de inconsistências cadastrais, além de não permitir análise segura sobre a qualidade de dados e a confiabilidade do sistema. Observaram-se também falhas nos controles da periodicidade e da metodologia de avaliação de imóveis dominiais. Sobretudo, existem lacunas



normativas no tocante ao procedimento a ser adotado para estabelecimento de valores de avaliação de imóveis dominiais e suas atualizações.

Os controles internos relacionados ao macroprocesso de destinação de imóveis da União realizado pela SPU para atendimento das políticas públicas relacionadas a habitação de interesse social em apoio ao Programa Minha Casa Minha Vida têm sido marcados por fragilidades que decorrem, em primeira instância, da ausência de normativos institucionalizados e publicados que disciplinem a atividade a ser desempenhada no âmbito das Superintendências. Essa fragilidade é potencializada ao percebermos que a formalização dos procedimentos se dá, basicamente, por meio de um fluxograma que inclusive encontra-se desatualizado, conforme corroborado pela própria Unidade.

Ainda, vale destacar que, no intuito de identificar e administrar os riscos potencialmente envolvidos no macroprocesso, importantes melhorias são passíveis de serem implementadas pela Unidade no que se refere, por exemplo, à utilização plena dos sistemas que permitem acompanhar as destinações. Além disso, cita-se também que um avanço no que se refere à disponibilização de informações à sociedade, como forma de efetivar o controle social, pode revelar possíveis entraves a serem superados pela Secretaria.

Ressalta-se que as melhorias aplicáveis ao macroprocesso de destinação também podem, dentro do possível, ser aplicadas no âmbito do Plano Orçamentário de Fiscalização e Controle de Uso de Imóveis da União, principalmente ao considerarmos que o Órgão Central assume papel primordial na gestão do processo, devendo orientar e buscar, na medida do possível, padronizar os procedimentos realizados pelas Superintendências.

Finalmente, no que se refere ao Plano Orçamentário relativo à avaliação dos imóveis, observou-se a ausência de norma abrangente que oriente os gestores da SPU e das demais UGs quanto à avaliação dos imóveis de uso especial da União. A SPU não mantém controles efetivos sobre os fatores que geram aumento dos estoques de imóveis com avaliação expirada nas unidades regionais, acarretando forte heterogeneidade nesta questão entre as Superintendências.

Sobre o Planejamento Estratégico, a SPU alterou substancialmente o PE 2012-2014 no último trimestre de 2013. Os objetivos estratégicos foram reduzidos de 10 para 5, e dos 34 projetos iniciais (reduzidos para 26 projetos em 2013), atualmente a SPU trabalha com 20 projetos estratégicos. Quatro projetos foram excluídos, três foram incorporados em outros já existentes e outros três foram considerados finalizados. Especialmente com relação às aglutinações de projetos realizadas pela Secretaria nos dois últimos exercícios, é imprescindível que haja controle eficiente para que estes temas sejam tratados, mesmo no Contexto de outro projeto mais abrangente.

Do exame realizado sobre a instrução processual dos projetos atrelados ao PE SPU 2012-2014, observou-se que um projeto estratégico não possui processo físico formalizado e outro teve seu processo extraviado, sendo que parte de seu conteúdo foi reconstituída. Outros quatro processos não traziam o projeto básico a ser desenvolvido no âmbito do respectivo projeto estratégico. Também, com relação aos projetos considerados finalizados pela SPU, ressalta-se que no processo relativo a “Elaborar Plano de Incorporação” não constava o referido plano.

A exemplo do que foi constatado na gestão de 2012, em 2013 não houve avanços com relação à implementação da maioria dos projetos estratégicos. Há premente necessidade de a Unidade estabelecer cronogramas reais no âmbito de cada projeto e acompanhar seu desenvolvimento, mantendo o controle sobre a realização de cada etapa. As recomendações sobre o PE 2012-2014, exaradas no exercício anterior e



não atendidas pela SPU, serão acompanhadas no âmbito do plano de Providências Permanente.

2. 11 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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, 18 de julho de 2014.

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:



Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Achados da Auditoria - nº 201405682

1 DEMOCRACIA E APERFEICOAMENTO DA GESTAO PUBLICA

1.1 GESTAO DO PATRIMONIO IMOBILIARIO DA UNIAO

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Descrição do Plano Orçamentário 0003 - Destinação de Imóveis da União, integrante da Ação 20U4 - Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

Fato

Na Ação Orçamentária 20U4 – Gestão do Patrimônio Imobiliário da União está inserido o Plano Orçamentário 0003 – Destinação de Imóveis da União. Os recursos orçamentários destinados para este fim, para o exercício de 2013, são os dispostos na tabela abaixo:

Ação.PO	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Liquidado (R\$)
20U4.0003	3.056.327,00	3.056.327,00	1.935.410,68

Fonte: dados extraídos do Relatório de Gestão da Unidade – exercício 2013.

A atividade de Destinação é voltada para o apoio às políticas públicas, ao desenvolvimento local e ao funcionamento de órgãos da Administração Pública Federal. Essa atuação deve se pautar pelo disposto na Constituição Federal, a qual destaca a função social da propriedade, o direito fundamental à moradia e a concessão de áreas públicas para a reforma urbana e agrária.

Assim, observa-se a importância do PO para a missão estratégica da SPU, qual seja: *“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”*.



A partir do conhecimento de ‘quais’ e de ‘onde estão’ os bens públicos da União e da definição precisa de cada uma das respectivas funções sociais, a SPU, por meio da destinação de imóveis, fomenta o desenvolvimento de áreas sociais, econômicas, preservação ambiental e interesses sociais.

Dessa forma, a relevância da Ação torna-se evidente na medida em que a mesma irradia efeitos em outros projetos estratégicos e outras políticas públicas. Como exemplo disso, pode-se citar destinações de imóveis no âmbito de programas como o PAC, Minha Casa Minha Vida e regularizações fundiárias diversas com finalidades sociais e ambientais.

A tabela a seguir apresenta síntese da execução orçamentário-financeira e física para o PO:

Produto	Meta	Valor Realizado	%	Índice de Discrepância
Meta financeira (reais)	3.056.327,00	1.935.410,68	63,32%	1,75
Imóvel Destinado (unidades)	350	388	110,86%	

Fonte: Relatório SIOF referente ao período de janeiro a dezembro.

Observa-se a incompatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e a execução física da SPU para o Plano Orçamentário, uma vez que pouco mais de 60% do valor orçado foi executado e, em contrapartida, a meta física foi superada em mais de 10%.

Por meio da Nota Técnica 214/CGGES/SPU-MP, os gestores inicialmente esclareceram que a meta física anual definida para o PO baseia-se na quantidade de eventos de destinação ocorridos no ano, meta importante para fomentar o cumprimento do preceito constitucional da função social da propriedade e avaliar o resultado do esforço do governo em cumpri-la.

Entretanto, foi ressaltado que:

“O mesmo Plano Orçamentário engloba os processos relativos ao Apoio a Administração Pública Federal, cuja prioridade é a racionalização do uso dos imóveis pela administração, e os processos relativos ao Apoio ao Desenvolvimento Local, orientados ao desenvolvimento socioeconômico sustentável com aporte de imóveis da União para garantir o interesse público. Assim sendo, o Macro Processo Destinação abrange fases administrativas que contribuem direta e indiretamente para a destinação de imóveis da União. Estas fases podem ou não necessitar de gasto, pois tratam de: deslocamento de servidores das Superintendências para, por exemplo, realização de força-tarefa para análise de processos de atos específicos como aforamentos; reuniões com atores externos para tratar de regularização e destinação de determinadas áreas; reuniões internas de planejamento estratégico; eventos para disseminar novos procedimentos, discutir alterações na legislação, capacitação interna e externa de servidores; elaboração de material de divulgação, dentre outros. Compõe, também, os gastos deste Macro Processo as despesas com vigilância, manutenção e taxas (condominiais e urbanas) de imóveis desocupados temporariamente em fase de destinação ou em fase de retomada judicial; pagamento de Editais em jornais de grande circulação, bem como publicação de Atos na Imprensa Nacional.

Em 2013, estavam incluídos nos recursos aprovados na LOA os recursos da fonte específica para reforma e manutenção, pagamento



de condomínios e outras taxas de imóveis funcionais, cuja maior parcela é repassada para a Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores para pagamento das despesas com imóveis funcionais jurisdicionados a eles. Também foi prevista, mas não utilizada, uma reserva para aquisição de imóveis para destinação, em caso de haver necessidade de imóveis para programas específicos em locais onde não exista oferta de imóveis da União.”

Várias das despesas citadas anteriormente foram afetadas, segundo a Unidade, quando foi definida a restrição orçamentária, de modo que o gasto ficou restrito às despesas imprescindíveis, como as relacionadas à manutenção de imóveis e sua segurança e às publicações obrigatórias; entretanto a parte da análise processual continuou em andamento.

A SPU informou ainda que *“para 2013, foi prevista no orçamento a construção participativa de novos instrumentos legais e normas para regularização e destinação de imóveis em portos, aeroportos, parques eólicos, utilização de espelhos d’água e cavernas, dentre outros. Tais processos envolvem diversas áreas do governo, tais como a de habitação e urbanismo, a área ambiental e a de infraestrutura, e significa a articulação com uma diversidade de instituições públicas federais (ministérios, secretarias, agências, autarquias, superintendências de fomento), estaduais e municipais, bem como a sociedade civil organizada. Em termos orçamentários significa: reuniões e grupos de trabalho com gasto em passagens e diárias, seminários, publicações e até a possibilidade de acordo de cooperação com universidades para o desenvolvimento de pesquisa de conceitos. Assim sendo, verifica-se que a maioria das ações previstas não está relacionada diretamente com o indicador ‘imóveis destinados’, mas resultará, a médio prazo, na agilização da destinação de imóveis importantes para o desenvolvimento nacional.”*

Além disso, ressalta que a publicação da Portaria 404, de 28/12/2012, promoveu aumento da demanda por regularização de ocupações de espaços físicos em águas públicas, porque simplificou procedimentos e fluxos, acelerou a instrução processual e ampliou o número de atos de destinação finalizados no ano de 2013.

Inicialmente cumpre registrar a relevância da explicação de que foram previstas ações em 2013 que não estão diretamente relacionadas com o indicador “imóveis destinados” e que o orçamento previsto engloba gastos referentes ao pagamento, por exemplo, de reforma e manutenção, de condomínios e de outras taxas de imóveis funcionais, além de aquisição de novos imóveis, se fosse o caso.

Assim, entende-se que a dissonância entre os resultados físicos alcançados sem a respectiva execução financeira se deve, em grande medida, à não relação direta entre os dois indicadores.

Dessa forma, assim como exposto no PO 0001, como não existe a relação entre a execução física e a meta financeira prevista, não é possível fazer a avaliação quanto à eficácia da gestão, utilizando o critério de alcance de metas. Em consequência, compromete-se a avaliação da economicidade da gestão, na medida em que impossibilita definir um critério para fins de padrão da relação entre insumos financeiros e produtos entregues.

Por essa razão, foi definido como escopo para a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão a condução do macroprocesso de destinação de imóveis da União por parte da SPU, com especial enfoque nos projetos de habitação de interesse social, envolvendo parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, conforme tratado nos itens 1.1.2.2 a 1.1.2.7.



Além disso, será tratada também a gestão do patrimônio imobiliário da União, no que se refere à conclusão e regularização dos processos de destinação e transferências registrados no SPIUNet, detalhado no item 1.1.2.8.

1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Descrição do fluxo de destinação de imóveis da União para programas de provisão habitacional de interesse social

Fato

A Lei nº 9.636/98 dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, destacando as competências da SPU no processo.

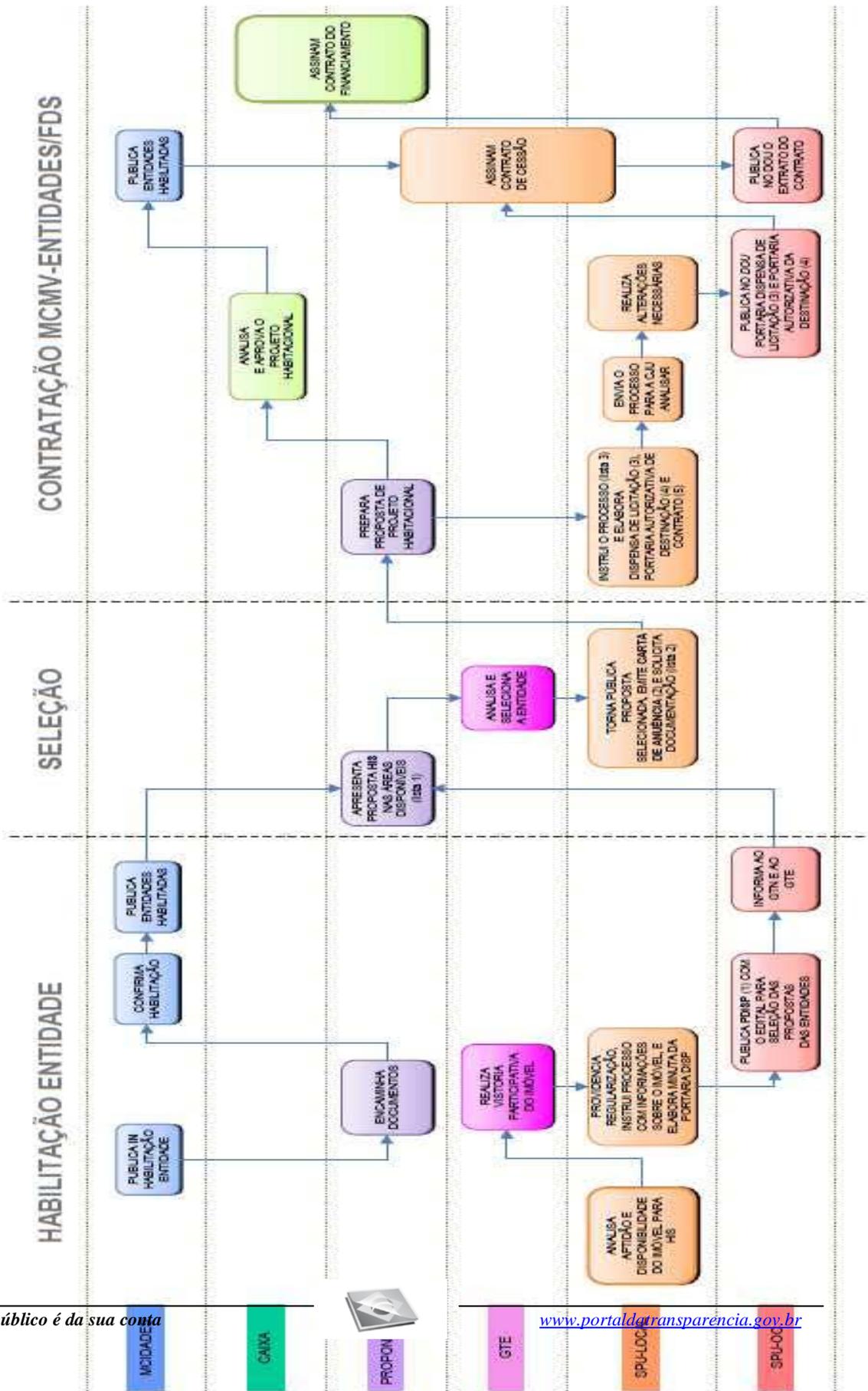
Em 2005 foi editada a Lei nº 11.124, instituindo o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que objetiva viabilizar a habitação digna e sustentável à população de menor renda, centralizando todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. Além disso, tal normativo estabelece como uma de suas diretrizes a utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público para implantação de projetos habitacionais de interesse social.

Posteriormente, em 2007, a Lei nº 11.124 foi alterada para permitir o repasse de recursos públicos diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos cujos objetivos estejam em consonância com os do SNHIS. No mesmo ano foi publicada também a Lei nº 11.481, que prevê a possibilidade de cessão de imóveis da União para a mesma espécie de entidades, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel dispensando-se a licitação para associações e cooperativas.

No exercício seguinte, por meio da Portaria nº 80, de 26/03/2008, foi criado Grupo de Trabalho no intuito de discutir critérios para destinação de imóveis da União para programas de provisão habitacional de interesse social e fortalecimento da gestão democrática desse patrimônio, posteriormente chamado de Grupo de Trabalho Nacional (GTN) por força da Portaria nº 199, de 21/10/2008. Em complemento a esta política, a SPU/MP, considerando a experiência com o GTN exitosa e tendo em vista sua estrutura descentralizada, utilizando-se da Portaria nº 436, de 28/11/2008, orientou as Superintendências do Patrimônio da União a criarem Grupos de Trabalho Estaduais.

O fluxo a seguir, encaminhado pela Unidade, refere-se especificamente aos processos de destinação patrimonial para fins de provisão habitacional de interesse social que adotam como estratégia de execução parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos:





De acordo com os gestores, o fluxo pode ser resumido da seguinte forma:

“- As Superintendências do Patrimônio da União nos estados e DF indicam imóveis em áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura urbana, passíveis de destinação para o desenvolvimento de projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social. Após a apresentação desses imóveis no âmbito dos GTEs, são selecionados aqueles que, à primeira vista, são adequados à provisão habitacional.

- O passo seguinte é a realização das vistorias participativas com técnicos da SPU, CAIXA e representantes do GTEs, por meio das quais são elaborados relatórios simplificados, hábeis a justificar a vocação dos imóveis para os fins sugeridos. É utilizado um roteiro mínimo e preenchida uma ficha de vistoria participativa que compreende diagnóstico prévio do imóvel, regularidade fundiária e legislação incidente.

- A partir da seleção dos imóveis que apresentam aptidão para abrigar empreendimentos habitacionais de interesse social, a SPU realiza a publicação no D.O.U. de Portaria de Declaração de Interesse do Serviço Público (PDISP) do(s) imóvel(is) selecionado(s) no âmbito do GTE e, por meio deste instrumento, faz o chamamento público das entidades interessadas em empreender projeto de HIS nos imóveis reservados.

- Os critérios obrigatórios para seleção das entidades são: estar a entidade habilitada no Ministério das Cidades com entidade organizadora (EO) no âmbito dos programas de habitação de interesse social direcionados ao atendimento da demanda organizada por EO e executadas com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), em conformidade com a resolução CCFDS nº 194/2012 e nº 291/2012; ter sede na unidade da federação do GTE. Esses critérios são obrigatórios e determinantes para pré-classificação das entidades que apresentarem manifestação de interesse sobre os imóveis reservados. Outros critérios classificatórios são elencados na Portaria, hábeis a auxiliar no processo seletivo das entidades e dar transparência ao formato utilizado pela Secretaria do Patrimônio da União, justificando inclusive a dispensa de licitação neste tipo de destinação.

- Uma vez selecionada a entidade que apresentar melhor proposta e atender aos critérios classificatórios, a SPU/UF dá publicidade da seleção no âmbito do GTE/UF, emite Termo de Anuência autorizando a entidade a tomar todas as providências necessárias para dar andamento ao pedido de financiamento habitacional junto à CAIXA, etapa que compreende também a elaboração e aprovações dos projetos, vistorias e levantamentos de campo, se comprometendo a destinar o imóvel à entidade até a contratação do financiamento desta junto à CAIXA.

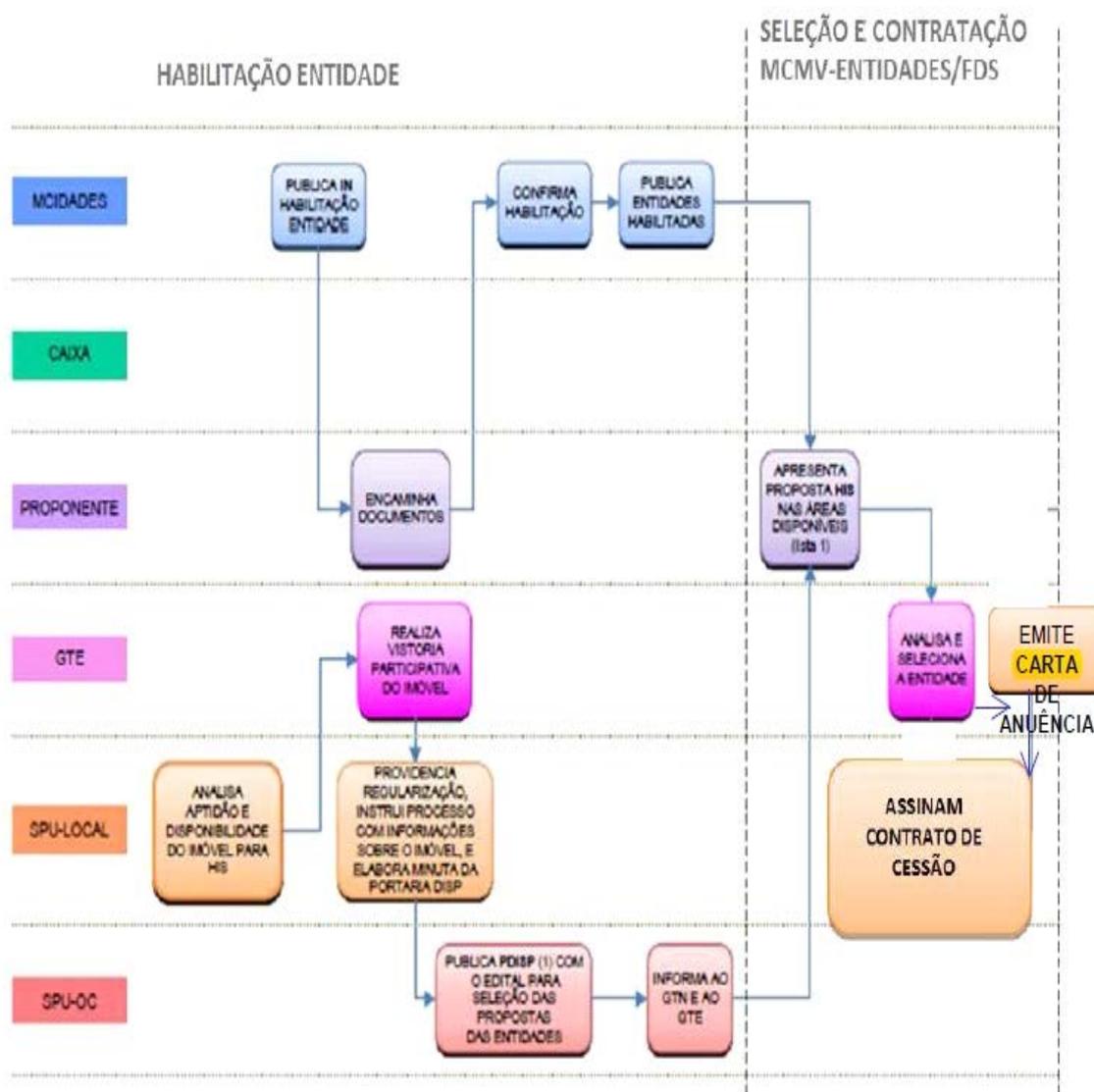
- Enquanto a Entidade elabora o projeto, leva à aprovação da prefeitura e órgãos ambientais e toma as demais providências necessárias para obter o financiamento aprovado junto à CAIXA, a SPU promove todas as medidas necessárias para regularização patrimonial do imóvel, tornando-o livre e desimpedido para a destinação proposta e assina o contrato de destinação com a

entidade, prioritariamente, por meio de Cessão, sob o regime de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, com cláusulas resolutivas”.

Cabe destacar que, apesar de não estar evidenciado no fluxo apresentado, após a assinatura do contrato de CDRU, os gestores informaram que ainda constam as seguintes etapas:

- a SPU/MP publica no DOU o extrato do contrato;
- a entidade beneficiária leva a CDRU a registro no Cartório de Registro de Imóveis; e
- após a conclusão das obras, também é levado a registro, pela entidade, a individualização da CDRU em nome das famílias beneficiadas.

Adicionalmente, foi enviada documentação referente ao Plano de Aceleração de Áreas para Habitação, estratégia traçada para agilizar procedimentos de destinação de imóveis da União em discussão no âmbito dos Grupos de Trabalho Estaduais, bem como orientações sobre o Plano para as Superintendências, o qual altera o fluxograma conforme segue:



Fonte: Anexo ao Ofício nº 867/2013-SPU/MP, de 16 de setembro de 2013.

A alteração mais significativa no fluxo, contudo, diz respeito ao momento em que é celebrado o contrato de CDRU, que antes era condicionado à aprovação do projeto pela CEF e agora não mais dependerá da execução desta etapa.



Assim, o escopo da auditoria se baseou na análise do macroprocesso descrito anteriormente, avaliando tanto a atuação da SPU – Órgão Central quanto a atuação de uma amostra de Superintendências, conforme detalhado em pontos específicos a partir desse momento.

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Possibilidades de melhoria nos canais de comunicação com a sociedade acerca dos processos de destinação patrimonial de imóveis da União para fins de provisão habitacional de interesse social, que adotam como estratégia de execução parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

Fato

O Estado Democrático de Direito em que vivemos tem como uma de suas premissas a participação popular na coisa pública, a qual deve ser estimulada pelos diversos agentes e órgãos da Administração. Nesse cenário, diversos mecanismos de comunicação com a sociedade ganham relevância como, por exemplo, os sítios do governo na rede mundial de computadores, tendo em vista sua capacidade de disponibilizar uma grande quantidade de informações ao cidadão e, com isso, proporcionar o efetivo controle social.

Nesse sentido, quando da análise dos processos de destinação patrimonial de imóveis da União para fins de provisão habitacional de interesse social, que adotam como estratégia de execução parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, foram identificadas possibilidades de melhorias no que diz respeito à comunicação com a sociedade, conforme consubstanciado no Relatório de Auditoria 201314697.

A partir de pesquisa realizada no portal www.patrimoniode todos.gov.br, constatou-se não haver informações claras e acessíveis que mostrem o papel da Secretaria do Patrimônio da União, por meio de suas ações de destinação de imóveis da União, na política de habitação de interesse social, bem como sua ligação com o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Além disso, observou-se que a publicação da relação de imóveis passíveis de destinação, das regras nas quais as entidades e os projetos devem se enquadrar para concorrer à determinada área, bem como os critérios de seleção, são consideradas boas práticas a serem adotadas pela Unidade. Ademais, destaca-se também a relevância da publicidade das fases dos processos de destinação, o que teria o condão de permitir um acompanhamento de suas etapas pelos interessados.

Soma-se a isso a possibilidade de melhoria dos canais de recepção de denúncias, bem como do tratamento das mesmas, tendo em vista a não adoção de um procedimento padronizado. Complementarmente, deve-se destacar que a sistemática de tratamento individual, dado a cada ocorrência recebida, ocasiona a perda da visão do todo, podendo comprometer a efetividade desse trabalho.

Tais medidas, em conjunto, objetivam ampliar o efetivo controle social, auxiliando, em última instância, a própria Secretaria em sua atribuição de acompanhamento e fiscalização, que se mostrou demasiadamente frágil, conforme exposto nesse relatório.

Assim, foi exarada recomendação para que a SPU/MP passasse a divulgar em seu sítio na internet pelo menos as seguintes informações:

- o papel da Secretaria do Patrimônio da União, por meio de suas ações de destinação de imóveis da União, na política de habitação de interesse social, bem como sua ligação com o Programa Minha Casa, Minha Vida;



- regras do Programa Minha Casa, Minha Vida, a exemplo das faixas de renda, valores máximo de financiamento, obrigações acessórias etc., pelo menos por meio de referência a sítios dos órgãos e entidades responsáveis pelo programa;
- informações relativas aos direitos e deveres dos beneficiários finais decorrentes da CDRU;
- relação das áreas a serem destinadas ou com processo já finalizado;
- fases de cada processo de destinação como um todo, demonstrando a etapa que está sendo executada, quais já foram concluídas e quais ainda serão realizadas;
- nomes das entidades beneficiadas, relacionando-as aos projetos, com disponibilização dos respectivos contratos e termos aditivos formalizados, das informações sobre o acompanhamento e fiscalização efetuados e das prestações de contas; e
- os canais de dúvidas e denúncias que podem ser utilizados pela população.

Cabe destacar que as medidas a serem adotadas serão avaliadas no âmbito do Plano de Providências Permanente.

Por fim, deve-se destacar que, apesar de o Relatório de Gestão apresentar informações e iniciativas que demonstram uma busca por um melhor relacionamento com a sociedade, as possibilidades de melhoria apresentadas neste item reforçam, inclusive, a necessidade de publicação da Carta de Serviços ao Cidadão definida no Decreto nº 6932, de 11/08/2009, cuja análise será detalhada no item 4.1.2.1.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Fragilidades dos controles primários da Unidade na destinação de imóveis da União para fins de Provisão Habitacional de Interesse Social que adote como estratégia de execução parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

Fato

No Relatório de Auditoria 201314697, foi identificada a ausência de normativo tático-operacional que discipline a destinação de imóveis da União para fins de Provisão Habitacional de Interesse Social que adote como estratégia de execução parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

De forma geral, o ordenamento jurídico relativo à espécie de destinação ora analisada se restringe ao disposto na Lei nº 9.636/98, regulamentada pelo Decreto nº 3.725/01, e suplementada pela Lei nº 11.481/07, não havendo dispositivos infralegais de natureza tático-operacional formalmente publicados, a exemplo de instruções e/ou orientações normativas.

A falta de normativo institucionalizado e publicado compromete a disseminação do conhecimento, pois esta pode ficar condicionada a iniciativas pontuais e individualizadas de seus detentores, e realizadas caso a caso. Igualmente, quando ocorrem mudanças em normativos correlatos ou no próprio procedimento, a difusão dessas alterações resta fragilizada, uma vez que não se encontram institucionalizados.

Adicionalmente, a ausência de procedimentos padronizados e oficializados potencializa os riscos de impropriedades e/ou irregularidades nos processos correlatos visto que, sem a norma, a delimitação do arbítrio do gestor fica fragilizada, podendo comprometer, em especial, a impessoalidade dos atos.



Mais ainda, visto que não há que se falar em obrigatoriedade de cumprimento de dispositivos não publicados, a supervisão, pelo Órgão Central, das ações executadas pelas Superintendências, pode restar enfraquecida, além de ter sua efetividade reduzida, em virtude da dificuldade de responsabilização por eventuais falhas.

Nesse sentido, foi recomendada a elaboração 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, dando ampla publicidade a estes normativos.

Ademais, foi analisada também a minuta padrão utilizada para os contratos de concessão de direito real de uso, tendo sido identificadas diversas possibilidades de melhorias, dentre as quais destacamos as recomendações efetuadas, também no âmbito do relatório de Auditoria 201314697, para inserção de cláusulas que abordem os seguintes itens:

- a) Responsabilidades de cada um dos atores envolvidos no processo, inclusive acerca da verificação do atendimento, pelos beneficiários, aos requisitos de habilitação;
- b) Critérios para substituição dos nomes inicialmente indicados pela cessionária;
- c) Objeto, forma e periodicidade das fiscalizações a serem realizadas pelas Superintendências do Patrimônio da União; e
- d) Forma e periodicidade da prestação de contas pela cessionária.

Conforme será tratado no item 1.2.1.2 deste relatório, quando forem abordadas as questões referentes às fiscalizações efetuadas pela SPU nos imóveis destinados, grande parte dos problemas identificados nos casos concretos derivam da ausência das cláusulas acima citadas, nos contratos firmados.

Destaca-se que as medidas a serem adotadas pela SPU, no que se refere aos pontos sugeridos, serão acompanhadas ao longo do exercício por meio do Plano de Providências Permanente.

1.1.2.4 INFORMAÇÃO

Utilização dos instrumentos disponíveis para acompanhamento e controle das destinações de imóveis da União.

Fato

Em agosto de 2013, a SPU encaminhou para a equipe de auditoria planilha eletrônica de controle das destinações de imóveis da União para provisão de habitação de interesse social. Este documento foi comparado com o controle de destinações mantido em cada uma das 15 Superintendências do Patrimônio da União que constituíram processo de contas em 2013. Para todos os casos, encontraram-se fortes discrepâncias entre o documento de controle elaborado pelo Órgão Central e aqueles apresentados pelas Superintendências.

Ao ser questionada sobre como o Órgão Central e as Superintendências controlam as destinações realizadas por meio dos diferentes instrumentos existentes (CUEM, Aforamento, Cessão de uso, entrega, etc.) e se existe alguma ferramenta utilizada para esta finalidade, a SPU manifestou-se da seguinte forma:

“Em resposta ao item 1.1, informa-se que o processo de controle da execução dos atos e dos resultados das ações de destinação



promovidas pela SPU é realizado por meio dos sistemas estruturantes que incluem o SIAPA, SPIUnet e FIGEST, que são ferramentas de gestão que permitem o acompanhamento das ações descentralizadas de destinação.

O SIAPA é uma ferramenta específica de apoio à administração dos imóveis dominiais da União e o SPIUnet é uma ferramenta que garante apoio à administração dos imóveis de uso especial da União, ambos tem como objetivo manter atualizado e operacional o cadastro dos imóveis e seus respectivos responsáveis. Os dados desses Sistemas podem ser monitorados e consolidados por meio do DW que tem como finalidade a emissão de relatórios gerenciais, o que possibilita o acompanhamento das destinações realizadas.

Outra ferramenta importante para consolidação das destinações efetuadas pela SPU é o FIGEST - Sistema de Ferramenta Integrada de Gestão da SPU, onde são cadastrados os atos de gestão realizados e publicados no Diário Oficial da União. Esse Sistema armazena informações sobre o número do processo, data da publicação do ato no DOU, qual programa de Governo relacionado à ação da SPU (Ex. Minha Casa Minha Vida, PAC, Terra Legal, entre outros), o Prazo de Vigência da Destinação, o tamanho da área do imóvel destinado, bem como o Número de Famílias Beneficiadas, entre outros.

Ressalta-se que a SPU atua no sentido de fortalecer a cultura do planejamento governamental e institucionalizar o monitoramento e a avaliação das ações executadas. A partir de 2011, a contagem da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU passou a computar os atos administrativos publicados e as informações lançadas nos sistemas institucionalizados da SPU, dessa forma fica garantida maior qualidade nas informações prestadas acerca das atividades desenvolvidas por esta Secretaria.

Em relação às destinações correspondentes a Coordenação Geral de Habitação e Regularização Fundiária e a Coordenação Geral da Amazônia Legal, o monitoramento das ações de destinação de imóveis da União para a regularização fundiária e habitação de interesse social, além dos sistemas supracitados, são feitos também por meio da Ferramenta de Acompanhamento das Destinações de Interesse Social – FADIS (planilha eletrônica).

Esse controle adicional é necessário devido ao fato de se tratarem de processos complexos, que compreendem várias etapas e que muitas vezes não ocorrem dentro de um fluxo padrão, e, além disso, o controle precisa continuar até que concretize o objetivo da destinação. Um exemplo é a destinação de áreas para a provisão habitacional, onde o controle fiscalizatório deverá existir até a viabilização do empreendimento e conseqüente cumprimento dos encargos contratuais.”



Com relação às orientações institucionais, direcionadas às Superintendências, no sentido de se estabelecer o controle das destinações efetuadas em cada Estado, e ao tipo de ferramenta utilizada com este propósito, a Unidade informou que:

“Quanto ao item (1.2), informa-se que, paralelamente às medidas de descentralização das ações de destinação pela delegação de competências aos Superintendentes do Patrimônio da União com a Portaria 173, de 31/08/2009, revista e ampliada em 2010 pelas Portarias MP nº 211, de 28/04/2010 e Portaria SPU nº 200, 29/06/2010, a SPU tem buscado apoiar o trabalho das Superintendências por meio da edição e revisão contínua de orientações sobre os procedimentos a serem adotados. São utilizados principalmente os seguintes documentos: manuais, orientações normativas, memorandos-circulares, portarias, dentre outros. Ressalta-se que essas informações são amplamente divulgadas em capacitações, seminários e reuniões, estaduais, regionais ou nacionais, e mais recentemente, por videoconferências.

Cabe destacar, dentre outros documentos, o manual “Orientações para a Destinação do Patrimônio da União” (2010), as orientações normativas referentes a permissão de uso, entrega, aforamento, legislações específicas e o Memorando-circular nº 90/2010 – SPU/MP, que dá os parâmetros para a Destinação do Patrimônio da União. Cita-se, ainda, como exemplos mais recentes, o Memorando-circular nº 31/2013/CGADL/DEDES/SPU-MP, de 06/02/2013, de instrução de processos de aforamento; a Portaria SPU nº 404, de 28/12/2012, que estabelece normas e procedimentos para a instrução de processos visando à cessão de espaços físicos em águas públicas e fixou parâmetros para o cálculo dos valores devidos a título de retribuição à União; a Portaria nº 217, de 16/08/2013, sobre assinatura de contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessões, concessões, autorizações e permissões; Portaria nº 141, de 14/05/2013, que estabelece os procedimentos para o acompanhamento das demandas de regularização e uso de imóveis da União; a Portaria SPU nº 1 de 03/01/2014 que regula a permissão de uso, juntamente com o Memorando-circular nº 10/2014/ DECAP/DEDES/DEREP/SPU/MP, de 27/01/2014, contendo nota explicativa e orientações específicas às Superintendências sobre o assunto.

No sentido de atender com melhor eficiência programas prioritários do Governo Federal, como Minha Casa, Minha Vida e outras políticas públicas prioritárias, como a inclusão socioterritorial de povos e comunidades tradicionais, por meio do reconhecimento dos direitos territoriais destas populações, a SPU lançou no ano de 2013 o PAAH, Plano de Aceleração de Áreas para Habitação, que trata da destinação de imóveis da União para HIS, no âmbito do PMCV - Entidades, o PARQ, Plano de regularização de áreas para comunidades Quilombolas. A Portaria nº 292, de 14/10/2013,



disciplina o chamamento e a seleção das entidades para o PAAH, os memorandos circulares 116/2013-SPU/MP de 14/08/2013 e 17/2013/CGHRF/DEDES/SPU, de fevereiro de 2014, orientam as Superintendências sobre os procedimentos a serem adotados para as destinações nesses casos e também cobram respostas quanto ao andamento dos processos. O memorando circular nº 145/2013-GAB-SPU, de 03/10/2013, orienta as SPUs/UFs, sobre os procedimentos relativos a destinação de áreas para regularização de comunidades quilombolas, dentro do PARQ.

Nesta linha, na inclusão socioterritorial de comunidades tradicionais, a SPU publicou a Portaria nº 89 de 15/04/2009, que disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, além disso, a Portaria Interministerial MP/MMA nº 436, de 2/12/2009, estabeleceu as regras para a regularização das áreas da União sob gestão da SPU (como terrenos de marinha, terrenos marginais de rios federais, várzeas, mangues, ilhas, espelhos d'água etc.) localizadas em Unidades de Conservação Federais e a Portaria nº 596, de 22/12/2011, estabelecendo regras para a regularização de imóveis rurais situados em glebas públicas arrecadadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em seu próprio nome ou em nome da União, na Amazônia Legal, em o MP/SPU delega competência ao MDA/INCRA a função de promover a Concessão do Direito Real de Uso - CDRU

Ao que parece a SPU conta com sistemas institucionais que lhe permite realizar razoável controle sobre as destinações de imóveis efetuadas. Além do SIAPA e do SPIUnet, o FIGEST apresenta-se como importante auxílio à gestão para o acompanhamento das destinações.

Entretanto, o documento encaminhado inicialmente à CGU, assim como aqueles apresentados pelas Superintendências, são de elaboração manual, em formato de planilhas eletrônicas, e não relatórios emitidos pelos sistemas institucionais. Isso mostra que as ferramentas disponíveis possivelmente não estão sendo utilizadas, com seu máximo potencial, no cotidiano da SPU. Dessa forma, torna-se importante o Órgão Central definir como se dará efetivamente o controle das destinações de imóveis da União, especialmente quanto ao cumprimento das cláusulas contratuais pactuadas e da finalidade das destinações. Nesta linha, poderá ser identificada a necessidade de orientação e treinamento para os servidores do Órgão Central e das Unidades Regionais.

1.1.2.5 INFORMAÇÃO

Possibilidade de melhorias na atuação do Grupo de Trabalho Nacional - GTN e dos Grupos de Trabalho Estaduais.

Fato

Em decorrência do disposto na Lei nº 11.124/05, que determina a utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público para implantação de projetos



habitacionais de interesse social, a SPU/MP, em trabalho conjunto com as suas Superintendências, selecionou, no período de abril/07 a março/08, 31 áreas passíveis de disponibilização para projetos de tal natureza.

Objetivando debater os critérios para a destinação dos imóveis da União e fomentar o fortalecimento da gestão democrática, foram instituídos o Grupo de Trabalho Nacional – GTN e os Grupos de Trabalho Estaduais – GTEs. Entretanto, conforme detalhado no Relatório de Auditoria 201314697, foram observadas possibilidades de melhoria na atuação dos citados Grupos de Trabalho quanto aos seguintes aspectos:

- Objetivos: sobreposição entre os objetivos definidos para os GTEs e para o GTN, que deixou de ter caráter estratégico;
- Competências: falta de definição das competências dos Grupos de Trabalho (GTEs e GTN);
- Composição dos GTEs: falta de definição do quantitativo mínimo de servidores da SPU que compõe os GTEs e das regras relacionadas ao mandato e à recondução; e
- Publicidade: fragilidades quanto à divulgação das decisões e dos resultados dos trabalhos realizados pelos Grupos de Trabalho.

Nesse sentido foi recomendado que fossem definidos formalmente: os objetivos, as competências, as responsabilidades, a composição e as regras de funcionamento do GTN e dos GTEs. Além disso, recomendamos que fosse dada ampla divulgação das deliberações e atos praticados pelos Grupos de Trabalho.

Ressalta-se que as providências a serem adotadas pela SPU, quanto às citadas recomendações, serão avaliadas por meio do Plano de Providências Permanente.

Com vistas a avaliar o funcionamento, na prática, dos GTEs, foi realizado trabalho, iniciado no segundo semestre de 2013, nos 15 Estados cujas Superintendências do Patrimônio da União constituiriam processo de contas referentes ao exercício de 2013. O objetivo deste trabalho foi verificar a atuação dos GTEs, especialmente quanto ao estabelecimento de critérios e diretrizes regionalizados para as transferências de imóveis da União, assim como sua atuação no âmbito de comissões de análises de propostas nos casos de destinações para fins de habitação de interesse social.

As conclusões deste trabalho são apresentadas nos relatórios de auditoria anual de contas 2013 de cada uma das Unidades Regionais elencadas. Em linhas gerais os GTEs apresentam baixa operacionalidade, com muitas dificuldades de atuação. Entretanto, como destaque positivo, cita-se o trabalho desenvolvido pelo GTE-MG, que apresenta atividade consistente desde sua criação, demonstrada por meio de atas de reunião: 5 (cinco) atas de 2009, 7 (sete) em 2010, 10 (dez) em 2011, 7 (sete) em 2012 e 10 (dez) em 2013. Por meio do exame destas atas, a equipe de auditoria verificou que os critérios de destinação de imóveis da União com vocação para provisão habitacional de interesse social, bem como as estratégias e avaliações desses imóveis para transferência das áreas para associações e cooperativas sem fins lucrativos, são discutidos no âmbito do GTE. Verificou-se também, que o GTE-MG tem participação nas escolhas das propostas das entidades interessadas, podendo ser um modelo a ser replicado nas demais Unidades da Federação.

1.1.2.6 CONSTATAÇÃO



Risco de não observância ao princípio da impessoalidade na escolha das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com a destinação patrimonial de imóveis da União e de pouca efetividade para as destinações realizadas.

Fato

Inicialmente a análise se concentrou no fluxo das ações da SPU no que se refere à definição da entidade a ser beneficiada pela destinação patrimonial de imóveis para fins de habitação de interesse social executadas em parceria com o terceiro setor.

Para isso, foram selecionados casos concretos no DF e em outras Unidades da Federação, para se avaliar se foram adotados procedimentos para garantir a oportunidade de manifestação de interesse por parte de outras entidades, além daquela efetivamente escolhida.

Conforme detalhado no Relatório de Auditoria nº 201314697, nas duas destinações analisadas no âmbito do DF, não foram formalizados procedimentos que demonstrassem a observância ao princípio da impessoalidade.

Cabe observar, entretanto, que o fluxo das ações atualmente sugerido pela SPU, para ser utilizado nas destinações ora em comento, prevê chamamento público para que as entidades habilitadas pelo MCidades manifestem interesse pelo imóvel para desenvolvimento de projeto habitacional. Nesse sentido, inspirada na legislação que trata de transferências voluntárias por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, foi recomendada a formalização da obrigatoriedade de as Superintendências realizarem o chamamento público, dando ampla publicidade ao processo.

Cabe ressaltar que durante a elaboração daquele Relatório uma das providências apresentadas pelos gestores que sinalizava ir ao encontro do entendimento expresso no parágrafo anterior foi a publicação da Portaria nº 292, de 14/10/2013. Apesar de não ter sido alvo de análise detalhada à época, considerou-se que o normativo poderia, de fato, institucionalizar a figura do chamamento público, e, conseqüentemente, sinalizar uma evolução no que se refere à observância ao princípio da impessoalidade. Isso se deu pois a Portaria além de externalizar a possibilidade de entidades habilitadas junto ao Ministério das Cidades manifestarem interesse em desenvolver projetos habitacionais em imóveis disponibilizados pela SPU, também definiu que o chamamento das possíveis interessadas deveria ser feito a partir da publicação no DOU das Portarias de Declaração de Interesse do Serviço Público – PDISP pelas Superintendências.

Já nesse momento, tendo em vista a relevância observada quanto ao conteúdo da já citada Portaria nº 292, de 14/10/2013, este normativo foi analisado, resultando na necessidade de se fazer algumas ponderações, as quais passam a ser relatadas.

Conforme já mencionado, o normativo externaliza a possibilidade de entidades habilitadas junto ao Ministério das Cidades manifestarem interesse em desenvolver projetos habitacionais em imóveis disponibilizados pela SPU, por meio da publicação de Portarias de Declaração de Interesse do Serviço Público – PDISP, para fins de provisão habitacional de interesse social, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha – Entidades. Entretanto, verificou-se que, em caso de manifestação de interesse de mais de uma Entidade, os critérios de desempate são os seguintes, de forma resumida, nessa ordem de priorização:

- a) Entidade que tenha formalizado pedido da área junto à SPU, antes da publicação da PDISP;
- b) Entidade que tenha sido atendida, pela SPU, com a cessão ou doação da menor soma de áreas destinadas à habitação de interesse social;



- c) Entidade que tenha a maior experiência em projetos autogeridos de provisão habitacional concluídos;
- d) Entidade que seja escolhida mediante sorteio.

Observa-se assim que não existe nenhuma referência, dentre os critérios de desempate para seleção da entidade, aos projetos que se pretende desenvolver no imóvel da União, não havendo avaliação prévia, em última análise, da efetividade da destinação a ser realizada nem dos resultados que poderão ser alcançados.

Também merece atenção a definição do principal critério de desempate, qual seja, o fato de a entidade ter manifestado interesse na área previamente. Com essa metodologia, cria-se a possibilidade de simplesmente não haver disputa durante a seleção, bastando que uma interessada com conhecimento prévio de que determinada área será destinada requisi-te-a antecipadamente, inviabilizando, com isso, o sucesso das demais no processo.

A fragilidade do processo é reforçada ao observarmos que a própria Portaria indica que a entidade selecionada será a responsável por realizar a vistoria e o estudo da viabilidade técnica para utilização do imóvel para habitação de interesse social, bem como pela regularização fundiária do imóvel.

Mais ainda, analisando esse último ponto, observa-se, a priori, uma aparente discrepância entre as atividades desenvolvidas pela entidade, após o recebimento do termo de cessão de uso, e o fluxograma apresentado pelos gestores, trazido no item 1.1.2.2. Isso porque tanto para o fluxo padrão quanto para o fluxo associado ao Plano de Aceleração de Áreas para Habitação - PAAH, a análise da aptidão do imóvel, momento no qual deve se verificar a possível utilização do imóvel para habitação de interesse social, e a regularização, por exemplo, são realizadas pela Superintendência e pelo respectivo GTE, antes mesmo da publicação da PDISP, e não pela entidade, após sua seleção.

Cabe salientar que o detalhamento da implementação da Ação de Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, constante do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, informa que *“para a gestão do patrimônio da União é necessário que os imóveis sejam caracterizados e identificados mediante levantamentos físico-ambientais, cadastrais e socioeconômicos”* e que *“todas as atividades são executadas diretamente por técnicos e fiscais da SPU ou por intermédio de contratação de serviços de terceiros ou de parcerias estabelecidas com outras áreas da administração pública federal, estaduais e municipais e com organizações locais”*.

De fato, parece ser mais coerente que a análise de aptidão e a eventual regularização do imóvel seja de responsabilidade da União e devam ser realizadas antes da disponibilização do terreno para a entidade. Isso porque, se do contrário fosse, poderia se chegar a uma situação de destinação de imóvel que não possa ser utilizada para fins de habitação. Também parece razoável que o projeto que se pretende realizar na área deva ser uma variável importante no momento da escolha da entidade, sob o risco de se deixar de selecionar projetos com maior capacidade de atender aos objetivos da destinação, sem justificativas para tanto.

A título de comparação, analisando a regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, o processo de escolha da proposta se dá, primeiramente, com a pré-análise do terreno, momento em que a entidade apresenta documentação para avaliação da viabilidade quanto à utilização para fins habitacionais sob os aspectos técnicos de engenharia e jurídico.

Sendo o terreno viável para utilização para fins habitacionais, a entidade deve apresentar documentação para avaliação da viabilidade técnica de engenharia, social,



jurídica e negocial da proposta. Caso atenda aos requisitos, a proposta é encaminhada ao Ministério das Cidades para seleção, onde serão verificados os seguintes critérios:

- a) Maior percentual de contrapartida e/ou parcerias com entes públicos ou privados;
- b) Menor valor de aquisição das unidades habitacionais;
- c) Melhores condições de acesso aos equipamentos e serviços públicos;
- d) Sustentabilidade ambiental do projeto;
- e) Crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos;
- f) Situação de emergência ou de calamidade pública declarada por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional;
- g) Maior condição de acessibilidade às pessoas com deficiência;
- h) Ordem cronológica de recebimento do projeto pelo Agente Financeiro.

A aprovação das propostas é objeto de publicação pelo Ministério das Cidades, a partir da qual a entidade tem o prazo de 60 dias para efetivar a contratação.

É possível observar que os critérios utilizados para seleção de propostas pelo Ministério das Cidades, para o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (mesmo programa objeto da Portaria 292, sob análise), leva em consideração vários aspectos relacionados ao projeto apresentado.

Por fim, os pontos abordados dão margem para se discutir, novamente, a premissa adotada pela SPU de fazer, por si própria, a seleção de entidades, quando poderia apenas disponibilizar os imóveis para que o próprio Ministério das Cidades selecionasse o melhor projeto, bem como a entidade a ser beneficiada. Esse questionamento foi alvo de recomendação no Relatório de Auditoria nº 201314697, cujo atendimento será acompanhado ao longo do exercício, por meio do Plano de Providências Permanente.

Causa

Imprecisões e/ou lacunas da Portaria 292, de 14/10/2013, a qual apresenta, inclusive, situações conflitantes com o fluxo apresentado de destinações patrimoniais de imóveis para fins de habitação de interesse social executadas em parceria com o terceiro setor.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada a respeito dos assuntos abordados, a Unidade, primeiramente, informou não examinar nem analisar o projeto habitacional elaborado pela Entidade Organizadora no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. De acordo com a Secretaria, os normativos do programa atribuem essa competência à Caixa Econômica Federal – CEF. Acrescenta ainda que cabe à SPU:

“identificar áreas da União propícias para empreendimentos habitacionais, declarar estas áreas de interesse público divulgando no Diário Oficial da União (Portarias de Declaração de Interesse do Serviço Público – PDISP) e, a partir desse momento, receber propostas/solicitações de utilização do imóvel encaminhadas por



Especificamente quanto aos critérios de desempate, foi informado que a definição dos mesmos decorreu de reunião do Grupo de Trabalho Nacional com a presença de representantes da CEF e do Ministério das Cidades. Além disso, acrescenta que o critério de antiguidade da solicitação da entidade foi considerado oportuno, seguindo a lógica de vários eventos de seleção pública onde a antiguidade é critério para desempate, e finaliza comunicando que não cabe à SPU definir critérios sobre a qualidade do projeto.

No que se refere à discrepância observada entre o conteúdo da Portaria nº 292 e o fluxo, no que se refere às atividades a serem desenvolvidas pela entidade, a Secretaria apresentou a seguinte manifestação:

“esclarecemos que não há inconsistência nas etapas de análise de aptidão do imóvel. Trata-se de um processo composto de basicamente três momentos distintos e subsequentes: (a) a SPU, com apoio do GTE, seleciona áreas com aptidão para projetos habitacionais, considerando sua inserção na malha urbana, as diretrizes de uso e ocupação do solo, as condições físico morfológicas, a regularidade fundiária e cartorial ou a possibilidade de regularização fundiárias e urbanística do imóvel; (b) a partir desta seleção, a SPU faz a regularização cadastral e cartorial, quando houver necessidade, para editar a Portaria DISP para cada imóvel, vinculando-o ao PMCMV; (c) posteriormente à seleção é que a Entidade Organizadora faz a vistoria para analisar que tipo de empreendimento habitacional poderá ser realizado no local e construir um projeto.”

Por outro lado, naquele momento a SPU informou estar finalizando a elaboração do Plano de Providências Permanente, no qual estão contidas ações para eliminar inconsistências nos processos de destinação de áreas no âmbito do programa MCMV-Entidades. Dentre as medidas a serem adotadas, a Unidade informa a revisão do fluxograma de destinação, a elaboração de normativo de destinação de imóveis específico para o citado programa que regulamente os procedimentos para as entidades, os critérios para sua seleção e a publicação das destinações no sítio eletrônico da SPU.

Por fim, vale destacar que em resposta à solicitação de cópia do parecer da CONJUR/MP sobre a Portaria nº 292, a Unidade informou que tendo em vista trata-se de assunto técnico de alçada da SPU, não houve solicitação de manifestação daquela instância.

Análise do Controle Interno

As informações prestadas pela SPU, no que se refere à competência da Caixa Econômica Federal de analisar os projetos habitacionais, vão ao encontro dos normativos que balizam o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, inclusive já citados anteriormente. Entretanto, tal justificativa não relativiza os problemas apontados para os casos em que houver mais de uma entidade manifestar interesse em área a ser destinada pela União.

Nesses casos, entende-se que mesmo a Secretaria sendo enfática em afirmar que “*não cabe à SPU definir critérios sobre a qualidade do projeto*”, uma análise sobre a efetividade da destinação poderia ser feita, considerando-se o teor do projeto a ser desenvolvido, principalmente por se tratar de propriedades da União que, por sinal, deve representar da melhor forma possível os interesses da sociedade.

Assim, reforçamos o pensamento de que nos casos de mais de uma entidade manifestar interesse, a escolha da beneficiária deve levar em consideração aspectos sobre o projeto a ser desenvolvido, inclusive como forma de evitar possíveis problemas de impessoalidade. Mais ainda, essa análise deve ser feita no intuito de buscar, dentre as alternativas apresentadas, a que maximize os resultados para os interessados finais por meio do melhor aproveitamento da área a ser destinada.

Deve-se deixar claro que as considerações aqui relatadas não possuem o condão de eliminar a metodologia definida pela Unidade. Assim, ressalta-se, por exemplo, que a utilização da antiguidade da solicitação pode ser adotada complementarmente, em combinação com os demais critérios aqui mencionados, mas não prioritariamente, inclusive como forma de mitigar possíveis irregularidades.

Nesse sentido, conclui-se que a SPU pode buscar a inserção de etapa de análise dos projetos em sua metodologia de trabalho, no que se refere às destinações em que mais de uma entidade manifeste interesse. Para tanto, a Unidade pode basear-se, inclusive, no modelo adotado pelo Ministério das Cidades, conforme já citado anteriormente nesse ponto.

Quanto às etapas do processo de destinação, verificou-se que as informações prestadas pela Secretaria, por meio da manifestação citada anteriormente, condizem com o entendimento considerado ideal pela equipe de auditoria. Porém, ao se confrontar esse fluxo com o conteúdo da Portaria, percebe-se que há uma possível discrepância no que se refere aos seguintes artigos:

“Art. 3º Após a seleção, a Superintendência emitirá à Entidade Organizadora Termo de Anuência, cabendo a esta realizar vistoria e estudo da viabilidade técnica para utilizá-lo como habitação de interesse social, não cabendo às Superintendências a responsabilidade pelas vistorias e estudos de viabilidade técnica.

(...)

Art. 4º Definida a destinação do imóvel, a Superintendência emitirá à Entidade Organizadora Termo de Anuência para o desenvolvimento e aprovação do projeto, bem como a regularização fundiária do imóvel e tomada das demais providências necessárias junto ao órgão operador do financiamento”.

Quanto ao primeiro artigo, a confusão se dá pelo fato de o texto sugerir que o estudo de viabilidade técnica, a ser realizado pela entidade, irá decidir se o imóvel seria passível de habitação de interesse social quando, na verdade, essa análise já deveria ser realizada anteriormente no âmbito da SPU e, por fim, ser utilizada como subsídio para decidir pela destinação.

No que se refere ao art. 4º, o texto define que caberá à Entidade promover a regularização fundiária do imóvel, após a emissão do Termo de Anuência pela Superintendência. Por outro lado, a manifestação da Unidade relata que a partir da seleção “a SPU faz a regularização cadastral e cartorial”, divergindo do texto da Portaria no que se refere ao ator responsável por tal atribuição. Mais ainda, entende-se que além da peculiaridade do assunto exigir que tal competência recaia sobre a SPU, a execução da mesma deve se dar inclusive anteriormente à escolha da beneficiária.

Esses fatos demonstram fragilidades nos instrumentos que balizam as ações a serem executadas no âmbito dos processos de destinação e reforçam a necessidade de revisá-los no intuito de torná-los mais claros e fidedignos, ideia já inclusive absorvida pela Unidade. Esse ponto é reforçado, inclusive, ao observarmos que o conteúdo da Portaria é simplório e resumido com relação ao processo como um todo. Nesse caso, tendo em vista a ausência de normatização sobre o assunto, a elaboração da citada



norma deveria ter tido o condão de esgotar o assunto, definindo os conceitos ali presentes, principalmente por ser afeto a todas as Superintendências do país e a uma grande diversidade de entidades.

Como forma de evidenciar a fragilidade da Portaria nº 292 no que se refere à clareza, podemos somar aos apontamentos descritos o fato do normativo sequer apresentar um preâmbulo que indique, de forma resumida, seu propósito, o que poderia ser considerado uma boa prática da Unidade no sentido de promover um maior entendimento aos leitores. Mais ainda, reforçando esse sentido, pode-se dizer que da leitura do normativo não fica sequer claro se o mesmo tem o condão de regular as providências a serem adotadas pelas entidades interessadas ou o processo a ser desenvolvido no âmbito das Superintendências.

Assim, tendo em vista os argumentos apresentados, observa-se a possibilidade de reformulação da Portaria nº 292, no intuito de realizar um melhor detalhamento das etapas do processo de destinação, corrigir as incoerências apontadas, definir conceitos e inserir critérios diferenciados para os casos em que mais de uma entidade manifeste interesse pelas áreas. Mais ainda, tendo em vista a utilização de fluxogramas para balizar as atividades desempenhadas pelas Superintendências, ressalta-se que estes também devem passar por uma reformulação no sentido de refletirem, inequivocadamente, as reais etapas executadas no processo.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à SPU/MP que, em complemento às recomendações já efetuadas no âmbito do Relatório 201314697, revise a Portaria nº 292, de 14/10/2013, com vistas a eliminar as eventuais incoerências quanto às responsabilidades de cada ator envolvido nos processos de destinação patrimonial de imóveis para fins de habitação de interesse social executadas em parceria com o terceiro setor, aproveitando a oportunidade para definir conceitos, alterar os critérios de seleção para os casos em que mais de uma entidade manifestar interesse e detalhar com maior precisão as etapas envolvidas.

Recomendação 2: Recomendamos à SPU/MP que reformule, unifique e dê ampla publicidade ao fluxograma de ações a serem adotados pelas Superintendências no âmbito dos processos de destinação patrimonial de imóveis para fins de habitação de interesse social executadas em parceria com o terceiro setor, atentando-se para que o mesmo reflita fidedignamente as etapas executadas, bem como o conteúdo da Portaria normatizadora do processo.

1.1.2.7 CONSTATAÇÃO

Inconsistências nas transferências de UGs e na regularização de destinações já efetuadas, identificadas nos últimos quatro exercícios.

Fato

Durante os últimos exercícios, foi realizado acompanhamento sobre os dados gerais das transferências de imóveis de uso especial da União para outras UGs diferentes da SPU. Com isso, em 2013, além das questões relativas ao macroprocesso de destinação que utilizam como estratégia de execução as parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, tratadas nos itens anteriores, na avaliação dos resultados alcançados no presente Plano Orçamentário, voltou-se a analisar a gestão dos imóveis



de uso especial, no que diz respeito às inconsistências nas transferências de UGs e à regularização de destinações já efetuadas.

Conforme abordado nos relatórios de auditoria dos últimos três exercícios, existem inconsistências cadastrais, relativas à falta de conclusão ou regularização do processo de destinação de imóveis sob a responsabilidade da SPU/MP e das Superintendências. O quadro seguinte mostra a evolução da situação nos últimos três anos:

Regime de Utilização	Total (2010)	Total (2011)	Total (2012)	Total (2013)
Em regularização - cessão	881	1066	1069	1133
Em regularização - entrega	292	339	406	1184
Em regularização - outros	1.642	1858	1908	2297
Irregular - cessão	25	31	33	32
Irregular - entrega	42	54	57	128
Irregular - outros	348	367	359	358
Total	3.230	3.715	3.832	5.132

Fonte: Consolidação de dados extraídos via SSD-DW.

Pela análise da tabela, observa-se que o número de imóveis com as referidas pendências cadastrais aumentou ano após ano. O único regime de utilização que apresentou melhora, ainda que pouco significativa, foi o 'irregular – outros'. O número das referidas inconsistências passou de 3.230 em 2010 para 5.132 inconsistências em 2013, havendo grande salto em 2013, quando comparado a 2012.

Já o quadro a seguir demonstra o número de imóveis de uso especial que permanecem cadastrados sob a responsabilidade das Superintendências do Patrimônio da União, mesmo já tendo sido cedidos ou entregues:

Regime de Utilização	Total (2010)	Total (2011)	Total (2012)	Total (2013)
Cessão – Administração Federal Indireta	133	132	143	166
Cessão - outros	455	441	455	450
Cessão Onerosa	75	74	73	73
Cessão para prefeituras, Estados e outras entidades sem fins lucrativos	577	665	841	881
Entrega – Administração Federal Direta	384	370	366	369
Entrega para Aquicultura	3	2	41	79
Entrega para residência obrigatória	46	40	39	35
Total	1.673	1.724	1.958	2.053

Fonte: Consolidação de dados extraídos via SSD-DW.

Novamente, percebe-se que, em regra, o número dessas inconsistências cadastrais aumentou. Em 2010, 1.673 imóveis cedidos permaneciam cadastrados com o código das Superintendências do Patrimônio da União em detrimento ao das Unidades Gestoras Responsáveis; já em 2013, esse número subiu para 2.053.

Cabe ressaltar que o cadastramento de imóveis em Unidades Gestoras diferentes daquelas entidades e órgãos efetivamente responsáveis por esses bens constitui-se em impropriedade que, entre outros impactos, compromete a atualização dos demais dados referentes aos imóveis no SPIUnet. Adicionalmente, deve-se frisar que a morosidade nos processos de destinação dos imóveis afronta a eficiência do uso desses bens públicos.



A título ilustrativo, verifica-se que dentre os 11.770 imóveis que estão sob responsabilidade das Superintendências, devendo ter seus valores atualizados de forma a garantir a fidedignidade do Balanço Geral da União, o qual integra a Prestação de Contas da Presidência da República, conforme 1.2.2.2, 2.053 poderiam já estar sob a responsabilidade dos órgãos que efetivamente estão utilizando os imóveis, o que representa cerca de 17%. Assim, considerando a carência de estrutura das Superintendências, pode-se afirmar que esse fato impacta sobremaneira as atividades desempenhadas em cada Estado.

Além das recomendações associadas à execução do planejamento estratégico, que serão tratadas no 4.1.1.1 deste relatório, consta no Plano de Providências Permanente recomendação exarada quando da avaliação da gestão de 2010. Trata-se da necessidade de a SPU/MP realizar estudo com relação às inconsistências cadastrais no SPIUnet, em especial àquelas relativas à não conclusão das destinações e transferências das Unidades Gestoras, e incluir, nos instrumentos de planejamento interno, as metas específicas para a redução destas incoerências, promovendo o devido monitoramento de tais metas.

Como providência, o gestor informou no Relatório de Gestão que realizou, em 2011 e 2012, oficinas de capacitação do SPIUnet e sobre noções básicas de acesso ao DW, possibilitando aos servidores inserir e manter os dados atualizados e realizar extração de relatórios gerenciais. Adicionalmente, relatou proposta de dar continuidade às oficinas ao longo de 2014, para melhor qualificação do quadro.

Além disso, os gestores propõem a criação de Grupo de Trabalho para levantar as inconsistências cadastrais, junto às Superintendências do Patrimônio da União, com vistas à obtenção de critérios e metas específicas para sua redução.

Em que pese a iniciativa de capacitação ser salutar, observa-se, pelos números apresentados anteriormente, que não se alcançou o resultado esperado; ao contrário, houve piora dos índices ao longo dos últimos quatro exercícios. Ademais, a proposta de criação do grupo de trabalho, que iria definir junto às Superintendências os critérios e metas de redução das inconsistências, já havia sido apresentada durante a avaliação da gestão de 2012, o que indica que não houve avanços nessa iniciativa.

Em conclusão, destaca-se que caso não sejam adotadas providências específicas, não há perspectiva de redução das inconsistências que vem sendo apontadas ano após ano.

Causa

Deficiência na gestão dos imóveis de uso especial destinados a terceiros, agravadas por limitações sistêmicas que não permitem o real retrato da situação dos imóveis transferidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica nº 279/CGGES/CGADM/SPU-MP, a SPU informou que, com relação aos imóveis em processo de destinação com situação "em regularização" e "irregular", estão sendo feitas capacitações, desde o exercício de 2011, sobre os sistemas estruturantes da Secretaria, de modo a permitir que os servidores possam realizar a extração de relatórios gerenciais para o adequado acompanhamento das inconsistências e adoção das medidas necessárias para sua redução.



De acordo com os gestores, a ocorrência das referidas inconsistências cadastrais são decorrentes de diversos fatores, entre eles: processo de regularização cartorial do imóvel incompleto, processo inconcluso de incorporação do imóvel, divergências na caracterização do imóvel - seja por divergência de áreas ou falta de inclusão das benfeitorias -, bem como não conclusão dos processos de destinação.

Nesse sentido, faz-se necessário o estudo individualizado da situação de cada imóvel, por meio de ações conjuntas entre os diversos Departamentos da Secretaria.

Como proposta de ação, além da continuidade das oficinas de capacitação, é apresentada a necessidade de catalogação das inconsistências para que, em conjunto com as Superintendências, seja elaborado cronograma de atuação, com a criação de metas específicas para a sua resolução.

No que se refere aos imóveis objetos de “cessões” e “entregas”, foi feito o enquadramento das inconsistências em três tipos de situações:

- i) destinações a outros órgãos da Administração Pública Federal Direta;
- ii) destinações a órgãos da Administração Pública Federal Indireta; e
- iii) destinações a outros (Estados, Municípios, Entidades Sem fins Lucrativos, Terceiros Particulares, entre outros).

Para o primeiro caso, a Unidade informa que expedirá memorando orientando às Superintendências que, com a destinação do imóvel, a transferência da gestão também deverá ser efetivada no SPIUnet, tendo em vista que a administração dos próprios nacionais aplicados em serviço público compete aos órgãos que os tenham a seu cargo.

Com relação ao segundo caso, os gestores informam que, após a cessão do imóvel, quando se transfere também a unidade gestora, o patrimônio, no SIAFI, passa a ser contabilizado na entidade da Administração Indireta, gerando, assim, inconsistência no balanço patrimonial da União. Inclusive, haveria resistência por parte das entidades da Administração Indireta em receber a contabilização desse patrimônio, uma vez que não possuíam autonomia para a sua gestão. Assim, a Secretaria entende que se faz necessária a realização de ajustes nas interfaces do SPIUnet e no SIAFI, de forma a não haver a transferência de patrimônio nas referidas destinações, entendimento a ser firmado junto a STN.

Por fim, com relação ao último item, da mesma forma descrita anteriormente, com a destinação, o patrimônio passaria a fazer parte erroneamente da contabilização desses órgãos. Além disso, atualmente a SPU está impossibilitada de realizar alterações, nos processos de destinação para Estados e Municípios, pois, de acordo com entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, somente órgãos ou entidades da administração pública federal (direta ou indireta) devem possuir códigos de Unidade Gestora, pois os códigos têm rebatimento direto na contabilidade pública federal, por meio do SIAFI. Assim, para aquela STN, somente os imóveis de uso da Administração Pública Federal devem ser contabilizados no SIAFI, sendo que aqueles que estão sob gestão dos Municípios ou dos Estados, deveriam estar contabilizados no SIAFEM e não no SIAFI.

Análise do Controle Interno

Conforme exposto anteriormente, apesar da importância das iniciativas de capacitação relatadas pela Unidade, verifica-se que, em princípio, o efeito desejado não vem sendo alcançado, uma vez que o número de inconsistências nas transferências de UGs e a não regularização de destinações já efetuadas vem aumentando ano após ano.



Com relação aos imóveis em processo de destinação com situação "em regularização" e "irregular" houve um aumento de aproximadamente 60% de casos quando se compara 2013 com 2010, tendo havido um grande salto justamente em 2013, exercício sob análise.

Nesse sentido, concordamos com a proposta de ação, no sentido de se realizar a catalogação das inconsistências para que, em conjunto com as Superintendências, seja elaborado cronograma de atuação, com a criação de metas específicas para a sua resolução.

Já no que se refere aos imóveis objetos de "cessões" e "entregas", apesar de o incremento das inconsistências ter sido menor nos últimos quatro anos, ainda assim existe a necessidade de atuação.

Por essa razão, quando se fala nas destinações a órgãos da Administração Pública Federal Direta, além do encaminhamento do memorando orientando às Superintendências a realizar a transferência da gestão também no SPIUnet, entendemos ser necessária também a definição de cronograma de atuação, com a criação de metas específicas, assim como tratado no item anterior.

No que se refere às destinações à Administração Indireta, da argumentação trazida pela Unidade, entende-se que não pode haver a transferência da UG, uma vez que isso afetaria o balanço patrimonial da União, já que o imóvel passaria a integrar o balanço da entidade que o recebeu. Assim, concordamos com a necessidade de corroboração desse entendimento com a Secretaria do Tesouro Nacional e, em se confirmando, a adoção de medidas nos sistemas governamentais de modo que seja retratada a situação dessas destinações da melhor forma possível.

Ressalta-se, entretanto, que mesmo definindo-se que o imóvel deve ser mantido no patrimônio da União, a gestão do mesmo deve ser repassada à entidade que o receber ou, caso contrário, a SPU deverá ser a unidade responsável por fazer essa gestão.

Por fim, sobre as cessões e entregas para entes federativos e entidades privadas, entende-se que o mesmo raciocínio exposto anteriormente também seja válido, ou seja, a simples transferência da UG implicaria em inconsistências no balanço patrimonial da União. A situação ainda seria agravada pela impossibilidade de se estabelecer códigos de UGs, no SIAFI, para unidades não pertencentes à Administração Pública Federal, o que também deve ser discutido junto com a STN.

Novamente ressalta-se que cerca de 17% dos imóveis que hoje estão sob responsabilidade da SPU poderiam ter sua gestão repassada para os órgãos e entidades que efetivamente os estão utilizando, reduzindo-se assim o universo de imóveis que tenham que ter a avaliação atualizada pelas Superintendências, por exemplo.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar plano de ação, indicando etapas, prazos, responsáveis e metas para catalogação e regularização das transferências cadastradas no sistema como "em regularização" e "irregular".

Recomendação 2: Elaborar plano de ação, indicando etapas, prazos, responsáveis e metas para regularização das destinações a órgãos da Administração Pública Federal Direta.

Recomendação 3: Provoque a STN para verificar como proceder nos casos de destinações a órgãos da Administração Pública Federal Indireta, Entes Federativos e entidades privadas.



Recomendação 4: A partir do entendimento construído juntamente com a STN, elabore plano de ação, indicando etapas, prazos, responsáveis e metas para regularização das inconsistências, incluindo eventuais ajustes sistêmicos que se façam necessários.

1.1.2.8 INFORMAÇÃO

Sistema SIAPA e Ferramenta SSD DW

Fato

A partir do sítio eletrônico do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), encontramos a descrição do Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA. Trata-se de ferramenta de apoio à administração do patrimônio imobiliário da União, com relação aos imóveis dominiais, que tem como objetivos:

- (1) identificar os imóveis dominiais da União (quais são, em que local estão e quais suas características);
- (2) identificar os usuários dos imóveis dominiais da União (quem são, que imóveis estão ocupando, quais são os regimes de utilização e período de ocupação dos imóveis);
- (3) agilizar a cobrança e o aprimoramento dos controles sobre os devedores omissos;
- (4) fornecer dados para o encaminhamento dos processos para inscrição em dívida ativa da União e a competente execução judicial;
- (5) estabelecer padronização nas atividades operacionais executadas pelas SPUs – Superintendências do Patrimônio da União;
- (6) integrar os procedimentos da SPU – Secretaria do Patrimônio da União – e suas Superintendências; e
- (7) dispor a SPU de informações que possam apoiar os esforços de combate à sonegação e à moralização no trato da coisa pública.

Os dados do SIAPA são integrados e organizados pelo SSD - Sistema de Suporte à Decisão – que consiste em serviço baseado em tecnologia de *Data Warehouse* e na ferramenta OLAP (*Online Analytical Processing*). Em linhas gerais, *Data Warehouse* é um depósito de dados consolidados sobre determinada organização e OLAP é uma ferramenta para exploração de *Data Warehouse* que permite a análise e a alteração de grande volume de dados em diferentes perspectivas.

Informações oriundas do sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão esclarecem que o Sistema de Suporte à Decisão da SPU visa dotar a Secretaria de Patrimônio da União de informações de caráter estratégico e gerencial, necessárias ao seu processo de tomada de decisão para gestão do patrimônio imobiliário da União. Subsidiariamente, oferece informações para o processo de auditoria relacionado ao nível de qualidade dos dados do sistema operacional SIAPA, bem como, do acompanhamento dos trabalhos executados pelas projeções regionais da SPU relativos aos processos de cadastramento imobiliário, cadastramento de responsável, débito, crédito, e parcelamento.

Dessa forma, a premissa básica do SSD DW SIAPA é disponibilizar informações de forma tempestiva, de acordo com as necessidades do usuário, por meio de consulta em ferramenta cliente-servidor ou WEB.

1.1.2.9 CONSTATAÇÃO



Adoção de procedimentos de avaliação e periodicidade de atualização de valores de imóveis dominiais sem amparo normativo.

Fato

De acordo com trabalho de auditoria executado pela Controladoria Regional da União no Estado do Amapá – CGU-AP, verificou-se que a Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Amapá – SPU-AP – utiliza práticas de avaliação de imóveis dominiais sem previsão normativa e adota periodicidade de atualização das avaliações distinta daquela prevista em norma vigente.

A SPU-AP descreveu a metodologia utilizada para a avaliação e a periodicidade de atualização dos valores de imóveis dominiais, durante o período de campo da auditoria relacionada à Ordem de Serviço nº 201316887. Em síntese, a metodologia baseia-se na utilização dos valores dispostos em Plantas Genéricas de Valores (PGV), produzidas a partir de dados de mercado dos municípios, como valor referencial de avaliação de imóveis.

Entretanto, observa-se que frequentemente as PGVs não são atualizadas por dados específicos provenientes dos municípios, levando a SPU-AP a utilizar-se de índices econômicos, como o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para realizar a correção. Outra metodologia utilizada, quando não há publicação dos valores base da PGV, ainda que desatualizados, consiste em a SPU-AP solicitar aos municípios documento oficial indicativo de valor do m² do terreno onde se encontra o imóvel a ser avaliado.

Além desses procedimentos, alternativamente, a Superintendência faz uso de Valores de Terra Nua (VTN) estabelecidos a partir de cooperação técnica entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – por meio da Superintendência Estadual do Amapá (INCRA/AP) – e o órgão estadual Instituto do Meio Ambiente (IMAP). Os valores de VTN estabelecidos para cada um dos 16 municípios do Amapá foram publicados em diário oficial do Estado em 17/02/2010 e servem de referência para o valor de imóveis situados em áreas rurais.

Em sua exposição, a SPU-AP informou, ainda, que a atualização dos valores de avaliação ocorre de dois em dois anos, em semelhança ao que acontece com os imóveis de uso especial registrados no Sistema SPIUnet.

A partir das explanações apresentadas pela SPU-AP, verificou-se que os procedimentos adotados para o estabelecimento do valor das avaliações e suas atualizações podem ser divididos em três grupos: aqueles que têm previsão em normativos internos publicados pelo Órgão Central, aqueles que se amparam em orientações exaradas por meio de Notas Técnicas e mensagens eletrônicas e, finalmente, aqueles destituídos de embasamento formal para sua aplicação.

Nesse sentido, menciona-se como exemplo do primeiro grupo o estabelecimento de valor de avaliação obtido a partir de PGVs, conforme a ON-GEADE-004/2003, item 4.5.4. No segundo grupo, observamos, por exemplo, que a atualização dos valores de PGVs a partir de índices oficiais, no exercício de 2013, teve previsão na Nota Técnica n.º 722/CGCUP/DECAP/SPU-MP, de 30/10/2012. De forma semelhante, a utilização da VTN como base de cálculo das avaliações ampara-se em mensagem eletrônica oriunda da Coordenação Geral da Amazônia Legal/SPU/MP, pela qual se demonstrou que o procedimento descrito provém de orientação do Órgão Central, muito embora não haja previsão expressa em normativo interno. Por fim, o terceiro grupo pode ser ilustrado pela utilização de documentos municipais – que não os valores base da PGV – como referência para o valor do m² onde estão situados os imóveis sob avaliação, sem



que se possa identificar a fundamentação legal ou a orientação institucional que embasou tal prática.

Outrossim, nos termos da ON-GEADE-004/2003, item 4.6.2.1, as avaliações por PGV têm validade de 12 meses, em decorrência da previsão de sua confecção anual. Afim a essa norma, há dispositivo na Nota Técnica n.º 722/CGCUP/DECAP/SPU-MP que possibilita a atualização de PGVs defasadas, utilizando-se de índices financeiros, quando da impossibilidade de proceder à atualização da PGV por intermédio de outros procedimentos elencados na referida Nota. Da combinação dos dois normativos, tem-se que a periodicidade de atualização por índices aplicados sobre avaliações obtidas a partir de PGV deve ser anual. Portanto, verificou-se que o procedimento adotado pela SPU-AP não se mostrou adequado, tendo em vista que a atualização, a partir de índices financeiros, de PGVs defasadas deveria ocorrer anualmente.

De fato, consultas ao SIAPA demonstraram que, para os RIPs da amostra não-probabilística de imóveis dominiais destinados sob modalidade onerosa, descrita no quadro seguinte, a atualização dos valores de avaliação, por parte da SPU-AP, considerados os quatro últimos exercícios, ocorreu com frequência bienal (exceto para o RIP 0607 XXXXXXX -48, cujo valor permaneceu fixo pelo período de 4 anos).

Quadro – Valores de débitos por utilização de imóveis dominiais sob modalidade onerosa

RIP	Instrumento de destinação	Exercício	Base Cálculo	Valor na Data Base Cálculo (R\$)
0605 XXXXXXX-36	Aforamento	2013	26/04/2013	190,74
		2012	27/04/2012	190,74
		2011	29/04/2011	163,80
		2010	23/04/2010	163,80
0605 XXXXXXX -20	Aforamento	2013	26/04/2013	23.622,20
		2012	27/04/2012	23.622,20
		2011	29/04/2011	20.286,71
		2010	23/04/2010	20.286,71
0605 XXXXXXX -29	Aforamento	2013	26/04/2013	85.454,58
		2012	27/04/2012	85.454,58
		2011	29/04/2011	73.387,87
		2010	23/04/2010	73.387,87
0605 XXXXXXX -00	Aforamento	2013	26/04/2013	68.380,61
		2012	27/04/2012	68.380,61
		2011	29/04/2011	58.724,86
		2010	23/04/2010	58.724,86
0605 XXXXXXX -04	Inscrição de ocupação	2013	26/04/2013	396,69
		2012	27/04/2012	396,69
		2011	29/04/2011	357,02
		2010	23/04/2010	357,02
0607 XXXXXXX -48	Inscrição de ocupação	2013	26/04/2013	41.000,00
		2012	27/04/2012	41.000,00
		2011	29/04/2011	41.000,00
		2010	23/04/2010	41.000,00

Fonte: SIAPA, consultas realizadas nos dias 17 e 18/02/2014.

O item 10.3.5 da Nota Técnica n.º 722/CGCUP/DECAP/SPU-MP, de 30/10/2012, que apresenta diretrizes e orientações gerais para atualização da PGV em 2013, está abaixo reproduzido:

“10.3.5.1. Por fim, nos casos em que não for possível proceder à atualização da PVG com base nas diretrizes elencadas nos itens anteriores, a atualização por índices poderá ser realizada, devendo ser adotado o seguinte procedimento:

10.3.5.1. Elaboração de justificativa técnica que demonstre que os valores da PVG estão defasados de forma homogênea para o território de abrangência de atualização e que a solução adotada de



índice esteja de acordo com os valores praticados pelo mercado no exercício.

10.3.5.2. Aplicar o maior valor dentre os seguintes índices: IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, INCC – Índice Nacional de Custo da Construção, ou IGP-M – Índice Geral de Preços do Mercado. Poderá ser adotado outro índice que se mostre mais adequado à realidade do mercado local, desde que justificado.”

Considerando o dispositivo transcrito acima, é possível observar que a Nota Técnica possibilitou às Superintendências a atualização de valores de PGVs já existentes, a partir de índices financeiros. Não se vislumbra, no entanto, como “índice” os valores de m² informados pelas prefeituras que nunca procederam ao estabelecimento de PGV para suas áreas urbanas.

Por tudo o que foi apresentado, verifica-se que, no tocante à avaliação e atualização de avaliação de imóveis dominiais, foram adotados procedimentos sem previsão explícita na normatização interna, assim como contrariou a norma vigente com relação à periodicidade das atualizações para os imóveis listados no quadro anterior, em que pese terem sido observadas orientações internas do Órgão Central.

Causa

Lacunas normativas no tocante ao procedimento a ser adotado para estabelecimento de valores de avaliação de imóveis dominiais e suas atualizações.

Ausência de controle administrativo primário eficiente para o acompanhamento das avaliações de imóveis dominiais e suas atualizações.

Manifestação da Unidade Examinada

A Secretaria do Patrimônio da União pronunciou-se da seguinte forma, quando instada a manifestar-se sobre as normas, a metodologia, a periodicidade e os controles das avaliações dos imóveis dominiais:

“[...] informamos que os valores dos imóveis registrados no SIAPA são baseados, em sua maioria, pelo valor da terra definido pela Planta de Valores Genéricos- PVG, tendo sua periodicidade anual, uma vez que a cada exercício é feito o lançamento das taxas e foros. No entanto, há de se ressaltar que a PVG é conduzida por valores médios de mercados, ou seja, genéricos, e que, verificada a adequação da PVG a realidade do mercado imobiliário, não será promovida a atualização ou indexação de sua base.

Em relação à periodicidade das avaliações no âmbito da SPU é definida conforme a ON GEADE 004/2003. Destaca-se que no caso específico do SIAPA, as avaliações são oriundas da Planta de Valores Genéricos – PVG, tendo validade de doze meses em decorrência da previsão de sua confecção anual. Quanto à metodologia, empregada anualmente, é orientada às Superintendências o planejamento de suas PVG's que deverão ser iniciadas com a caracterização regional do mercado imobiliário de modo a perceber os principais elementos que proporcionam a dinamização imobiliária no Estado durante o exercício anterior, com potencial de incremento do valor dos imóveis da União, se houver. Esta caracterização é feita por municípios ou zonas



homogêneas. O objetivo desta etapa é identificar os municípios/zonas homogêneas que poderão ser objeto da atualização da PVG no ano corrente. A partir da identificação dos municípios, sugere-se realizar levantamento da PVG de cada município e proceder à análise comparativa entre a PVG municipal e a PVG da SPU, com a finalidade de se verificar eventuais defasagens dos valores. Recomenda-se que tal comparação seja feita somente nos municípios em que se constatarem elementos que proporcionaram variação do mercado imobiliário nas áreas da União. Além do que, as Superintendências fazem as devidas análises qualitativas e comparativas com as respectivas plantas municipais, quando existente, bem como uma análise qualitativa e comparativa, de modo que muitas vezes são priorizados os municípios que contem uma maior quantidade de imóveis na base.

Cabe ressaltar que desde 2012 a SPU vem adotando a alternativa de atualização da PVG por índices oficiais que atinjam em escala o município ou o estado como um todo. Com tal proposição, percebe-se a atualização de todas as capitais e boa parte dos demais municípios ao longo dos últimos três anos. Finalmente, há de se ressaltar que se encontra em curso a revisão do atual normativo sobre o processo de atualização de valores dos imóveis da União, cuja previsão de conclusão está para o segundo semestre de 2014.

Quanto ao controle do estoque, informamos que a SPU está desenvolvendo um Painel de Indicadores com o objetivo de acompanhar de forma sistemática e preventiva as atividades do órgão sobre vários temas. Dentro da organização dos indicadores no Painel, o indicador nº 2 – Grau de Atualização do valor dos Imóveis Dominiais prevê a apresentação em forma gráfica das informações da base do SIAPA a respeito da atualização dos valores dos imóveis, classificando os RIPs quanto ao quantitativo de desatualizações, quanto ao prazo de vencimento, quanto a localidade, por UF, quanto ao tempo de desatualização, bem como quanto a faixa de valores. Este acompanhamento deverá ser realizado pela área responsável pelo Cadastro no Órgão Central e pelas respectivas Superintendências, que são responsáveis pelo procedimento de atualização dos valores na base SIAPA”.

[...] o normativo que estabelece as metodologias aplicadas é a norma de avaliação da SPU, ON GEADE 004, bem como a Norma Brasileira - NBR 14.643. Vale frisar mais uma vez que esta norma está em análise pela área técnica e será revisada e atualizada.”

Adicionalmente, quando da manifestação ao Relatório Preliminar, a Unidade citou o item 4.5.4 da ON GEADE 004, o qual dispõe que “Nos municípios onde a planta de valor venal dos imóveis abrangidos por sua jurisdição administrativa apresenta equivalência com a realidade do mercado imobiliário local, será permitida a atualização da PGV tomando por base os valores municipais”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a SPU destacou as duas normas utilizadas na avaliação de imóveis dominiais: a ON GEADE 004/2003, elaborada pelo próprio órgão, e a NBR 14.643. Portanto, persistem pelo menos duas das afirmações anteriormente apontadas sobre os procedimentos de avaliação implementados sem amparo direto nas normas citadas pela SPU-AP: atualização dos valores de PGVs a partir de índices oficiais, no exercício de 2013, e utilização da VTN como base de cálculo das avaliações. Ressalta-se, entretanto, que não está sendo questionada a viabilidade de utilização desses procedimentos, mas sim, não constarem explicitamente das normas, o que pode levar a



eventuais tratamentos diferenciados pelas Superintendências mesmo tratando-se de situações equivalentes.

Com relação à periodicidade das avaliações, embora a Unidade faça referência à ON GEADE 004/2003, confirma-se a dissonância entre o normativo e a prática demonstrada a partir dos RIPs relacionados no quadro anterior. De fato, essa ON, no item 4.6.2.1, dispõe que “As avaliações oriundas da Planta Genérica de Valores – PGV terão validade de doze meses em decorrência da previsão de sua confecção anual”. No entanto, os referidos RIPs foram atualizados bienalmente ou quadrienalmente.

De forma geral, observam-se duas questões fundamentais sobre o tema de avaliação de imóveis dominiais da União, no âmbito da SPU. Primeiramente, é necessário que exista norma a respeito do assunto, elaborada com razoável clareza, abrangência e aplicabilidade. Clareza no sentido de definir os conceitos e a metodologia utilizados, sem lacunas relevantes que inviabilizem a correta interpretação. Abrangência com relação a abarcar todas as realidades trabalhadas pela SPU, contemplando as diferenças regionais e temáticas. Aplicabilidade referindo-se à garantia de que as unidades regionais terão os elementos necessários para operacionalizar os dispositivos da norma. Neste sentido, a SPU menciona que o atual normativo está em processo de revisão pela área técnica.

Em segundo lugar, a situação examinada exige acompanhamento e controle administrativo eficaz por parte da Secretaria do Patrimônio da União. Esta ação permitirá que eventuais desvios sejam reparados, ao mesmo tempo em que mostrará tempestivamente, ao Órgão Central, a condição das avaliações. Sobre assunto, a SPU faz menção à construção de indicadores, que poderão ser instrumentos úteis na construção deste controle administrativo primário.

Ressalta-se que, embora este tema tenha sido introduzido a partir do caso concreto encontrado no Estado do Amapá, trata-se de questão que envolve todas as Unidades da Federação. Como exemplo disso, podemos citar informação encontrada no Relatório de Auditoria nº 201405686, elaborado pela Controladoria Regional da União no Estado da Bahia:

“A partir das análises de processos de inscrição de imóveis da União foi possível avaliar-se que uma questão bastante crítica, que acarreta grandes perdas de receitas para a União, trata-se da desatualização dos valores da Planta Genérica de Valores - PGV cadastrados no SIAPA, principalmente em áreas de grande valorização no Estado da Bahia.”

Nesse sentido, ressalta-se que o fato foi constatado na SPU-AP, pelo fato de ter sido parte do escopo definido para a auditoria o aprofundamento quanto à questão da avaliação dos imóveis dominiais, mas essa é uma questão que afeta todas as regionais.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar da proposta de nova Orientação Normativa sobre avaliação de imóveis da União as disposições constantes das orientações expedidas anualmente às Unidades Regionais, cabendo a estas orientações apenas dispor sobre aspectos transitórios.

Recomendação 2: Apresente plano de capacitação dos técnicos das Superintendências de modo a garantir a padronização de entendimento do normativo sobre avaliação de imóveis da União.



Recomendação 3: Estabelecer indicadores de controle administrativo e sistemática que contemple a emissão de relatórios gerenciais, com o objetivo de acompanhar as avaliações e as atualizações de valores dos imóveis dominiais da União.

1.2 FISCALIZACAO E CONTROLE DO USO DE IMOVEIS DA UNIAO

1.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Descrição do Plano Orçamentário 0001 - Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União, integrante da Ação 8690 - Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União.

Fato

Na Ação Orçamentária 8690 – Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União está inserido o Plano Orçamentário 0001, de mesmo nome. Os recursos orçamentários destinados para este fim, para o exercício de 2013, são os dispostos na tabela abaixo:

Ação.PO	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Liquidado (R\$)
8690.0001	2.182.983,00	2.110.113,00	1.061.463,76

Fonte: dados extraídos do Relatório de Gestão da Unidade – exercício 2013.

A atividade de Fiscalização é voltada para a realização de vistorias – diretamente por servidores da SPU ou por meio de parcerias com entidades federais, estaduais e municipais –, à realização de estudos e análises espaciais acerca da situação efetiva de ocupação dos imóveis e territórios da União e à implementação e manutenção de sistema de monitoramento da fiscalização. Destaca-se ainda o aprimoramento de normas e materiais para orientação das ações de fiscalização dos imóveis da União. O PO possui como produto intermediário o número de fiscalizações realizadas.

Importante aspecto refere-se às fiscalizações realizadas no âmbito das destinações realizadas. O objetivo dessa tarefa é verificar se a finalidade das destinações está sendo alcançada, nos termos das obrigações pactuadas. Daí, novamente se observa a importância do Plano Orçamentário para a missão estratégica da SPU, qual seja: *“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”*.

O PO é relevante na medida em que funciona como controle administrativo de praticamente todo processo de trabalho executado pela Unidade. Dessa forma, por meio da fiscalização, previnem-se desvios na oferta do produto final, qual seja a destinação de imóveis, atendendo à função social da propriedade e subsidiando demais políticas públicas.

A tabela a seguir apresenta síntese da execução orçamentário-financeira e física para o Plano Orçamentário:

Produto	Meta	Valor Realizado	%	Índice de Discrepância
Meta financeira (reais)	2.110.113,00	1.061.463,76	50,30%	3,60
Imóvel Fiscalizado (unidades)	1.200	2.176	181,33%	

Fonte: Relatório SIOP referente ao período de janeiro a dezembro.



Observa-se a incompatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e a execução física da SPU para o PO, uma vez que pouco mais de 50% do valor orçado foi executado e, em contrapartida, a meta física foi superada em mais de 80%.

De acordo com os gestores, dois fatores contribuíram para a extrapolação da meta física:

- a) o enfoque dado pelas Superintendências para o plano de fiscalização; e
- b) a publicação da Portaria 149, de maio de 2013, analisada em ponto específico deste relatório, contemplando o controle e o acompanhamento das ações de fiscalização e avaliação de imóveis.

Além disso, no aspecto operacional, cada evento de fiscalização gera um relatório que é inserido no Sistema FIGEST, o que permite o acompanhamento do cumprimento das metas estaduais, de forma individualizada para cada Superintendência. Porém, os gestores afirmaram que, em alguns casos, um evento de fiscalização (consubienciado em um relatório), pode abranger a fiscalização de mais de um imóvel, especialmente porque há a recomendação de otimização dos deslocamentos.

No que se refere à falta de correlação entre as metas físicas e financeiras, a Unidade esclareceu que a quantidade de imóveis fiscalizados não guarda correspondência estrita com a meta financeira, uma vez que em muitos casos não se faz necessário o uso de recurso para deslocamento (diárias e/ou passagens) para tais atividades. Esta situação é bastante representativa no Distrito Federal, sendo aquela Superintendência uma das mais atuantes na fiscalização.

Por outro lado, a baixa execução financeira teria se dado em virtude de que o PO é afetado por despesas do tipo: serviços de demolição, vistorias, manutenção de veículos, combustível, serviços de comunicação, aquisição de equipamentos e material de expediente, para as quais houve restrição orçamentária.

Novamente verifica-se a impossibilidade de se realizar a avaliação da eficácia e da economicidade da gestão a partir da análise quanto ao alcance ou não das metas estipuladas na LOA.

Nesse sentido, foi definido como escopo para a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão a fiscalização efetuada nos imóveis destinados, a partir de amostra não-probabilística, tanto no DF quanto em outras Unidades da Federação, e o papel da SPU - Órgão Central na gestão do macroprocesso de fiscalização, conforme tratado no item 1.2.1.2 deste relatório.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Descrição do Plano Orçamentário 0002 - Avaliação de Imóveis da União, integrante da Ação 8690 - Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União.

Fato

Na Ação Orçamentária 8690 – Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União está inserido o Plano Orçamentário 0002 – Avaliação de Imóveis da União. Os recursos orçamentários destinados para este fim, para o exercício de 2013, são os dispostos na tabela abaixo:

Ação.PO	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Liquidado (R\$)
8690.0002	500.000,00	572.870,00	134.218,42

Fonte: dados extraídos do Relatório de Gestão da Unidade – exercício 2013.



O referido PO tem por finalidade a avaliação dos imóveis da União com objetivo de manter os valores dos imóveis atualizados em relação aos valores de mercado, o que é feito por meio da capacitação de servidores para realizarem avaliações e homologação de avaliações executadas por terceiros.

A relevância desse PO é evidente quando o imóvel está em processo de aquisição ou venda, por exemplo; entretanto, sua relevância não se restringe aos momentos em que a carteira de imóveis da União está prestes a ser alterada, pela inclusão ou exclusão de nova área. A atualização periódica do valor dos imóveis da União é imprescindível uma vez que existe reflexo desses valores no Balanço Geral da União (BGU), parte integrante da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), de modo que a desatualização dos valores dos imóveis implica na desatualização do patrimônio da União, em última instância.

A tabela a seguir apresenta síntese da execução orçamentário-financeira e física para o Plano Orçamentário:

Produto	Meta	Valor Realizado	%	Índice de Discrepância
Meta financeira (reais)	572.870,00	134.218,42	23,43%	4,27
Imóvel Caracterizado (unidades)	400	400	100,00%	

Fonte: Relatório SIOF referente ao período de janeiro a dezembro.

Observa-se a incompatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e a execução física da SPU para o PO, uma vez que a meta física foi atingida com menos de um quarto dos recursos financeiros previstos.

De acordo com os gestores, a baixa execução financeira se deve ao fato de que a quantidade dos serviços de avaliação de imóveis não depende de recursos financeiros, uma vez que, em muitos casos, os trabalhos são feitos por técnicos da SPU, não havendo o uso de recurso para diárias. Grande parte do recurso previsto para este PO é dimensionado pelo Contrato Administrativo nº 35/2009, no qual a CAIXA, na qualidade de contratada, realiza as avaliações conforme demanda da SPU, o que teria sido alvo do contingenciamento ocorrido em 2013.

Assim como nos demais casos, não se mostra factível a avaliação da gestão a partir da análise do alcance ou não das metas definidas na LOA, razão pela qual foi definido como escopo para a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão a condução do macroprocesso de avaliação dos imóveis da União por parte da SPU, com especial enfoque na verificação da situação atual da carteira de imóveis, no que se refere à atualização da avaliação dos imóveis, principalmente os de uso especial, conforme tratado no item 1.2.2.2.

1.2.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.2.1 INFORMAÇÃO

Ausência ou inefetividade no acompanhamento e fiscalização dos processos de destinação patrimonial de imóveis da União.

Fato

Conforme abordado ao longo do presente relatório, é missão estratégica da SPU, “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”. Nesse sentido, a atividade de fiscalização tem papel fundamental, ao permitir a verificação, por exemplo, se as destinações efetuadas estão atingindo as finalidades pactuadas.

Nesse sentido, foram realizadas auditorias, no DF e em outras Unidades da Federação, acerca do macroprocesso de fiscalização conduzido pelas Superintendências, tendo sido evidenciada a ausência ou inefetividade no acompanhamento e fiscalização em vários Estados.

No DF, foram identificadas várias impropriedades/irregularidades na execução dos contratos referentes aos processos de destinação em Riacho Fundo II – 4ª Etapa e em Ceilândia – DF, detalhadas no Relatório de Auditoria 201314697, que culminaram com: o descumprimento de cláusulas contratuais, desconhecimento acerca das pessoas beneficiadas com as moradias - que em determinados casos não atendiam aos requisitos definidos para habilitação -, construções sem conhecimento da SPU/DF, ausência de prestação de contas pelas entidades beneficiadas, entre outras coisas, colocando em risco o atingimento dos objetivos pretendidos pelas destinações.

Nesse sentido, foi recomendada a apuração de responsabilidade pela ausência ou inefetividade do acompanhamento e fiscalização realizados nos processos nº 04905.001563/2006-86 e nº 04991.000640/2009-00.

Nas demais Unidades da Federação foram identificados problemas semelhantes, evidenciados no âmbito de auditoria iniciada no segundo semestre de 2013, nas 15 UFs cujas Superintendências do Patrimônio da União constituiriam processo de contas referentes ao exercício de 2013. Os resultados deste trabalho são apresentados nos relatórios de auditoria anual de contas referentes ao exercício de 2013 de cada uma das Unidades Regionais elencadas. De forma geral, não foram encontrados nos processos analisados cronogramas e relatórios de fiscalização dos imóveis destinados, o que demonstra fragilidade no controle do cumprimento das cláusulas contratuais pactuadas e da finalidade das destinações.

Além de buscar corrigir os problemas identificados nos casos concretos, estão sendo identificadas possíveis causas estruturantes que estejam potencializando os problemas identificados no acompanhamento das destinações efetuadas, para as quais a SPU – Órgão Central pudesse adotar medidas estruturantes.

Assim, também no Relatório de Auditoria 201314697, por exemplo, foi identificada a inexistência de formalização quanto ao servidor ou comissão de servidores que seria responsável pelo acompanhamento de cada contrato de cessão, tendo sido recomendada a formalização de tal definição, nos moldes da Lei 8.666/93.

Além disso, foi identificado que o macroprocesso de destinação prevê a possibilidade de que haja a delegação às entidades privadas sem fins lucrativos o encargo da titulação individual de imóvel da União aos beneficiários finais e prevê o Plano de Aceleração de Áreas para Habitação, conforme detalhado no item 1.1.2.2.

Sobre esses pontos, cabe ressaltar que quando a Superintendência é a responsável pela titulação individual, cria-se mais uma etapa de controles internos administrativos, na qual a SPU realmente tem certeza de quem irá ocupar o imóvel da União; por outro lado, ao delegar essa atividade para a entidade privada sem fins lucrativos, faz-se necessário um acompanhamento ainda mais atuante durante a execução do contrato, de modo a garantir o atingimento dos objetivos especificados para aquela destinação.

O mesmo ocorre com o Plano de Aceleração, que desvincula a assinatura do contrato de CDRU da análise e aprovação do projeto habitacional pela CEF e MCidades. No modelo anterior, após ser selecionada, a entidade recebia carta de



anuência, emitida pela Secretaria, para permitir-lhe dar continuidade aos trâmites necessários para aprovação do projeto junto às diversas instâncias e, somente após vencidas essas etapas, seria assinado o contrato de CDRU. Já no modelo proposto, a Secretaria passa a firmar o referido contrato logo após a seleção da entidade. Tal mudança também acarreta no aumento da necessidade de acompanhamento por parte das SPU/UFs, visto que a continuidade dos contratos estaria condicionada à aprovação de tais projetos.

Assim, além da recomendação para verificação, junto à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da legalidade da delegação às entidades privadas sem fins lucrativos do encargo da titulação individual de imóvel da União aos beneficiários finais, foi recomendada a instituição de procedimentos de acompanhamento e fiscalização adicionais, para os dois casos citados.

Cabe registrar que as providências a serem adotadas pela Unidade em atendimento às recomendações efetuadas serão avaliadas no âmbito do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Além das questões já apontadas, foi identificada, nas auditorias em cada Superintendência, grande deficiência no que se refere ao planejamento e a programação das fiscalizações a serem efetuadas ao longo do exercício, os quais não estão amparados em estudos fundamentados que considerassem fatores determinantes para a estipulação da meta de fiscalizações, tais como a capacidade operacional da equipe, o universo de imóveis sob a responsabilidade da Unidade e o registro histórico de vistorias realizadas em períodos anteriores. Ademais, existem eficiências no acompanhamento da implementação de recomendações ou sanções.

Em que pese o grave problema de gestão de recursos humanos da Secretaria, que ano após ano se vê em situação de falta de estrutura, tanto quantitativa quanto qualitativa, conforme detalhado no item 3.1.1.1, entendemos que o planejamento adequado de suas atividades pode ajudar a minimizar a carência estrutural vivenciada pela Unidade.

Nesse sentido a SPU – Órgão Central assume papel primordial na gestão do macroprocesso de fiscalização, orientando e buscando, na medida do possível, padronizar os procedimentos realizados pelas Superintendências.

Inclusive, por essa razão, além das recomendações específicas realizadas para cada Superintendência avaliada, consta do Plano de Providências recomendação para que a SPU – Órgão Central definisse estrutura que permitisse identificar, cadastrar, acompanhar e consultar as demandas externas por fiscalização, de modo a subsidiar, a partir de séries históricas, programação anual de fiscalização/inspeção.

Dentre as providências adotadas, destaca-se a publicação da Portaria 149/2013, a qual estabelece modelo de registro das fiscalizações/vistorias e avaliações, que subsidiarão o acompanhamento, pelo Órgão Central, visando o registro da *“série histórica, possibilitando sua análise quantitativa e qualitativa, como forma de subsidiar qualquer prestação de contas, alinhado ao planejamento estratégico da SPU, bem como estudos e definições de política pública sobre os temas”*.

Nesse sentido, entendemos que a edição da citada portaria pode ser um importante passo, podendo fornecer aos gestores um diagnóstico que permita uma melhor definição do planejamento de fiscalizações a serem realizadas em cada Estado. Durante a auditoria foi disponibilizada a planilha que consolida as fiscalizações/vistorias efetuadas no exercício de 2013, que apesar de não ter tido seu conteúdo analisado em detalhe, demonstra um avanço dos mecanismos de controle da Unidade.



1.2.2.2 CONSTATAÇÃO

44,5% dos Imóveis de Uso Especial da União com avaliação expirada no Sistema SPIUnet, com impacto contábil no Balanço Geral da União.

Fato

44, 5% dos Imóveis de Uso Especial da União com avaliação expirada no Sistema SPIUnet, com impacto contábil no Balanço Geral da União.

O quadro seguinte mostra a evolução dos percentuais de imóveis de Uso Especial com valores desatualizados, nos últimos quatro exercícios. Ao longo desse período, este tema tem sido abordado, especialmente nas auditorias anuais de contas da SPU. Recomendações foram exaradas e o esforço realizado pela SPU produziu considerável efeito: redução em torno de 50% nos percentuais de avaliações expiradas.

Ano	Imóveis da União			Imóveis nas UGs da SPU			Imóveis em outras UG's		
	Quant.	Avaliação vencida	Represent. (%)	Quant.	Avaliação vencida	Represent. (%)	Quant.	Avaliação vencida	Represent. (%)
2010	29.725	25.163	84,65	9.308	7.114	76,43	20.417	18.049	88,4
2011	32.430	22.938	70,73	10.219	6.755	66,1	22.211	16.183	72,86
2012	35.115	17.056	48,57	10.480	3.355	32,01	24.635	13.701	55,62
2013	38.352	17.067	44,50	11.770	4.186	35,56	26.582	12.881	48,46

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria (Série Histórica das Avaliações Patrimoniais em Imóveis de Uso Especial).

Os dados anteriores demonstram que houve importante atualização dos valores dos imóveis de uso especial entre 2011 e 2012. Contudo, observou-se uma desaceleração na diminuição do estoque de avaliações expiradas entre 2012 e 2013, com involução nos valores (de 32,01% para 35,56%), no caso específico dos imóveis sob a responsabilidade direta da SPU e Superintendências. Neste caso, o aumento do percentual pode ter sido agravado pela inserção de 1.290 imóveis na carteira da SPU. Com relação às demais UGs, o aumento no número de imóveis em 1.947 unidades não implicou em elevação dos registros com valores desatualizados.

Especificamente no âmbito das Superintendências do Patrimônio da União, foi realizado levantamento no qual se observou que, em 2013, 17 das 27 Unidades possuíam estoque de imóveis de uso especial a elas vinculados com percentual de avaliação vencida superior à média nacional de 35,56% ao passo que 5 Superintendências alcançaram índices de imóveis com avaliação expirada abaixo de 10%. Estas informações indicam diferentes abordagens da questão por parte de cada unidade regional. Os dados são apresentados no quadro a seguir:

Imóveis com Avaliação vencida – Superintendências

UG	Descrição da UG	Quant. de Imóveis (2010)	Qte de Imóveis com Avaliação Vencida (2010)	% 2010	Quant. de Imóveis (2011)	Qte de Imóveis com Avaliação Vencida (2011)	% 2011	Quant. de Imóveis (2012)	Qte de Imóveis com Avaliação Vencida (2012)	% 2012	Qte de Imóveis (2013)	Qte de Imóveis com Avaliação Vencida (2013)	% 2013
170011	SPU - OC	16	12	75,00	13	7	53,85	22	9	40,9	4	0	0,00
170021	SPU/DF	2.062	2.031	98,50	2.075	1.988	95,81	2111	111	5,3	1965	24	1,22
170029	SPU/MA	131	119	90,84	154	122	79,22	160	125	78,1	181	160	88,40
170036	SPU/PI	131	125	95,42	162	147	90,74	168	145	86,3	179	151	84,36
170043	SPU/CE	166	158	95,18	179	164	91,62	177	163	92,1	181	176	97,24
170048	SPU/RN	142	118	83,10	154	90	58,44	168	34	20,2	171	55	32,16
170053	SPU/PB	279	255	91,40	312	241	77,24	306	73	23,9	302	150	49,67
170062	SPU/PE	196	177	90,31	192	95	49,48	186	93	50,0	211	99	46,92
170067	SPU/AL	93	88	94,62	109	70	64,22	98	72	73,5	97	70	72,16



170070	SPU/SE	33	33	100,00	45	35	77,78	47	46	97,9	81	75	92,59
170083	SPU/BA	125	108	86,40	155	126	81,29	174	131	75,3	195	149	76,41
170098	SPU/MG	792	31	3,91	922	208	22,56	945	436	46,1	1000	627	62,70
170104	SPU/ES	79	78	98,73	87	81	93,10	84	73	86,9	86	13	15,12
170112	SPU/MS	619	247	39,90	735	196	26,67	728	114	15,7	755	428	56,69
170127	SPU/RJ	1.282	932	72,70	1.415	767	54,20	1518	65	4,3	1681	8	0,48
170128	SPU/PA	143	117	81,82	142	104	73,24	158	117	74,1	160	132	82,50
170151	SPU/SP	932	788	84,55	1.023	599	58,55	1115	37	3,3	2029	256	12,62
170164	SPU/PR	313	240	76,68	331	252	76,13	340	252	74,1	403	272	67,49
170173	SPU/SC	284	267	94,01	323	278	86,07	322	269	83,5	333	249	74,77
170188	SPU/RS	569	488	85,76	717	490	68,34	719	531	73,9	757	629	83,09
170193	SPU/MT	173	117	67,63	175	136	77,71	173	4	2,3	174	4	2,30
170199	SPU/GO	158	72	45,57	176	88	50,00	183	77	42,1	192	103	53,65
170211	SPU/AM	115	108	93,91	115	108	93,91	116	111	95,7	122	117	95,90
201032	SPU/AP	26	24	92,31	32	31	96,88	34	0	0,0	43	7	16,28
201033	SPU/RO	219	213	97,26	244	214	87,70	249	206	82,7	267	213	79,78
201034	SPU/RR	99	53	53,54	91	5	5,49	44	1	2,3	48	2	4,17
201035	SPU/AC	70	54	77,14	78	51	65,38	79	25	31,6	77	1	1,30
201039	SPU/TO	61	61	100,00	63	62	98,41	56	35	62,5	76	16	21,05
Total		9.308	7.114	76,43	10.219	6.755	66,10	10.480	3.355	32,0	11.770	4.186	35,56

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Com relação às demais UGs, de forma geral, observa-se o desconhecimento do gestor que atua em unidades distintas das Superintendências do Patrimônio da União sobre procedimentos de avaliação dos imóveis da União sob sua responsabilidade. Possivelmente este seja um dos principais fatores impeditivos para a diminuição dos respectivos percentuais de avaliações vencidas. O simples fato de o contrato de cessão ou entrega imputar responsabilidade ao órgão ou entidade que recebe tal imóvel para proceder as atualizações de valores não garante aos referidos gestores o conhecimento necessário para operacionalização desses procedimentos. É necessária orientação e treinamento para que o órgão diretamente responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União, no caso a SPU, ampare devidamente as UGs que recepcionarão imóveis da União em sua carteira.

Neste sentido, o trabalho de auditoria realizado na SPU-AP detectou importante iniciativa daquela Superintendência, como destacado neste trecho do Relatório de Auditoria nº 201405685, elaborado pela CGU-Regional/AP:

“Ademais, ressalta-se a boa prática adotada pela SPU/AP em ministrar capacitação a agentes federais acerca do manuseio do Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), tendo em vista que um dos argumentos recorrentemente identificados como causa para impropriedades relativas à avaliação vencida é a falta de pessoal habilitado a manusear o SPIUnet nos Órgãos/Entidades.”

Certamente esta iniciativa contribuirá para a redução dos percentuais de avaliações expiradas no âmbito de outras UGs no Amapá, a exemplo do que aconteceu com os imóveis vinculados à SPU-AP, como verificado no quadro anterior.

Causa



Falta de articulação junto às Superintendências do Patrimônio da União de plano visando à redução de seus estoques de imóveis de uso especial da União com avaliação expirada.

Ausência de treinamento e de norma clara e abrangente que oriente os gestores públicos em geral, quanto a aspectos técnicos e operacionais, na atualização de imóveis de uso especial da União.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada sobre eventuais ações em curso ou planejadas pela SPU para diminuir e manter reduzido o estoque de imóveis com avaliações vencidas, bem como sobre a existência de norma institucional elaborada e publicada, instruindo as Unidades Gestoras a respeito dos procedimentos para atualização do valor dos imóveis a elas vinculados no Sistema SPIUnet, a Unidade manifestou-se da seguinte forma:

“Com relação às ações em curso ou planejadas pela SPU para diminuir e manter reduzido o estoque de imóveis com avaliações vencidas, tanto dos imóveis sob responsabilidade da SPU como os de responsabilidade de outras UGs segue o seguinte esclarecimento. Vale ressaltar que o passivo de desatualização quanto a avaliação dos imóveis cadastrados no SPIUnet vem diminuindo de forma bastante significativa nos últimos três anos (de 84% para 44%), tais números são reflexos dos esforços e atenção que a SPU vem dando sobre o tema. Para tanto, duas ações encontram-se em curso. A primeira permanece vigente desde a última orientação do órgão Central por meio de memorando circular em 2012 para o enfrentamento do problema, de modo que as superintendências verifiquem as UG's cujos imóveis estejam com avaliação vencida, solicitando às mesmas que providenciem suas atualizações. Na impossibilidade das UG em proceder tal demanda, foi orientado às superintendências quanto ao levantamento da base de dados do IPTU dos municípios para que sirva de referência, bem como a adoção de índices oficiais de mercado de modo que possa corrigir minimamente a inflação no período. A segunda ação em curso, na verdade é um conjunto de ações desenvolvidas internamente no órgão Central, tais como: a revisão da atual ON GEADE 004/2003, nos quais, entre outros, iremos propor a alteração dos prazos de validade das avaliações com finalidade cadastral e contábil, como é o caso. Encontra-se em pleno desenvolvimento por meio de empresa contratada a remodelagem de nossos sistemas de gestão de imóveis (SIAPA e SPIUnet), que conforme cronograma, o novo SPIUnet deverá ser totalmente remodelado no exercício de 2015. Encontra-se em curso um Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria interministerial nº 452/2013 (STN e SPU) no qual faz parte do escopo, entre outros, os novos mecanismos de avaliação e depreciação dos bens imóveis cadastrados no SPIUnet.[grifos nossos]

No que tange a norma institucional, informa-se que após a entrega de um imóvel da União pela SPU à Unidade Gestora, esta passa a ter plena gestão sobre o bem, conforme Termo de Entrega, sendo um dos encargos inclusive a manutenção e atualização do valor na base do SPIUnet. Embora a SPU compreenda que é de responsabilidade das



UG's a atualização da avaliação dos imóveis sob sua gestão, as superintendências sempre envidam esforços para efetivar as atualizações e sanar o quadro de desatualização. Várias capacitações sobre SPIUnet estão sendo realizadas nos Estados aos órgãos públicos com intuito de facilitar a gestão das informações dos imóveis no Sistema.”

Quanto à heterogeneidade observada entre os resultados das Superintendências, no que se refere ao percentual de avaliação vencida, a SPU apresentou a seguinte justificativa:

“(…) considerando a particularidade de cada superintendência (demanda vs quantidade de técnicos capacitados) e após orientação direta da CGU às superintendências, estas se valeram das orientações do Órgão Central quanto ao procedimento de atualização da base, bem como a identificação dos imóveis desatualizados, ao passo que foi priorizada tal atividade por meio de força tarefa e capacitação interna quanto a gestão do SPIUnet. As unidades, cujo número de imóveis desatualizados ainda é elevado, serão orientadas novamente para que busquem formas de capacitar as UGs do Estado para atualizarem os valores dos imóveis na base do SPIUnet”.

Análise do Controle Interno

Para que as informações patrimoniais tenham utilidade como instrumentos de gestão precisam ser confiáveis, tempestivas, representativas e comparáveis, evidenciando a exata dimensão do patrimônio público. A evidenciação contábil do valor real dos imóveis deve estar, ainda, em convergência com os padrões aceitos de contabilidade aplicados ao setor público. Com o intuito de evidenciar adequadamente o patrimônio público, os bens imóveis devem ser apresentados pelo seu valor real e justo. Para tanto, devem ser reavaliados quando apresentarem valores de mercado diferentes dos registrados inicialmente pela contabilidade.

Sobre os imóveis vinculados diretamente à SPU, cabe ao Órgão Central articular junto às Superintendências plano específico para atualização dos valores dos seus respectivos imóveis. A atualização da ON GEADE 004/2003 torna-se também importante para o estabelecimento de regras claras e abrangentes que possam ser implementadas por todos os gestores na avaliação dos imóveis de uso especial da União.

Com relação às demais UGs, o fato de a SPU informar ao gestor, contratualmente ou mediante ofício, sobre a existência de imóveis da União com avaliação vencida em sua carteira não garante necessariamente a resolução da questão. Muitas vezes a solução requer orientações claras de procedimentos, baseadas em normas amplamente conhecidas e aplicadas, assim como treinamento operacional para uso do sistema institucional, neste caso o SPIUnet.

A título ilustrativo, destaca-se que é recorrente nas auditorias sobre os demais órgãos responsáveis por imóveis da União, que não as SPUs Regionais, a informação acerca do desconhecimento de como deve ser feita, operacionalmente, a avaliação dos imóveis para fins cadastrais.

Destaca-se que a sistemática de atualizações pontuais, para cada imóvel, inviabiliza um ganho de escala na redução das inconsistências. Além disso, a elaboração de inventários patrimoniais pelas UGs que utilizam imóveis da União é pouco frequente, fato potencializado pelo baixo assessoramento técnico-procedimental dos



gestores públicos. Essa situação se agrava, ainda mais, ao percebermos que as normas são vagas no que se refere à responsabilização, à padronização e às medidas sancionatórias.

Por outro lado, os novos mecanismos de avaliação e depreciação dos bens imóveis cadastrados no SPIUnet, a serem formulados pelo GT (Portaria interministerial nº 452/2013 - STN e SPU), devem perseguir o ideal de se estabelecer atualizações sistemáticas, visando ao ganho de escala em relação às atualizações pontuais para cada imóvel.

De forma geral, as iniciativas, que por ventura se restrinjam à solicitação de providências ou mesmo de alongamento dos prazos para atualização dos valores dos imóveis, devem avançar para uma normatização de medidas de sistematização de procedimentos e rotinas necessárias à automatização dos registros das alterações de valor dos bens imóveis de uso especial da União, a partir de dados do mercado imobiliário.

Por fim, salienta-se que a existência de imóveis de uso especial cadastrados no SPIUnet, com data de avaliação vencida, implica em desatualização dos dados contábeis, com reflexo no Balanço Geral da União que integra a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), visto que o citado sistema, de acordo com a Portaria Interministerial da STN/SPU nº 322, de 23/08/2001, é a principal fonte alimentadora do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) para efeito de contabilização dos imóveis de uso especial.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer cronograma para revisão e publicação da nova Orientação Normativa sobre avaliação de imóveis da União, de forma a orientar tecnicamente e operacionalmente a todos os gestores responsáveis por imóveis de uso especial da União, sobre como proceder as respectivas avaliações, as responsabilidades de cada ator e os prazos, entre outros aspectos julgados relevantes, publicando-a e dando ampla divulgação à norma.

Recomendação 2: 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.

Recomendação 3: Articular junto às Superintendências plano, com indicadores, metas e prazos, de orientação e treinamento operacionais dos gestores públicos responsáveis por atualizarem no SPIUnet os valores dos imóveis de uso especial da União, no âmbito de outras UGs distintas da SPU.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 Programação dos Objetivos e Metas

2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Descrição do Plano Orçamentário 0001 - Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União, integrante da Ação 20U4 - Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

Fato



Na Ação Orçamentária 20U4 – Gestão do Patrimônio Imobiliário da União está inserido o Plano Orçamentário 0001 – Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União. Os recursos orçamentários destinados para este fim, para o exercício de 2013, são os dispostos na tabela abaixo:

Ação.PO	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Liquidado (R\$)
20U4.0001	4.698.924,00	4.698.924,00	599.388,01

Fonte: dados extraídos do Relatório de Gestão da Unidade – exercício 2013.

A atividade de Caracterização tem por finalidade identificar, cadastrar, avaliar e regularizar os imóveis da União.

A sua implementação ocorre por meio da delimitação das linhas de alcance da propriedade originária ao longo de rios federais, mares e fronteira - a demarcação. Delimitada a linha, passa-se à individualização dos imóveis englobados, procedendo à vistoria, análise documental e avaliação para regularização dominial - o cadastramento. Após esses procedimentos, os imóveis comporão a Carteira Patrimonial da União.

O PO possui grande relevância na medida em que é o ponto de partida das demais Ações de competência da Secretaria do Patrimônio da União. Assim, Ações como a “Destinação de Imóveis da União”, “Arrecadação e Cobrança Administrativa de Créditos Patrimoniais”, “Fiscalização” e outras utilizam como insumos os produtos do Plano Orçamentário em comento.

A tabela a seguir apresenta síntese da execução orçamentário-financeira e física para o PO:

Produto	Meta	Valor Realizado	%	Índice de Discrepância
Meta financeira (reais)	4.698.924,00	599.388,01	12,76%	28,35
Imóvel Caracterizado (unidades)	7000	25.323	361,76%	

Fonte: Relatório SIOP referente ao período de janeiro a dezembro.

Observa-se a incompatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e a execução física da SPU para o Plano Orçamentário, uma vez que apenas cerca de 13% do valor orçado foi executado e, em contrapartida, a meta física foi superada em mais de 3 vezes.

Por meio da Nota Técnica 214/CGGES/SPU-MP, inicialmente os gestores esclareceram que a meta física anual definida para o PO baseia-se na quantidade de “novos registros no SIAPA” no ano, indicador que acumula tanto os registros feitos por ação demarcatória como por incorporação de imóveis, ou por cadastramento de ribeirinhos em áreas indubitavelmente da União.

A meta de 7.000 novos cadastros teria sido definida a partir das proposições de metas das Superintendências em função de sua capacidade de pessoal. Entretanto, segundo informações da SPU – Órgão Central, duas ações desenvolvidas em 2013 impactaram positivamente e de forma não previsível a quantidade de cadastros:

- a) a disponibilização de modulo no SIAPA para inclusão dos imóveis objeto de regularização fundiária utilizando Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS; e
- b) a intensiva capacitação das equipes de regularização fundiária para inserção desses imóveis na base.

Ocorria que as atividades de regularização eram realizadas, mas os processos estavam aguardando a finalização de módulo específico no SIAPA, em desenvolvimento pelo Serpro, gerando um passivo que foi maciçamente inserido no sistema como novos cadastros em 2013, sem custo associado ao PO 0001, trazendo



grande impacto sobre a meta originalmente planejada. A título de exemplo, os gestores ressaltaram que o maior quantitativo de cadastros foi realizado no estado do Pará (5.221 cadastros no SIAPA e 36 no SPIUnet), devido ao cadastramento dos imóveis correspondentes às emissões de TAUS aos ribeirinhos.

Observa-se, assim, que foi devidamente justificada a discrepância entre as metas estabelecidas na LOA. Entretanto, como não existe a relação entre a execução física do PO e a meta financeira prevista, não é possível fazer a avaliação quanto à eficácia da gestão, utilizando o critério de alcance de metas. Em consequência, compromete-se a avaliação da economicidade da gestão, na medida em que impossibilita definir um critério para fins de padrão da relação entre insumos financeiros e produtos entregues.

Nesse sentido, foi definido como escopo para a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão a condução do macroprocesso de caracterização de imóveis da União por parte da SPU, com especial enfoque no Plano Nacional de Caracterização que está sendo desenvolvido e na avaliação dos registros efetuados no SIAPA, conforme tratado nos itens 1.1.1.2 a 1.1.1.5.

2.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Plano Nacional de Caracterização

Fato

O Tribunal de Contas da União publicou, em 10/04/2013, o Acórdão 726/2013-Plenário contendo as seguintes determinações à Secretaria do Patrimônio da União:

“1.7.1. no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, elabore um plano de caracterização do patrimônio imobiliário da União em nível nacional, com cronograma de médio e longo prazos, metas físicas a serem alcançadas em cada ano, estratégia utilizada para priorizar as ações, condizente com as condições operacionais da secretaria e com a urgência da questão;

1.7.2. presente, em seus próximos relatórios de gestão (relatório do órgão central da SPU), resumo das ações e resultados alcançados, nacionalmente e por superintendência, a partir do início da execução do citado plano;

1.7.3. dê ciência desta deliberação, bem como da instrução da unidade técnica, às superintendências regionais da SPU, incluindo os Escritórios Avançados nas cidades de Santos/SP e Teresina/PI, informando ao Tribunal sobre tal providência no prazo de trinta dias a contar da ciência deste acórdão”.

O Acórdão em questão origina-se de trabalho realizado pela área técnica daquele Tribunal, a qual identificou os campos de atuação mais concentrada do TCU nos últimos dez anos e elaborou matriz de riscos para propor ações de controle nas áreas da SPU com deficiências mais relevantes e, também, naquelas em que houve pouca atuação do Tribunal ou nas quais os efeitos dessa atuação não foram satisfatórios.

Apesar de o Acórdão dispensar a publicidade do relatório e, portanto, não ter sido possível obter acesso à análise da área técnica daquele Tribunal sobre a atuação da



SPU, o mesmo expõe que a determinação para elaboração de um plano de caracterização tem como objetivo o aumento da efetividade das ações daquela Secretaria.

Em 08/10/2013 a Secretária do Patrimônio da União emitiu o Ofício 984/2013/SPU-MP solicitando ao TCU a prorrogação do prazo por mais 180 dias, ou seja, para abril/2014. As justificativas apresentadas para a prorrogação foram a complexidade do assunto, o tamanho do território nacional e os recentes estudos que a SPU vem desenvolvendo a partir da publicação de um estudo elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente. De acordo com as informações da SPU, o estudo do MMA mostra as mudanças do litoral brasileiro em consequência do avanço e recuo do mar, sendo que este fenômeno foi registrado em 17 estados brasileiros e atinge principalmente a região nordeste. Tal estudo aponta detalhadamente a situação em cada Unidade da Federação, conforme as suas peculiaridades. Assim, as prioridades das demarcações estão sendo revistas.

Naquela oportunidade, a Secretária do Patrimônio da União encaminhou ao TCU uma versão preliminar do Plano Nacional de Caracterização, demonstrando que este estava sendo elaborado em três partes: diagnóstico, metodologia de trabalho e cronograma contendo as metas e prioridades.

Da versão preliminar destaca-se o diagnóstico de que *“a margem de imóveis identificados e cadastrados não supera os 50%, uma vez que técnicas e tecnologias disponíveis nunca foram satisfatórias e passíveis de uso prático até o presente momento, assim como sempre houve a falta de mão de obra e infraestrutura necessária para realizar tais procedimentos técnicos”*. Ressalta-se, também, a situação esperada ao final do projeto, que será implementado em 72 meses: *“O Órgão Central terá conhecimento das áreas a serem demarcadas e as já demarcadas. Utilizando o visualizador da INDE (Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais) o usuário poderá obter as informações referentes às áreas”*.

A partir dessa versão preliminar pode-se verificar que a SPU planeja que no prazo de seis meses haverá um mapa das áreas a serem demarcadas; contudo, não há a previsão de um prazo para a finalização da demarcação dos 50% dos imóveis da União que ainda não foram demarcados.

No Relatório de Gestão, finalizado em março/2014, a SPU apresentou as diretrizes do Plano Nacional de Caracterização, as quais foram definidas e fixadas por meio da Portaria SPU 140, de 14/05/2013. A referida Portaria fixa, também, os procedimentos a serem adotados pelas Superintendências do Patrimônio da União no acompanhamento das demarcações e identificação de áreas da União, bem como a ordem de prioridade na abertura de Comissão de Demarcação e Identificação, que constitui a fase inicial dos trabalhos.

A área responsável em alimentar o controle e acompanhamento de todas as demarcações e identificações a serem realizadas pelas Superintendências será a Coordenação-Geral de Identificação do Patrimônio, vinculada ao Departamento de Caracterização.

Conforme disposto na referida Portaria, as atividades de demarcação deverão ser realizadas por equipe técnica, preferencialmente da área de Caracterização, formada por, no mínimo, 3 (três) servidores, sendo 2 (dois) com formação técnica para o posicionamento da Linha - LPM e LMEO. Contudo, no Relatório de Gestão a SPU apresenta o Censo de Demarcadores, informando que a média de servidores envolvidos com a atividade de demarcação nas Superintendências é de 1,33, não indicando, entretanto, como esse déficit será tratado.

Outra informação relevante registrada no Relatório de Gestão refere-se à possibilidade de uma futura grande demanda por anulações de demarcações de linhas já



homologadas, tendo em vista a ADIN movida pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, em curso no STF, cujo objetivo é anular os processos demarcatórios em que os interessados não foram notificados pessoalmente e levar a SPU a observar esta forma de notificação em processos futuros.

Destaca-se, também, a observação da Unidade quanto à singularidade do trabalho de cada Superintendência do Patrimônio da União diante da “*vasta diversidade de domínios morfoclimáticos e paisagens de exceção*” existentes em nosso país.

Em maio/2014 a SPU finalizou o Plano Nacional de Caracterização, constituído em duas etapas, encaminhando cópia a esta CGU. A primeira fase, finalizada em outubro/2013, correspondeu ao diagnóstico dos processos demarcatórios em andamento. Já a segunda consiste no estabelecimento de prioridades e início das atividades ainda no mês de maio/2014.

As prioridades serão estabelecidas observando-se as seguintes diretrizes:

1. Áreas inseridas nos projetos estratégicos de desenvolvimento regional (PAC);
2. Áreas para regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, incluindo áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais;
3. Unidades de Conservação, Projetos de Assentamento, Territórios Quilombolas, Programa Terra Legal;
4. Áreas da União ocupadas por povos e comunidades tradicionais em situação de conflito fundiário;
5. Áreas para fins de cessão gratuita para estados e municípios; e
6. Atendimento às determinações judiciais, órgãos de Controle e Ministério Público.

As áreas passíveis de demarcação serão divididas em seis grupos, classificados conforme as características das áreas, os quais terão seus trabalhos desenvolvidos simultaneamente, tendo sido estabelecida uma estratégia específica para cada grupo. Ainda, cabe destacar que o prazo previsto para a finalização das demarcações é 2020.

A SPU destacou em seu PNC que o trabalho a ser desenvolvido nesses seis anos depende da atuação de diversos órgãos, sendo necessário o empenho de cada um e a articulação entre todos. Por fim, ressalta ainda que o PNC proporcionará a garantia do cumprimento do papel da SPU no que diz respeito à função socioambiental dos Imóveis da União.

2.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Falhas no Relatório de Inconsistências da base do Sistema SIAPA gerado pelo SSD DW

Fato

Por meio do SSD DW é possível extrair relatório das inconsistências encontradas no sistema institucional SIAPA. A pesquisa pode ser realizada visando à geração de resultado por RIP ou por UF. Utilizando-se como atributo “Inconsistência no Cadastro de Imóvel Dominial” e como métrica “Quantidade de Imóveis Dominiais com Inconsistências no Cadastro”, obtivemos as tipologias associadas aos quantitativos globais de inconsistências descritos no quadro seguinte.

Inconsistência no Cadastro de Imóvel Dominial	Quantidade de Imóveis Dominiais com Inconsistências no Cadastro
---	---



Inconsistência no Cadastro de Imóvel Dominial	Quantidade de Imóveis Dominiais com Inconsistências no Cadastro
Área do Terreno da União Ausente	126
Área do Terreno da União Maior que Área Total	15
Área do Terreno da União Menor que Área Utilizada	129
Área do Terreno da União Zerada ou Negativa	73
Área do Terreno Total Ausente	126
Área Utilizada Zerada ou Negativa	84
Bairro do Imóvel Ausente	3.829
Bairro do Responsável Ausente	5.099
Benfeitoria não Cadastrada	254.972
CEP do Imóvel Ausente	129
Complemento do Imóvel não Informado em Unidade Condomínio Ausente	47
Data da Última Avaliação do Imóvel não Informada	526.716
Data de Cancelamento não Informada e Imóvel Cancelado	251
Data do Início da Utilização não Informada	256.364
Fator Corretivo Total (FCT) Ausente	294
Fração Ideal Igual a Zero	69
Fração Ideal Maior que Um	4
Há, pelo menos, uma Testada não Cadastrada na PGV	265
Não há Nenhuma Testada Informada	264
Natureza do Terreno Incompatível com a Planta de Valores	1.960
Responsável pelo Imóvel sem Nome Informado	8.418
Responsável com Caracteres Especiais no Nome	2.931
Responsável com CEP Igual a Zero	447
Responsável com Município Ausente	699
Responsável com Nome em Branco	4.059
Responsável pelo Imóvel com Identificação Inválida (CPF/CNPJ)	1
Responsável pelo Imóvel não Cadastrado na SRF	94.452
Responsável pelo Imóvel sem Identificação (CPF/CNPJ)	92.031
Situação de Testadas Terreno Total Incompatível com FTM	2.718
Tipo do Logradouro, Logradouro ou Numero do Responsável Ausente	48.410
Tipo do Logradouro, Logradouro ou Numero do Imóvel Ausente	7.957
Valor da Última Avaliação do Imóvel não Informada	526.716
Total	1.839.655

Fonte: Extração SSD DW SIAPA, de 16/05/2014.

Relatórios semelhantes ao do quadro anterior, com dados por UF, foram apresentados aos gestores de 15 Superintendências do Patrimônio da União (AC, AL, AP, BA, CE, ES, GO, MG, MS, MT, PB, PI, RN, RO e RR). De forma geral, algumas observações colhidas foram:

- determinadas tipologias de Inconsistências (como “Benfeitoria não Cadastrada”, “Data da Última Avaliação do Imóvel não Informada”, “Valor da Última Avaliação do Imóvel não Informada”, dentre outras) trazem números imprecisos, que podem corresponder, ou não, a inconsistências reais;
- determinados registros exigidos de forma obrigatória pelo Sistema SIAPA (que se não forem preenchidos geram inconsistências), poderiam ser de



preenchimento facultativo, seja por não representarem informação relevante, seja por não se aplicarem a todo tipo de imóvel dominial.

Dessa forma, verificou-se que o resultado obtido a partir deste relatório de inconsistências não é fidedigno para determinadas tipologias. Por exemplo, no caso de “benfeitorias não cadastradas” o relatório traz como resultado, além dos imóveis com benfeitorias que não foram cadastradas, aqueles imóveis que não têm benfeitorias (sendo estes registros computados indevidamente como inconsistentes). No caso da “Data e Valor da Última Avaliação do Imóvel não Informada”, o sistema não considera as atualizações realizadas com base nas PGVs.

Causa

Migração de dados inconsistentes do antigo sistema Spiu, associada ao não tratamento de algumas inconsistências existentes e às falhas no controle, nas orientações e nos procedimentos de cadastramento de imóveis da União.

Manifestação da Unidade Examinada

Solicitou-se à SPU informações referentes aos seguintes temas: (i) inconsistências encontradas na base cadastral do SIAPA; (ii) entendimento do Órgão Central no que diz respeito às manifestações das Superintendências do Patrimônio da União referentes às inconsistências cadastrais; e (iii) ações implementadas ou planejadas pelo Órgão Central no sentido de reduzir essas inconsistências encontradas no sistema em questão. A Unidade manifestou-se sobre estes tópicos da seguinte forma:

“No que diz respeito ao item 1.1, informamos que o projeto estratégico “Saneamento Cadastral” busca proporcionar ações para promover a qualificação da base cadastral dos imóveis da União no SIAPA. No contexto desse projeto, foi instituído, por meio da Portaria nº 42 de 19 de fevereiro de 2013, um Grupo de Trabalho – GT com representantes do Órgão Central, mais especificamente das Diretorias de Caracterização e Receitas e da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, e representantes das Superintendências do Patrimônio da União.

Um dos intuítos desse GT foi estabelecer os requisitos necessários para alterações sistêmicas que se mostrassem necessárias para implementação do saneamento cadastral. Desta forma, foi elaborado um diagnóstico da situação atual da base cadastral e definidos procedimentos para o tratamento das inconsistências cadastrais existentes no sistema. É oportuno esclarecer que o grupo já terminou suas atividades estando em fase de conclusão do Relatório Final das Atividades com as proposições.

Durante os trabalhos do GT foram identificadas três formas de tratamento das inconsistências encontradas, a saber:

Tratamento Sistêmico: que trata das inconsistências que poderão ser sanadas por meio de ajustes no SSD/DW ou através de apuração especial na base do SIAPA. Se enquadram nesse grupo as seguintes inconsistências:



- *Área do Terreno da União Maior que Área Total;*
- *Área do Terreno da União Zerada ou Negativa;*
- *Bairro do Imóvel Ausente;*
- *Bairro do Responsável Ausente;*
- *Benfeitoria não Cadastrada;*
- *Data da Última Avaliação do Imóvel não Informada;*
- *Data de Cancelamento não Informada e Imóvel Cancelado;*
- *Data do Início da Utilização não Informada;*
- *Fator Corretivo Total (FCT) Ausente;*
- *Fração Ideal Igual a Zero;*
- *Fração Ideal Maior que Um;*
- *Situação de Testadas Terreno Total Incompatível com FTM; e*
- *Valor da Última Avaliação do Imóvel não Informada.*

Tratamento Sistêmico seguido por tratamento manual: *que trata das inconsistências que, após o tratamento sistêmico, necessitarão de correções caso a caso nos processos que não puderem ser sanados totalmente de forma sistêmica. Se enquadram nesse grupo as seguintes inconsistências:*

- *Área do Terreno Total Ausente;*
- *Área Utilizada Zerada ou Negativa;*
- *CEP do Imóvel Ausente;*
- *Há, pelo menos, uma Testada não Cadastrada na PGV;*
- *Não há Nenhuma Testada Informada;*
- *Natureza do Terreno Incompatível com a Planta de Valores;*
- *Responsável pelo Imóvel sem Nome Informado;*
- *Responsável com CEP Igual a Zero;*
- *Responsável com Nome em Branco;*
- *Responsável pelo Imóvel com Identificação Inválida (CPF/CNPJ);*
- *Responsável pelo Imóvel não Cadastrado na RFB;*
- *Responsável pelo Imóvel sem Identificação (CPF/CNPJ);*
- *Tipo do Logradouro, Logradouro ou Numero do Responsável Ausente; e*
- *Tipo do Logradouro, Logradouro ou Numero do Imóvel Ausente.*

Tratamento manual: *que trata daquelas inconsistências que necessitam ser tratadas processo a processo, individualmente. Se enquadram nesse grupo as seguintes inconsistências:*

- *Área do Terreno da União Ausente;*
- *Área do Terreno da União Maior que Área Total;*
- *Área do Terreno da União Menor que Área Utilizada;*
- *Complemento do Imóvel não Informado em Unidade Condomínio Ausente;*
- *Fração Ideal Igual a Zero;*
- *Fração Ideal Maior que Um;*
- *Responsável com Caracteres Especiais no Nome; e*
- *Responsável com Município Ausente.*

É importante esclarecer que algumas inconsistências deverão passar por tratamento sistêmico e manual simultaneamente. Porém um tratamento



independe da conclusão do outro. As inconsistências nessa situação são “Área do Terreno da União Maior que Área Total”, “Fração Ideal Igual a Zero” e “Fração Ideal Maior que Um”.

Além desse diagnóstico promovido pelo GT – Saneamento e Qualificação Cadastral, cujo relatório final está em fase de elaboração, o Projeto Estratégico também trouxe como resultados a implantação de ações sistêmicas no intuito de qualificar a base cadastral [...]. Como exemplo pode-se citar o cruzamento de dados da base do SIAPA com dados da Receita Federal do Brasil, o que trouxe diversas correções no sistema, como a correção do nome de 27.042 responsáveis que não tinham vínculo com imóvel ou débito.

Quanto ao item 1.2 da Solicitação de Auditoria, o GT – Saneamento e Qualificação Cadastral também foi encarregado de identificar e analisar tais inconsistências e propor formas de adequação do sistema SIAPA de modo a sanar e qualificar o cadastro, indicando o que são inconsistências efetivamente e necessitam de correção ou de complementação.

Observando os números da tabela extraída pela CGU, observamos que correspondem a uma extração de inconsistências modelada antigamente, sendo que o conceito de inconsistência de vários tópicos foi reformulado atualmente. Por exemplo, a inconsistência “Benfeitoria não Cadastrada” faz referência aos imóveis que não apresentam benfeitorias associadas à um RIP SIAPA, porém isso não representa, necessariamente, uma inconsistência de cadastro, pois o imóvel pode não possuir benfeitoria. No caso de “data de avaliação”, este padrão de extração não considera o campo de atualização da avaliação via PVG, dando uma informação distorcida sobre a quantidade de imóveis com avaliação vencida. Assim sendo, este indicador deverá ser eliminado do relatório de inconsistências do SSD/DW, adequando a extração. Da mesma forma, existem itens arrolados como inconsistência que não são inconsistências reais, tendo em vista que só são de preenchimento obrigatório para alguns casos.

Já em relação ao item 1.3 da SA informamos que o GT – Saneamento e Qualificação Cadastral fez o diagnóstico e proposições de melhorias no tratamento das inconsistências cadastrais identificadas. Muitas já foram feitas no âmbito do Projeto Estratégico Saneamento Cadastral [...]. É válido ressaltar que o trabalho do GT está subsidiando as melhorias no novo SIAPA no que diz respeito a qualificação da base de dados. Além destas ações, a SPU tem adotado medidas preventivas nas especificações de regra de negócio do novo SIAPA, como novos filtros e procedimentos que auxiliarão na redução das inconsistências cadastrais do sistema. Medidas como a integração dos dados com dados da base da Receita Federal do Brasil – RFB e base dos Correios, que evitarão inconsistências no campo responsável e endereçamento.”



Análise do Controle Interno

Como observado na manifestação anterior, a SPU reconhece as falhas cadastrais no SIAPA e trabalha para saná-las. Sabe-se que algumas das inconsistências encontradas no SIAPA remontam aos primórdios deste sistema, quando se realizou a migração de dados do antigo Spiu, em 21/3/1997. Até então, aquele sistema abarcava o controle de todos os imóveis pertencentes à União, e o SIAPA foi idealizado com o objetivo de suprir carências de controle e possibilitar certas funcionalidades necessárias, devendo controlar eficazmente o cadastro dos imóveis, de acordo com as disposições normativas vigentes.

Entretanto, essa decisão de migrar dados entre os sistemas enfrentou inúmeras dificuldades técnicas, especialmente quanto à precariedade dos insumos existentes e às diferentes arquiteturas empregadas nos sistemas. Com isso, parte das mazelas do Spiu foi herdada pelo SIAPA.

Várias iniciativas para reduzir as inconsistências SIAPA foram implementadas ao longo dos anos. Recentemente a Unidade elaborou o projeto estratégico “Saneamento Cadastral”, no âmbito do Planejamento Estratégico SPU 2012-2014. Neste contexto, por meio da Portaria nº 42, de 19/02/2013, prorrogada pela Portaria nº 223, de 20/08/2013, a SPU constituiu Grupo de Trabalho de Saneamento e Qualificação Cadastral dos Bens Imóveis da União, com o propósito de estabelecer critérios e parâmetros visando à qualificação da base cadastral dos imóveis da União.

Os resultados iniciais destes esforços já têm sido notados, como mencionado no Relatório de Gestão 2013 da Unidade: “*de um total de 36.861 cadastros prioritários para correção, foram corrigidos 15.203 (41%) até 31/12/2013*”. Este fato fortalece a ideia de que a ênfase em planejamento estratégico bem construído e detalhado em planos operacionais culmina em bons resultados para a instituição.

Por outro lado, observa-se que novas inconsistências são geradas atualmente, por falhas no cadastramento de imóveis. Levantamento realizado pela CGU no exercício de 2013, nas quinze Superintendências do Patrimônio da União que encaminharão processos de contas relativos ao exercício de 2013 ao TCU, demonstra, em linhas gerais, a percepção destas Unidades Regionais quanto à falta de diretrizes, manuais e regimentos internos que orientem o cadastramento dos imóveis da União. Esta ausência normativa e de orientação contribui para o aumento das inconsistências no SIAPA, além de permitir que diferentes práticas sejam adotadas nas distintas UFs.

Portanto, a SPU deve continuar com os esforços para tratar as inconsistências cadastrais existentes. Por outro lado, como ressaltado pelo gestor, deve-se também adotar medidas que mitiguem a geração de novas inconsistências. Mas antes mesmo dessas medidas, deve-se definir o que deve ser considerado como inconsistência, de modo que os relatórios gerenciais produzidos sejam úteis para a tomada de decisão. Para tanto, estudos de possibilidades de melhorias, tanto do sistema quanto de suas regras de utilização, devem ser realizados visando à implementação de novos procedimentos e estruturas.

Recomendações:

Recomendação 1: A partir dos resultados consolidados obtidos pelo GT, estabelecer cronograma para a implementação das medidas apontadas para o saneamento das inconsistências cadastrais do Sistema SIAPA.

Recomendação 2: Orientar os servidores das Unidades Regionais quanto a procedimentos operacionais de cadastramento de imóveis da União e ao uso de



determinadas funcionalidades no que se refere a atual versão do Sistema SIAPA, naquilo que entender necessário.

Recomendação 3: Elaborar e publicar, quando da implementação do novo Sistema SIAPA, manual de operacionalização que oriente os servidores das Unidades Regionais quanto aos procedimentos de cadastramento de imóveis da União e ao uso das funcionalidades do citado sistema.

2.2.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.2.2.1 INFORMAÇÃO

Marco teórico e normativo acerca da avaliação de desempenho no serviço público

Fato

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Governo Federal e publicado em 1995, dispôs sobre as dificuldades que a legislação brasileira impunha para a regulação das relações de trabalho no setor público. Conforme exposto no referido Plano, a legislação brasileira, à época, era considerada inadequada, “*notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor*”. A avaliação do Governo apontava para a necessidade de uma política de recursos humanos que adotasse um sistema de incentivos para o profissional. Naquele momento o diagnóstico feito era o seguinte:

“a inexistência tanto de uma política de remuneração adequada (dada a restrição fiscal do Estado) como de uma estrutura de cargos e salários compatível com as funções exercidas, e a rigidez excessiva do processo de contratação e demissão do servidor (agravada a partir da criação do Regime Jurídico Único), tidas como as características marcantes do mercado de trabalho do setor público, terminam por inibir o desenvolvimento de uma administração pública moderna, com ênfase nos aspectos gerenciais e na busca de resultados”.

Avaliou-se que os elementos essenciais para uma boa gestão não existiam na Administração Pública Federal, quais sejam: objetivos definidos com clareza; recrutamento dos melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos; treinamento permanente de funcionários; desenvolvimento de sistemas de motivação não apenas de caráter material, mas, também, de caráter psicossocial; autonomia dos executores e, finalmente, cobrança de resultados.

A partir dessa avaliação entendeu-se que a reforma concreta do aparelho do Estado ocorreria na “*dimensão-gestão*”, ou seja, por meio das mudanças na gestão é que a administração pública se tornaria mais efetiva e eficiente. Mudanças na gestão provocariam alterações culturais e facilitariam a definição de indicadores de desempenho e desenvolvimento de estratégias flexíveis para o atingimento de metas pré-estabelecidas.

Assim, em 1995 foi publicada a Medida Provisória 1548 criando a Gratificação de Desempenho e Produtividade – GDP para algumas carreiras do Poder Executivo Federal, a qual teve 42 reedições, sendo convertida na Lei 9624 em abril/1998.

Dez anos depois, em setembro/2008, foi publicada a Lei 11.784 instituindo a sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. O artigo 140 da referida lei fixou os objetivos dessa sistemática, quais sejam: “*promover a melhoria da qualificação dos serviços*



públicos” e “subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal”.

A mesma lei trouxe o conceito de avaliação de desempenho: *“monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Pessoal Civil, de que trata o Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967”.*

Foram estabelecidos, então, os componentes e critérios da Avaliação de Desempenho (AD): Avaliação de desempenho individual – aferição do desempenho do servidor nas tarefas e atividades a ele atribuídas, utilizando-se critérios que reflitam suas competências; Avaliação de desempenho institucional – aferição do desempenho e contribuição da equipe de trabalho para o cumprimento das metas e o alcance dos resultados do órgão ou entidade, utilizando-se critérios e fatores que reflitam essa contribuição (artigo 143).

Quanto às metas institucionais, a Lei dispõe que serão fixadas anualmente *“em ato do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”* (artigo 144).

Assim, a Lei 11.784 estabelece: metas institucionais globais (que devem ser estabelecidas em consonância com o PPA e LOA, quando couber); metas intermediárias relativas às equipes de trabalho (que devem ser estipulados em consonância com as metas globais); metas de desempenho individual e metas intermediárias de desempenho institucional (que deverão compor o Plano de Trabalho de cada Unidade do órgão ou entidade).

A referida lei aborda detalhadamente como cada meta deve ser estabelecida (fatores que devem ser levados em consideração), sua periodicidade de apuração, divulgação dos resultados, hipóteses de revisão, servidores que fazem jus à Gratificação de Desempenho, efeitos financeiros, composição de Comissões de Acompanhamento instituídas nas Unidades de cada órgão ou entidade e criação do Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É importante ressaltar que, ao se utilizar a Avaliação de Desempenho (AD) como instrumento de gestão torna-se possível alcançar diversos benefícios tanto para os servidores como para a instituição, vejamos:

BENEFÍCIOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	
PARA A INSTITUIÇÃO	PARA O SERVIDOR
Orienta tomada de decisões gerenciais sobre necessidades de capacitação e programas de desenvolvimento de pessoas;	Promove autoconhecimento e reflexão sobre seu desenvolvimento profissional a partir do <i>feedback</i> de seu desempenho;
Possibilita planejar as atividades dos servidores em consonância com as metas das equipes;	Promove maior interação entre os servidores e seus superiores;
Indica as necessidades de movimentação e adequação funcional;	Desenvolve o senso de compromisso frente às metas institucionais;
Serve de mecanismo reorientador das políticas e diretrizes de gestão de pessoas;	Desenvolve habilidades de comunicação e negociação para o atingimento de metas;
Identifica condições de higiene, segurança e qualidade de vida no trabalho capazes de influenciar o desenvolvimento individual	Favorece a reavaliação das rotinas e afazeres diários e fornece diretrizes para a superação das limitações;
Permite avaliar a contribuição dos programas de capacitação para a melhoria de desempenho.	Permite ao avaliado assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento profissional.

Fonte: Leite e Godim, 2005; Guimarães, 1998, Abbad, Leima e Veiga, 1996.

Quanto à Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU, esta origina-se da Medida Provisória nº 212 de



setembro/2004, a qual foi convertida na Lei nº 11.095/2005. De acordo com este normativo, a gratificação é “*devida aos ocupantes dos cargos de provimento efetivo regidos pela Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em exercício na Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observado o quantitativo máximo fixado em regulamento, enquanto permanecerem nesta condição*”.

2.2.2.2 INFORMAÇÃO

Metodologia de definição de metas relativas à Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União - GIAPU.

Fato

O Decreto nº 5.286, de 25/11/2004, é a norma infralegal que regulamenta a GIAPU, na qual estão discriminadas fórmulas de cálculo, quantitativo máximo de servidores que podem recebê-la e demais informações sobre seu processo de pagamento.

Desde sua criação, a GIAPU foi estruturada em duas parcelas, uma individual e outra, institucional. A primeira é apurável com base nos critérios e fatores que reflitam as competências do servidor, tais como dedicação e compromisso com a instituição; conhecimento do trabalho e autodesenvolvimento; qualidade e produtividade; criatividade e iniciativa; e disciplina e relacionamento interpessoal. A segunda parcela é calculável com base nos critérios e fatores que reflitam as competências das equipes de trabalho, elaboradas em consonância com as metas institucionais globais que comporão o Plano de Trabalho da SPU e suas Regionais.

O processo de formulação da proposta de metas e da apuração da GIAPU, que contempla os principais processos finalísticos da SPU, baseado nas atividades desenvolvidas pelas Superintendências e Coordenações-Gerais finalísticas da Secretaria, é estabelecido por meio da Resolução SPU nº. 1, de 06/12/2010.

Conforme a referida Resolução, cabe à Coordenação Geral de Gestão Estratégica – CGGES tanto coordenar o procedimento de formulação da proposta de metas quanto à apuração das metas institucionais da GIAPU, nesse último caso, em apoio ao Gabinete da SPU e à Coordenação Geral de Administração – CGADM.

No que se refere à formulação de proposta de metas, essa é elaborada com base no planejamento das Superintendências e na previsão de execução realizada pelas Coordenações Gerais do Órgão Central, cujas ações componham os indicadores GIAPU. Cabe informar que a Resolução estabelece que a ausência de elaboração ou o seu encaminhamento intempestivo implicará a validação das propostas apresentadas por outros agentes envolvidos no processo. Acrescenta, ainda, que, no caso de não haver projeção pelos respectivos Departamentos ou Superintendências, as propostas de metas poderão ser calculadas com base no comportamento histórico de fixação e execução de metas. Nesse sentido, a Resolução define que os procedimentos internos deverão seguir os seguintes passos:

“Art. 3º A Coordenação Geral de Gestão Estratégica coordenará os procedimentos de formulação da proposta de metas, que seguirá os seguintes passos.

I - O processo de elaboração começará por iniciativa da Coordenação Geral de Gestão Estratégica, que centralizará e



consolidará as informações que comporão a proposta de metas GIAPU;

II - Os departamentos do Órgão Central da SPU apresentarão, à CGGES, projeção de metas relativas às ações por elas coordenadas e que sejam contabilizadas nos indicadores da GIAPU, por superintendência, prevendo intervalos mensais de execução, acompanhados de Nota Técnica com justificção das propostas;

III - A CGGES consolidará a pré-proposta do Órgão Central e a enviará, por meio eletrônico e físico, às SPU's para subsidiar-lhes o planejamento e permitir-lhes elaboração de contra proposta;

IV - As SPU's enviarão as respectivas contrapropostas ou aceitação das propostas de meta, acompanhadas de Nota Técnica justificativa por meio eletrônico e físico;

V - A CGGES compilará a proposta de metas e a submeterá à apreciação da Diretoria Colegiada da SPU;

VI - A proposta aprovada nos termos do inciso V será submetida à Secretária do Patrimônio da União que decidirá, com o auxílio do Conselho Estratégico da SPU, pelo encaminhamento ao gabinete do Ministro do Planejamento, em caso de aceitação”.

Ademais, estabelece nos parágrafos 3º, 4º e 5º que:

“§3º - A Diretoria Colegiada da SPU, poderá alterar a proposta compilada pela CGGES, fazendo constar em ata, devolvendo-a para a CGGES fazer as adequações, no prazo de dois dias úteis.

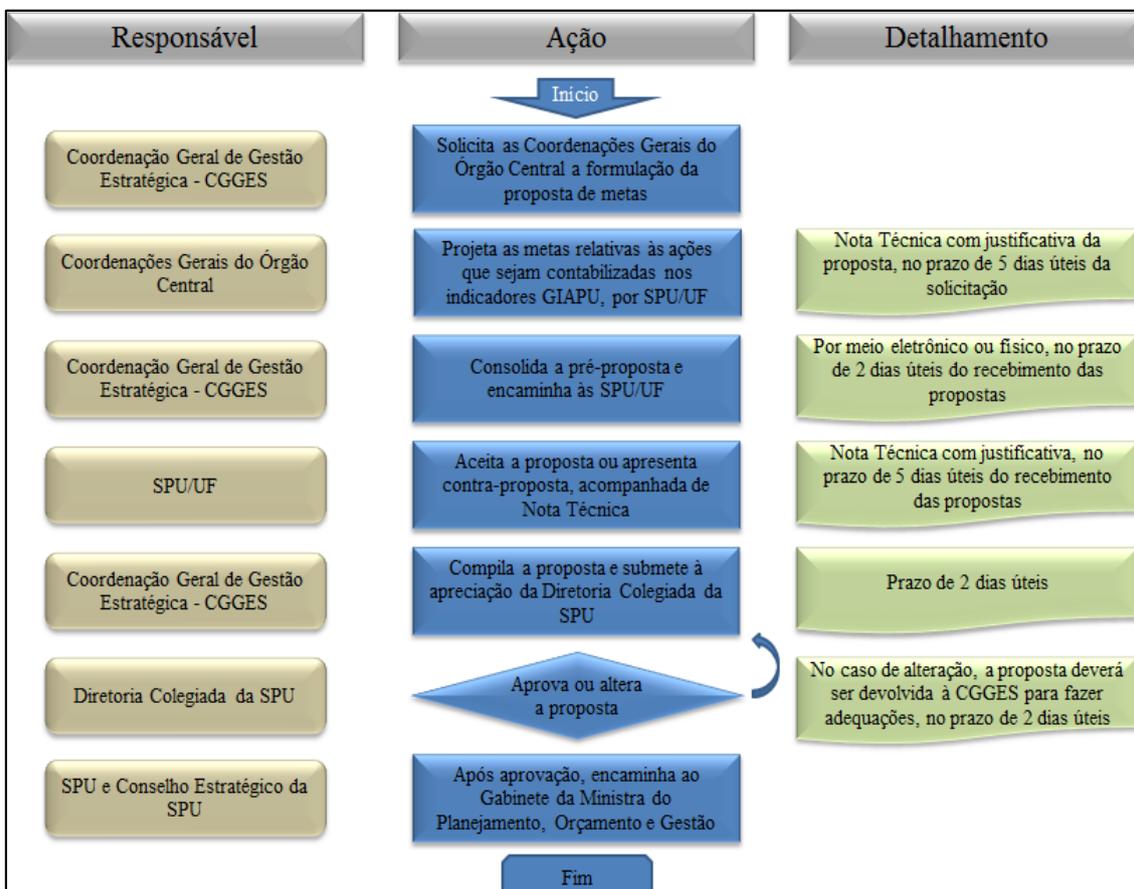
§4º - A proposta de metas poderá ser aprovada ad referendum pelo Conselho Estratégico da SPU, caso tenha havido aprovação pela Diretoria Colegiada do Órgão.

§5º - §5º - O procedimento de formulação da proposta de metas GIAPU será iniciado e encerrado no ano anterior ao de apuração.

(....)”.

O fluxo a seguir traz um panorama sobre os encaminhamentos e os procedimentos para a formulação da proposta de metas. Cumpre informar que esse procedimento deve ser iniciado e encerrado no ano anterior ao de apuração, conforme estabelecido pelo §5º, inciso VI, do art. Art. 3º da referida Portaria.

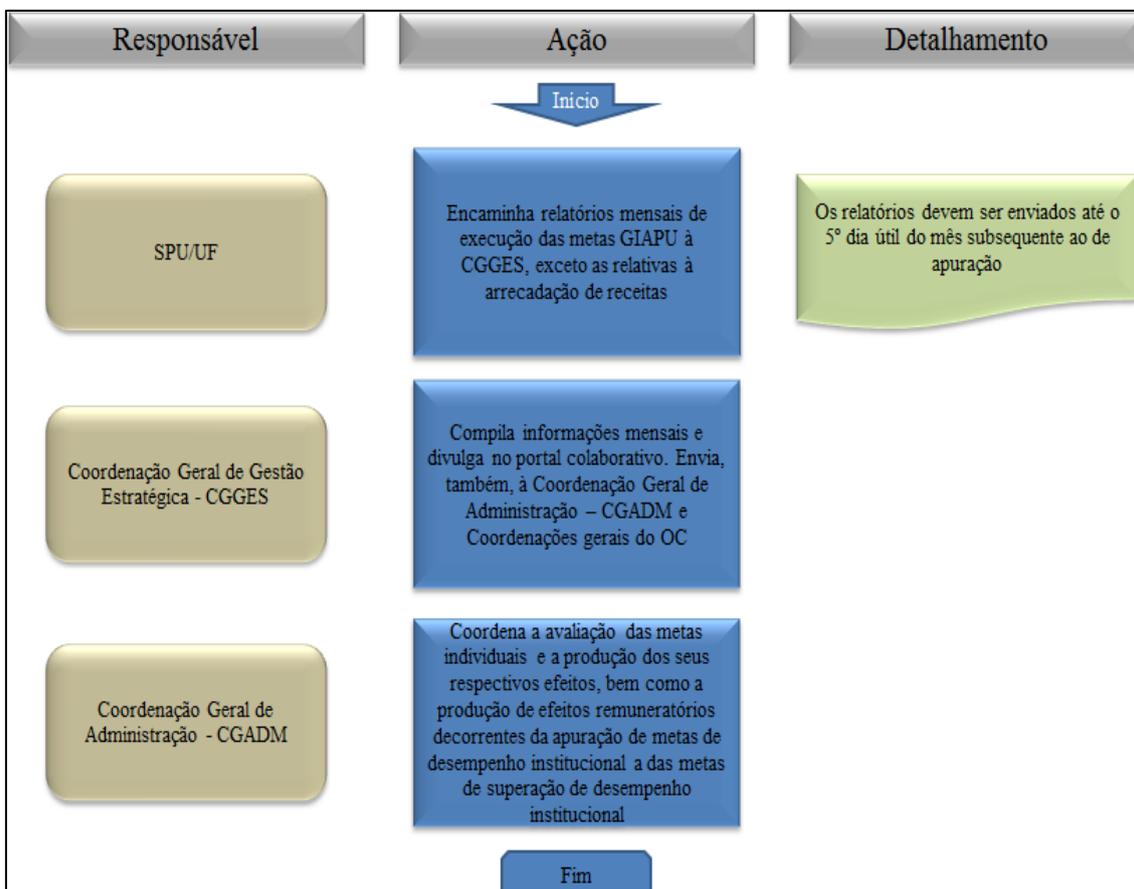




Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Já em relação à apuração das metas, as Superintendências deverão encaminhar os relatórios mensais de execução, inclusive por meio eletrônico, à CGGES, que será responsável pela sua compilação e divulgação no portal colaborativo. Além disso, a CGGES é responsável por enviar tais informações à CGADM e aos respectivos Departamentos do Órgão Central.

A figura a seguir busca sintetizar os procedimentos relacionados à apuração das metas.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Por fim, cabe mencionar que o procedimento de alteração de metas poderá ser iniciado por qualquer das unidades envolvidas na formulação da proposta de metas, por meio de apresentação de Nota Técnica, desde que devidamente justificada.

2.2.2.3 INFORMAÇÃO

Avaliação da aplicação da metodologia de definição das metas GIAPU para o exercício de 2013.

Fato

De modo a permitir uma avaliação do processo de proposição das metas do exercício de 2013, procedeu-se a verificação da aderência da condução do processo que deu suporte à formulação da GIAPU 2013 em relação às diretrizes estabelecidas pela Resolução SPU n°. 1/2010, abrangendo desde a fase de sua formalização até a publicação da portaria.

O processo de proposição de metas de desempenho institucional para fins da GIAPU, para o exercício de 2013, iniciou-se com discussões sobre a redefinição dos indicadores referentes à composição das metas, realizadas no final de exercício de 2012. As discussões pautaram-se, sobretudo, na necessidade de redução da quantidade de indicadores, dado que o número existente - exercício de 2012 - estava prejudicando a compreensão e o acompanhamento das metas. Ademais, chegou-se a conclusão que era necessário que esses indicadores refletissem de forma mais fidedigna os principais resultados das ações desenvolvidas pela Secretaria.

Para o exercício de 2013 foi definido, inicialmente, o total de seis (06) indicadores, conforme estabelecido na Nota Técnica n°. 03/CGGE-SPU, de 04/01/2013. Adicionalmente, observou-se em análise ao processo que em 06/05/2013 iniciou-se



discussão no âmbito da Diretoria Colegiada sobre a criação de um novo indicador decorrente do desmembramento do 'Indicador C – Destinação de Imóveis', após sugestão apresentada pela CGGES e corroborada pelo Departamento responsável, em *email* encaminhado às Diretorias envolvidas no processo.

No que se refere ao processo de elaboração da proposta de metas, essa etapa se inicia com a solicitação pela CGGES para que os Departamentos do órgão central apresentem as projeções de metas relativas às ações por elas coordenadas, cujas ações componham os indicadores da GIAPU. Tal procedimento somente teve início formalmente em 30/04/2013, por meio do Memorando Circular nº. 64/GAB/SPU/MP, no qual a CGGES estabeleceu o prazo para o encaminhamento das metas por parte dos Departamentos.

No referido Memorando, ainda, foram estabelecidos os demais prazos a serem cumpridos durante o processo de fixação das metas de desempenho institucional para a GIAPU 2013, dando, inclusive, conhecimento às Superintendências da SPU. O quadro a seguir traz um panorama dos referidos prazos.

Prazo pretendido	Atividade
26/04	Envio das metas pelos Departamentos à CGGES
10/05	Envio das metas pelas Superintendências
15/05	Consolidação das metas pelos Departamentos
17/05	Consolidação das metas pela CGGES
20/05	Envio documento ao Gabinete da Ministra
27/05	Publicação das Metas

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Registra-se que além do retardamento quanto ao início do processo ter sido um dos principais fatores para o atraso na publicação das metas da GIAPU no exercício de 2013, a qual ocorreu somente em 03/12/2013, o que denota fragilidades na condução do processo, no intuito de garantir que no início do exercício as metas estivessem previamente estabelecidas.

Esse ponto é agravado ao percebermos que mesmo já tendo se iniciado o processo de discussão das metas, inclusive com o recebimento de informações das Superintendências sobre as contrapropostas ou aceitação das propostas de metas sugeridas pelos Departamentos do Órgão Central, ainda havia uma discussão no âmbito da Diretoria Colegiada sobre a instituição de um novo indicador, conforme já relatado anteriormente. Apesar de o fato, por si só, não ter sido o determinante para o atraso da publicação da portaria de metas, o mesmo evidencia, novamente, falta de planejamento da instituição para garantir o bom andamento dos procedimentos/processos de formulação da proposta de metas, dada a necessidade de definição, pelo menos no ano anterior e com antecedência, de quais indicadores irão compor a GIAPU.

Além disso, cabe ressaltar que esses indicadores foram construídos para monitorar e avaliar a gestão, bem como promover a melhoria no desempenho das atividades finalísticas desenvolvidas pela Secretaria. Portanto, a definição precedente desses indicadores é pressuposto básico para o estabelecimento da proposta de fixação de metas institucionais do exercício, sugeridas pelos Departamentos do Órgão Central, bem como para orientar a atuação da SPU no atingimento de seus objetivos institucionais.

No mesmo sentido do conteúdo até aqui relatado, cabe ressaltar, inclusive, o entendimento corroborado pela Consultoria Jurídica do Ministério, quando da análise e manifestação sobre a portaria que fixou as metas de desempenho relativas ao exercício de 2011.



“10. Da leitura do dispositivo e tendo em conta o próprio conceito inerente à idéia de metas, merece atenção o fato de que tais metas deveriam, a princípio, ter sido publicadas no início do corrente exercício (até o final de fevereiro, pelo menos) e não em meados de junho. Como corolário lógico da noção de meta, subjaz à sua natureza que elas sejam fixadas antes de iniciado o período de avaliação.

11. Corroborando esse entendimento, destaque-se que essas metas devem projetar seus efeitos para o futuro, e não para o passado. Ademais, na presente situação, a importância da obediência ao princípio da anterioridade na publicação dos parâmetros é ainda mais sensível, pois eles repercutem diretamente em boa parte da gratificação devida”.

O quadro a seguir evidencia que, embora a definição dos prazos e orientações pela CGGES só tenha ocorrido em 30/04/2013, os Departamentos já estavam trabalhando em suas propostas de metas, antes mesmo daquela data:

Departamento	Indicador	Documento	Data
DEREP	F - Arrecadação Patrimonial	Nota Técnica nº. 120/SPU-MP	04/03/2013
DECAP	A - Redução de Inconsistência Cadastral	Nota Técnica nº. 160/CGIPA/DECAP/SPU-MP	15/04/2013
	B - Fiscalização	Nota Técnica nº. 159/CGCUP/SPU-MP	16/04/2013
DEDES	C- Destinação Patrimonial	Nota Técnica nº. 197/2013/CGADL/DEDES/SPU-MP	23/04/2013
	D- Publicação de Portaria de Declaração de Interesse Público	Nota Técnica nº. 197/2013/CGADL/DEDES/SPU-MP	23/04/2013
	G - Regularização Cadastral de Destinação de Interesse Social	Não consta no processo	-
DEINC	E - Novo Registro SPIUNET	Email da Coordenação-Geral de Regularização Patrimonial	19/04/2013

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Cumprir registrar que não foi encontrada a Nota Técnica contendo a proposta de metas GIAPU 2013 relativa ao ‘Indicador E – Novo Registro SPIUNET’ que propõe meta estabelecida para o referido indicador, sob a responsabilidade do Departamento de Incorporação Patrimonial – DEINC. Consta nos autos somente *email* da Coordenação-Geral de Regularização Patrimonial encaminhando planilha contendo as referidas propostas.

Em relação ao ‘Indicador G - Regularização Cadastral de Destinação de Interesse Social’, registra-se que, embora haja registro de concordância por parte das Diretorias na aprovação do novo indicador, não foi encontrada nos autos Nota Técnica com a justificativa da proposta de metas para o mesmo, conforme estabelecido pela Resolução.

Após o estabelecimento das metas e consolidação das informações por parte da CGGES, a etapa seguinte é de responsabilidade das Superintendências Regionais que deverão avaliar a proposta encaminhada pelos Departamentos aceitando-a ou adequando-a à realidade de cada regional.

De forma geral a maioria das Superintendências cumpriu o novo prazo estabelecido (15/05/2013). Contudo, registra-se que (08) oito Unidades não enviaram as respectivas manifestações, conforme evidenciado no quadro abaixo. Tal fato, no entanto, é previsto na Resolução estabelecendo que nesses casos a ausência importará a validação das propostas encaminhadas pelos outros atores envolvidos no processo.



Superintendência	Data
SPU-AC	Email em 16/05/2013
SPU-AL	Email em 15/05/2013
SPU-AM	*
SPU-AP	Email em 15/05/2013
SPU-BA	*
SPU-CE	*
SPU-DF	Email em 12/05/2013
SPU-ES	*
SPU-GO	Email em 15/05/2013
SPU-MA	Email em 15/05/2013
SPU-MG	Email em 15/05/2013
SPU-MS	*
SPU-MT	Email em 15/05/2013
SPU-PA	Email em 16/05/2013
SPU-PB	*
SPU-PE	*
SPU-PI	Email em 15/05/2013
SPU-PR	Memorando nº 121/DIREP-SPU-PR, de 03/04/2013 e email de 17/05/2013
SPU-RJ	*
SPU-RN	Email em 14/05/2013
SPU-RO	Email em 15/05/2013
SPU-RR	Email em 15/05/2013
SPU-RS	Memorando nº 101/2014 –GAB/SPU/RS de 13/05/2013
SPU-SC	Email em 17/05/2013
SPU-SE	Email em 15/05/2013
SPU-SP	Email em 14/05/2013
SPU-TO	Email em 16/05/2013

(*) Não houve manifestação

Fonte: Elaborada pela Equipe de Auditoria

Embora haja essa previsão, essa não parece ser a melhor situação, dado que as propostas de indicadores da GIAPU vêm se desenvolvendo tendo a perspectiva de englobar processos importantes para a Secretaria, com base inclusive nas principais atividades desenvolvidas pelas Superintendências. Portanto, torna-se fundamental para o aprimoramento do processo a participação efetiva de todas as Unidades Regionais da SPU.

Dê posse dessas informações a CGGES consolidou a proposta de metas e submeteu à apreciação da Diretoria Colegiada da SPU, conforme Memorando-Circular nº 73 GAB/SPU/MP, de 22/05/2013. Nesse Memorando ficou estabelecido que até o dia 29/05/2013 as Diretorias deveriam apreciar a metas. Cabe destacar, entretanto, que nesse prazo, segundo cronograma inicial estabelecido pela CGGES, as metas já deveriam estar publicadas.

Observa-se que apesar de a CGGES já ter enviado a planilha contendo as metas da GIAPU 2013 para análise das Diretorias, no e-mail datado de 24/05/2013, a Coordenação relata uma série de pendências que devem ser sanadas no intuito de dar andamento ao processo para encaminhamento ao gabinete da ministra para publicação. Entre essas pendências, destacam-se: a falta da Nota Técnica da área de caracterização com a fórmula definindo o 'Indicador A - Redução de Inconsistência Cadastral' com lista dos RIP's que serão alvo das Superintendências e Nota Técnica da área de incorporação sobre a nova sistemática do 'Indicador E - Novo Registro SPIUNET'.

Em relação à pendência do 'Indicador A' somente em 29/05/2013 a diretoria responsável apresentou a metodologia definindo tal fórmula, por meio da Nota Técnica nº 259/2013/CGIPA/DECAP/SPU/MP.



O quadro a seguir evidência o momento em que os Departamentos encaminharam a análise técnica das propostas de alteração das metas sugeridas pelas SPU's. Observa-se que somente um (01) Departamento atendeu o prazo estabelecido no que se refere ao envio tempestivo das informações.

Departamento	Indicador	Documento	Data
DEREP	Arrecadação Patrimonial	Memorando nº 1.062/CGARR/DEREP/SPU/MP	31/05/2013
DECAP	Redução de Inconsistência Cadastral	Email	05/06/2013
	Fiscalização		
DEDES	Destinação Patrimonial	Memorando nº 1.056/CGHRF/DEDES/SPU/MP	03/06/2013
	Publicação de Portaria de Declaração de Interesse Público		
	Regularização Cadastral de Destinação de Interesse Social		
DEINC	Novo Registro SPIUNET	Email	24/05/2013

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Por meio da Nota Técnica CGGES-SPU nº 266, de 07/06/2013, a CGGES apresentou Nota Técnica sobre a análise dos indicadores referentes às metas para a GIAPU 2013 com a proposta de encaminhamento ao Gabinete da Ministra para aprovação e publicação, conforme previsto pelo Decreto nº. 5.286/2004.

A referida Nota foi encaminhada ao Gabinete da Ministra em 11/06/2013 e foi despachada para a Consultoria Jurídica do Ministério que emitiu opinião e restituiu o processo à CGGES em 19/06/2013 (Parecer nº 0712 – 3.10/2013/ACS/CONJUR/MP). Em 25/06/2013, a CGGES emitiu nova Nota Técnica analisando as considerações realizadas pela CONJUR, acatando todas as sugestões.

Por fim, dando continuidade ao processo de fixação das metas da GIAPU 2013, a CGGES encaminhou documentação suporte, em 03/07/2013, à Assessoria Técnica e Administrativa do Gabinete da Ministra para manifestação e encaminhamentos necessários à publicação da portaria. Após os devidos trâmites e análise da Assessoria da Secretaria Executiva, por meio da Nota Informativa, de 02/08/2013, a SE recomendou a aprovação e o encaminhamento à Exma Srª Ministra para a publicação. No entanto, a publicação da portaria só ocorreu em 04/12/2013, ou seja, quatro (04) meses após o seu encaminhamento.

Observa-se, assim, pelo fluxo do processo que o outro ponto crítico para aprovação tempestiva da portaria de metas é a omissão, por parte da Resolução, de prazos limites para início do processo, ainda que essa estabeleça que o procedimento de formulação da proposta de metas da GIAPU deverá ser iniciado e encerrado no ano anterior ao da apuração e defina a quantidade de dias úteis para cada etapa.

Tal situação demonstra a necessidade da edição de um novo marco regulatório como, por exemplo, nos termos daquele estabelecido pela Portaria MP nº 244, de 04/07/2013, que aprovou os critérios e os procedimentos para realização de avaliações de desempenho individual e institucional no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nesse sentido, com relação à fixação de metas de desempenho institucional, a Portaria estabeleceu que as referidas metas devem ser fixadas anualmente para o período de setembro a agosto, por ato do Secretário- Executivo do MP, publicado antes do ciclo de avaliação.

Os atrasos nas etapas do processo e na publicação da Portaria de fixação das metas GIAPU em 2013 não foi fato esporádico. Como demonstrado no item 2.1.1.4, desde sua instituição em 2004, as metas GIPU foram publicadas sempre no decorrer do exercício de vigência das metas e como consequência tem-se a constatação de que a



ferramenta não tem sido útil como incentivo à melhoria do desempenho institucional da Secretaria, conforme detalhado no item 2.1.1.5.

2.2.2.4 CONSTATAÇÃO

Atrasos sistemáticos na definição das metas GIAPU desde sua implementação.

Fato

Desde a criação da GIAPU, em outubro de 2004, a fixação de suas metas e a divulgação de seus resultados têm sido marcadas por recorrentes extemporaneidades, salvo no exercício de 2005, quando pode-se considerar ter havido uma relativa tempestividade no que se refere à definição das metas.

A relação de portarias que fixaram os valores e deram publicidade aos resultados das metas institucionais para a SPU e regionais entre os exercícios de 2004 e 2013 ilustra bem esta situação, conforme demonstrado abaixo:

Portaria Número	Data de Publicação
2004	
313 - Fixação de metas	13 de dezembro de 2004
63 - Divulgação dos Resultados	30 de março de 2005
2005	
Portaria 20 - Fixação de metas	28 de janeiro de 2005
227 - Divulgação dos Resultados de fevereiro	4 agosto de 2005 6 de setembro de 2005 11 de outubro de 2005 10 de novembro de 2005 26 de dezembro de 2005 31 de janeiro de 2006
228 - Divulgação dos Resultados de março	
229 - Divulgação dos Resultados de abril	
230 - Divulgação dos Resultados de maio	
231 - Divulgação dos Resultados de junho	
254 - Divulgação dos Resultados de julho	
283 - Divulgação dos Resultados de agosto	
319 - Divulgação dos Resultados de setembro	
365 - Divulgação dos Resultados de outubro	
20 - Divulgação dos Resultados de dezembro	
2006	
72 - Fixação de metas	29 de março de 2006
72. - Divulgação dos Resultados	23 de abril de 2007
2007	
115 - Fixação de metas	18 de abril de 2007
85 - Divulgação dos Resultados	31 de março de 2008
2008	
137- Fixação de metas	4 de junho de 2008
63 - Divulgação dos Resultados	23 de abril de 2009
2009	
408 - Fixação de metas	17 de novembro de 2009
138 - Divulgação dos Resultados	10 de maio de 2011
2010	
550 - Fixação de metas	30 de dezembro de 2010
88 - Divulgação dos Resultados	14 de abril de 2011
2011	
249 - Fixação de metas	26 de julho de 2011
Não houve publicação dos resultados	
2012	
194 - Fixação de metas	11 de maio de 2012
97 - Divulgação dos Resultados	5 de abril de 2013
2013	
487 (*) - Fixação de metas	4 de dezembro de 2013

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria



As metas de 2004 foram estabelecidas para os meses de outubro e novembro. Porém, conforme se pode observar, só foram publicadas em dezembro, ou seja, após a execução já ter sido concluída. Ainda, destaca-se que o resultado do período foi publicado somente após três meses do encerramento do exercício.

Em 2005 houve uma relativa tempestividade na publicação das metas, com atraso de um mês, e com os resultados tendo sido publicados no mês subsequente aos da apuração, a partir de agosto.

A partir de 2006 a intempestividade, tanto na publicização das propostas de metas GIAPU, quanto na divulgação dos resultados, se agravou, atingindo valores críticos em 2010. Especificamente quanto a este ano, o atraso das metas alcançou 12 meses, sendo publicada em 30 de dezembro, ao passo que o resultado foi publicado em meados de abril.

Em 2011 e 2012, o atraso na publicação das metas ficou em 5 e 6 meses, respectivamente, sendo que em 2011 não foi dado publicidade aos resultados. Por fim, o ano de 2013 foi outro período crítico, quando as metas foram, assim como em 2010, publicadas somente no mês de dezembro.

Causa

Deficiências no planejamento, na coordenação e na definição das metas da gratificação GIAPU.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada especificamente sobre a publicação da portaria de fixação das metas GIAPU 2013 somente em dezembro daquele ano, a Unidade apresentou as seguintes justificativas:

“(...) informamos que, embora os autos não evidenciem estes fatos, desde o envio do processo para o Gabinete da Ministra para assinatura do Ato desencadeou-se uma ampla fase de diálogos e esclarecimentos em reuniões, com o intuito de elucidar questionamentos feitos pela Secretaria Executiva, CONJUR e Assessoria do Gabinete da Ministra, até a efetiva compreensão da complexidade da GIAPU, bem como a compreensão de sua integração com diretrizes e metas estabelecidas pelo Ministério, assegurando coerência institucional para a assinatura e publicação do Ato”.

Análise do Controle Interno

No que tange aos prazos para publicação e apuração das metas GIAPU os marcos regulatórios definem, por meio do art. 3º, §5º da Resolução nº 01/2010, que estabelece os procedimentos internos de formulação da proposta de metas e da apuração dos resultados da GIAPU, que a proposta deveria ser iniciada e encerrada no ano anterior ao de sua apuração.

Apesar de a legislação apresentar relativa flexibilidade sobre os prazos para definição das propostas e apuração de resultados das metas GIAPU, os modelos teóricos definem o planejamento como condição essencial para assegurar a qualidade do desempenho organizacional. Neste sentido, as metas devem estar articuladas às estratégias e, ambas, às possibilidades reais da organização. Se as ações/metas são



executadas de forma aleatória, sem uma definição prévia, como tem sido a prática corrente na SPU, não é possível evitar os improvisos de última hora.

O parágrafo único do art. 10 da Resolução nº 01/2010, prevê as hipóteses em que não haja projeção (encaminhamento de proposição de metas GIAPU) por quaisquer dos Departamentos ou Superintendência. Nestes casos, a proposta de metas poderá ser calculada com base no comportamento histórico de fixação e de execução de metas de exercícios anteriores, respeitadas as externalidades reconhecidas pelo corpo diretivo da SPU e a progressão orçamentária da respectiva ação do PPA.

Neste sentido, não haveria, em princípio, justificativa para os recorrentes atrasos na divulgação das metas, como tem sido a prática corrente até o momento, inclusive para o exercício de 2013. Mais ainda, as justificativas apresentadas especificamente quanto àquele ano não possuem o condão de relativizar o atraso ocorrido, mas sim, pelo contrário, reforçam o entendimento até aqui exposto sobre a necessidade de um maior planejamento da Unidade.

Destaca-se que os sucessivos atrasos na publicização das metas GIAPU também foi objeto de constatação no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203549, referente ao exercício de 2011. As metas de 2010, 2011 e 2012 foram publicadas respectivamente em dezembro, julho e maio de cada exercício. Além disso, cabe ressaltar que, especificamente quanto ao exercício de 2011, as metas GIAPU foram modificadas substancialmente em fevereiro de 2012, ou seja, no exercício posterior àquele de apuração.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos que a SPU normatize os prazos e as responsabilidades de cada um dos atores que devem ser observados para que a definição das metas GIAPU seja efetivada no exercício anterior ao de sua apuração, conforme determina a Resolução nº 01/2010, deixando margem de segurança para a atuação dos demais atores envolvidos no processo.

2.2.2.5 CONSTATAÇÃO

Metodologia de avaliação por meio da GIAPU não se mostra capaz de contribuir para a melhoria do desempenho institucional.

Fato

De acordo com a Lei nº 11.095, de 13/01/2005, a Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU – deve ser paga observando-se os seguintes parâmetros:

“I – até 40% (quarenta por cento), em decorrência dos resultados da avaliação de desempenho e da contribuição individual para o cumprimento das metas de administração do patrimônio imobiliário da União, de cobrança administrativa e de arrecadação patrimonial;

II – 20% (vinte por cento), no mínimo, em decorrência da avaliação do resultado institucional do conjunto de unidades da Secretaria do Patrimônio da União no cumprimento de metas de administração do patrimônio imobiliário da União, de cobrança administrativa e de



arrecadação patrimonial, computadas de forma individualizada para cada unidade;

III – até 40% (quarenta por cento), em decorrência da **avaliação da superação das metas** de administração do patrimônio imobiliário da União, de cobrança administrativa e de arrecadação patrimonial do conjunto de unidades da Secretaria do Patrimônio da União, computadas em âmbito nacional, considerando-se a totalidade dos resultados da Secretaria”. [grifos nossos]

Por tratar-se de gratificação, a GIAPU possui claro viés financeiro com impacto direto na remuneração de servidores da área do patrimônio da União. No entanto, a GIAPU, como gratificação de desempenho, deve ter importância fundamental no cumprimento do princípio constitucional da eficiência administrativa, atuando como instrumento na profissionalização e excelência dos serviços prestados, contribuindo para a melhoria da gestão.

Entretanto, nos últimos dois exercícios, observou-se a ênfase no aspecto remuneratório e a desvinculação da GIAPU como instrumento de avaliação e melhoria da gestão. Isso se deve ao fato de que as metas gerais foram alcançadas e todos os servidores receberam integralmente as parcelas referentes à “avaliação do resultado institucional” e à “avaliação da superação das metas”, produzindo a imagem de que a gestão foi isenta de inconsistências no período, com relação às áreas abarcadas pelos indicadores selecionados. Todavia, os relatórios de auditoria referentes a estes dois exercícios evidenciam as certificações com ressalva da gestão.

O resultado da GIAPU 2013 pode ser resumido nas informações do quadro seguinte:

Resultado GIAPU 2013

Cód.	Indicador	Peso	Meta	Resultado	%
A	Redução de Inconsistência Cadastral	1	1.125	264	23,47
B	Fiscalização	1	2.654	2.369	89,26
C	Destinação Patrimonial	2	1.525	2.040	133,77
D	Publicação de Portaria de Declaração de Interesse Público	1	75	75	100,00
E	Novo Registro SPIUNET	3	1.146	1.859	162,22
F	Arrecadação patrimonial	1	765.697.802,93	900.509.815,13	117,61
G	Regularização cadastral de destinação de Interesse Social	1	2.891	5.944	205,60

Fonte: Dados do Relatório de Gestão SPU 2013

Neste contexto, o Índice Geral (Ig) relativo ao exercício de 2013, calculado de forma ponderada a partir dos resultados dos indicadores selecionados para o período, atingiu o valor demonstrado na expressão:

$$Ig = \frac{(iA + iB + 2iC + iD + 3iE + iF + iG)}{10} = \frac{12,01}{10} = 1,20$$

As parcelas GIAPU “institucional” e “de superação” são consideradas atingidas se $Ig \geq 1$ e $Ig \geq FS$, respectivamente – sendo FS o fator de superação definido em normativo da SPU com o valor $FS = 1,02$. Portanto, neste exercício de 2013 as metas foram superadas e as parcelas institucional e de superação da GIAPU foram recebidas integralmente pelos servidores.

Nota-se, ainda, que a constituição e a forma de apuração do Índice Geral, calculado pela média ponderada das metas alcançadas, por indicador, tem permitido que o não atingimento de algumas metas seja compensado pela superação de outras. A título de exemplo, no exercício de 2013, a despeito do desempenho significativamente



deficitário do indicador “Redução de Inconsistência Cadastral”, o valor do Índice Geral indicou o alcance das metas “institucional” e “de superação”, por meio de compensação devida à expressiva superação das metas associadas aos indicadores “Regularização cadastral de destinação de Interesse Social” e “Novo registro Spiunet”, como verificado nos parágrafos anteriores. De forma semelhante, a metodologia também promove, ao longo do processo, a compensação de resultados obtidos pelas Superintendências do Patrimônio da União, permitindo que o baixo desempenho de determinada Unidade Regional seja contrabalançado pelo resultado alcançado por Superintendência que ultrapassou suas metas.

Com isso, o resultado final de apuração da GIAPU pode deixar encobertas certas deficiências da gestão, que mesmo sendo apontadas pelos indicadores em determinadas Superintendências, não são enfrentadas, por não restarem expostas ao final do processo. Em outras palavras: a percepção integral das parcelas “institucional” e “de superação” da GIAPU produz a sensação ilusória de uma gestão sem falhas.

Outro exemplo refere-se ao exercício de 2012, no qual a superação das metas foi superior a de 2013. Nesse caso, a despeito de 5 dos 12 indicadores apresentarem desempenho significativamente abaixo das metas estabelecidas, a superação ultrapassou 80%, conforme se observa a seguir:

Resultado GIAPU 2012

Cód	Indicador	Peso	Meta	Resultado	%
A	Audiência Pública de Demarcação LPM/LMEO	1	22	7	31,82
B	1º Relatório de LPM LMEO	2	19	9	47,37
C	Novo Cadastro SIAPA	1	19.192	2.153	11,22
D	Redução inconsistências - devedores sem CPF	1	946	245	25,90
E	Fiscalização	1	1.450	2.385	164,48
F	Transferência de Aforamento e de inscrição de ocupação	1	16.101	34.215	212,50
G	Destinação de imóveis	2	2.161	2.072	95,88
H	Publicação de Portaria de Declaração de Interesse Público	1	52	36	69,23
I	Gestão da Orla	1	80	114	142,50
J	Novo Registro SPIUnet	3	156	3.486	2.234,62
L	Arrecadação patrimonial	1	691.094.572,93	808.590.113,95	117,00
M	Cobrança Administrativa	3	3.293	4.045	122,84

Fonte: Dados do Relatório de Gestão 2012

No cálculo do Índice Geral (Ig) para 2012, tem-se:

$$Ig = \frac{(1A + 21B + 1C + 1D + 1E + 1F + 21G + 1H + 1I + 31J + 1L + 31M)}{18} = \frac{32,75}{18} = 1,82$$

Com o objetivo de se obter a visão geral dos pagamentos da GIAPU, indagou-se sobre a possível existência de caso em que alguma SPU Regional não tenha alcançado o valor máximo correspondente às parcelas da GIAPU referentes ao resultado institucional e à superação das metas, considerando o período entre 2004 e 2013 (desde a instituição da GIAPU até o final do ano de 2013). A Unidade se manifestou por meio da Nota Técnica nº 209/CGGES/CGADM/SPU-MP, de 23/04/2014, como se segue:

“(…) analisando-se o histórico da apuração das metas institucionais, verificou-se que entre 2005 e 2013 a maioria das Superintendências atingiu a meta institucional mensal, sendo que no final de cada exercício todas atingiram o Resultado Institucional, compensando o resultado nos demais meses, conforme prevê o Art. 5º do Decreto nº 5.286/2004. Nesse sentido, não houve situação de desconto ao final



do exercício para nenhuma superintendência em nenhum ano de apuração da GIAPU.

Da mesma forma, o Fator de Superação sempre foi atingido, visto que é baseado no cálculo do desempenho do conjunto de Superintendências, de acordo com o conceito de esforço coletivo onde o resultado de uma unidade pode complementar o desempenho da outra, de modo que, no período avaliado, sempre foi atingido o índice superior a 1,02 das metas.(...)”[grifo nosso].

Dessa forma demonstra-se que de 2004 a 2013, 100% dos servidores que receberam a GIAPU fizeram jus à percepção de vantagem integral dos percentuais institucional (20%) e de superação (40%), totalizando 60% da remuneração oriunda da gratificação. Com isso, em linhas gerais, a GIAPU não tem contribuído para a melhoria da gestão, por não concorrer efetivamente para o aumento da eficiência administrativa, uma vez que as metas não são estabelecidas como um desafio a ser alcançado pelas Superintendências, visto que os valores máximos sempre tem sido atingidos.

Causa

Deficiência na metodologia de definição das metas GIAPU a serem alcançadas e do fator de superação.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade não trouxe novas informações sobre os apontamentos relatados, quando da análise do relatório preliminar.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista a ausência de novas informações, permanecem os apontamentos citados anteriormente.

Recomendações:

Recomendação 1: Defina as metas GIAPU, redimensionando-as ao longo do exercício sempre que necessário e em razão de fatos supervenientes, com base nas peculiaridades de cada Superintendência, sua capacidade operacional, as demandas reais e as séries históricas e defina o fator de superação de modo que este represente um desafio a ser alcançado de modo a estimular a progressiva melhoria do desempenho institucional.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto à suficiência dos recursos humanos da Secretaria e suas Superintendências.



Fato

A deficiência de pessoal da Secretaria do Patrimônio da União é tema antigo e recorrente, que vem sendo abordado sistematicamente pelos diversos órgãos de controle e, inclusive, foi objeto de informação específica no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2012.

Na oportunidade, o Relatório 201306453 trouxe que o tema fora abordado pelo Tribunal de Contas da União, ainda em 2005, por meio do Acórdão Nº 2.084/2005 do plenário da corte. Trouxe ainda relatório da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, como resultado da Representação nº 35, de 2008. Segue parte da transcrição do referido relatório da Câmara dos Deputados:

“Segundo os elementos contidos na representação, as dificuldades operacionais da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) são bem conhecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, inclusive em virtude dos resultados de várias auditorias da Controladoria Geral de União (CGU) e de sucessivos Acórdãos do TCU, em especial o Acórdão nº 2.084/2005-TCU-Plenário. Nesse, destacam-se os trechos transcritos a seguir, indicativos dos sérios problemas constatados na estrutura que opera a Secretaria de Patrimônio da União:

‘3.1.8. (...) A conclusão da Auditoria Operacional do TCU é de que até hoje a União não vem dotando a SPU dos meios necessários à realização de sua missão. O órgão não é mais do que um grande cartório incumbido da guarda e da constituição de documentos necessários à preservação do patrimônio imobiliário da União. As mudanças de estrutura, incluída a vinculação ministerial, não têm permitido que a SPU estabeleça consistentes linhas de trabalho, carecendo de maior clareza a definição e a distribuição de competências. Sistemas informatizados defasados prejudicam o controle efetivo dos imóveis nele registrados ou nele cadastráveis. O quadro de pessoal é reduzido e há carência de pessoal e mão-de-obra qualificada para o desempenho de suas atividades. As soluções provisórias até hoje adotadas não proporcionam as melhorias almejadas, inclusive por falta de continuidade. A permanecer o atual contingente de recursos humanos, o recrudescimento das dificuldades hoje identificadas encaminham a Secretaria para um estado de total ineficiência’”.

A constatação de falta de pessoal na Secretaria não é exclusividade dos órgãos de controle, pois a própria Unidade tem levantado a incapacidade de atender demandas externas devido à insuficiência de pessoal. Um exemplo disso ocorreu na SPU/CE, que justificou, em 2012, o não cumprimento de decisão judicial, depois de seis meses, por falta de força de trabalho. Na oportunidade, a Justiça Federal determinou a realização de demarcações físicas no litoral cearense, sob pena de multa diária de cinco mil reais (um milhão e oitocentos mil reais no período de um ano).

Dessa maneira, o assunto mostra-se relevante, pois, além de passada quase uma década das primeiras deliberações da Corte de Contas sobre o problema sem nenhuma solução definitiva, a Unidade, reiteradamente, justifica as limitações dos serviços prestados como consequência da insuficiência de recursos humanos.

O perfil do corpo institucional da SPU é composto, originalmente, de servidores de diversas categorias do PGPE, com um contingente expressivo oriundo de órgãos extintos, que tinham atribuições diversas da SPU. Os concursos não ocorrem



frequentemente e, quando acontecem, não atendem às necessidades da Unidade. É o caso da seleção de PGPE, a qual foi destinada a outras Unidades do Ministério do Planejamento, como ENAP, SRH e SLTI. O Ministério ofertou algumas vagas de Analista de Infraestrutura à Secretaria; no entanto, as vagas foram desenhadas de acordo com as necessidades por trabalhos relacionados ao PAC, não atendendo às demandas exclusivas da SPU, como a necessidade de geógrafos, arquitetos, urbanistas e tecnólogos da informação.

Diante dos fatos, fica evidente a necessidade de recursos humanos para a Secretaria que possui 27 Superintendências para executar diversas atividades, sendo, muitas delas, de grande complexidade técnica e acentuada relevância aos interesses da sociedade.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2011, foram identificados projetos específicos no Planejamento Estratégico da Secretaria que se relacionavam intimamente ao tema:

Desafio Estratégico	Projeto
Ampliar e Qualificar o Quadro de Servidores	Promoção de Concursos Públicos
	Plano de Capacitação
	Elaboração e Implementação do Plano de Gestão de Pessoas e de Capacitação e Promoção de Concursos Públicos
	Criação de Carreira de Gestor do Patrimônio

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações oriundas da SPU.

Nesse sentido, o Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2011 recomendou que, além do estabelecimento dos planos tático e operacional dos projetos citados anteriormente, fosse elaborado levantamento da necessidade de força de trabalho e de capacitação/treinamentos, considerando a estimativa de aposentadorias dos próximos anos, o nível de escolaridade dos atuais servidores e as atribuições da Secretaria.

Na oportunidade, a Unidade manifestou que solicitou a realização de concurso público para o provimento de 456 vagas de ensino superior e intermediário, por meio da Nota Técnica nº 350/SPU-MP de 2012 encaminhada à Secretaria de Gestão Pública - SEGEP.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2012 argumentou-se sobre a importância de se avaliar a necessidade de força de trabalho demandada. Para isso poderia ser utilizada a gestão por competências, por tratar-se de programa sistematizado e desenvolvido no sentido de definir perfis profissionais que proporcionem maior produtividade e adequação ao negócio, identificando os pontos de excelência e os pontos de carência, suprimindo lacunas e agregando conhecimento, tendo por base certos critérios objetivamente mensuráveis.

A etapa inicial seria a definição da estratégia, já concluída no âmbito da Secretaria, oportunidade na qual é definida a sua missão, a sua visão de futuro e seus objetivos estratégicos. Por meio dos objetivos da organização, a SPU poderia identificar as competências que são essenciais para concretizar o desempenho esperado.

Em seguida, deveria ser realizado o diagnóstico ou mapeamento das competências, comparando as necessárias com as já disponíveis na organização. A partir disso, a SPU conheceria que tipo de profissionais terá que buscar no mercado ou os treinamentos demandados pela sua força de trabalho. O processo se concluiria com o acompanhamento e a avaliação, por meio da comparação dos resultados obtidos com os resultados esperados.

Nesse sentido, buscando soluções mais estruturantes e definitivas para a questão, por meio Relatório 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”.

Passado um ano da referida recomendação, a situação permanece inalterada. As recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2011 relativas à elaboração dos planos tático e operacional dos projetos relacionados à gestão de pessoas não foram implementadas. Além disso, a SPU não apresentou estudo qualitativo para levantar a demanda de pessoal da Unidade ou para suplementar as informações trazidas pela NT nº 350, de 2012.

A única informação adicional sobre o tema foi despacho interno da Unidade, de junho de 2013, alegando que até aquele momento não houvera nenhuma sinalização da SEGEP e da SPOA sobre a elaboração do concurso, nem a autorização do MPOG definindo o quantitativo de vagas.

O Relatório de Gestão de 2013 trouxe o seguinte relato sobre indicadores gerenciais sobre recursos humanos:

“Em que pese a SPU ter uma Coordenação-Geral de Administração que cuida da gestão de pessoas, a Secretaria não estabeleceu uma sistemática de compilação de dados que possam compor indicadores sobre recursos humanos. Não há um estudo sobre a mobilidade/rotatividade dos servidores versus suas atribuições ou suas habilidades; ou a relação entre as causas de abstenções versus atribuições e competências dos servidores, de forma a subsidiar o gerenciamento dessa força de trabalho etc.

A GIAPU fornece insumos para observação do comportamento da força de trabalho e pode subsidiar seu gerenciamento, mas a SPU ainda não estruturou este tipo de acompanhamento.

Para 2014 a CGADM está desenhando projetos que objetivam a estruturação de indicadores gerenciais sobre recursos humanos, bem como a capacitação da media gerencia para colocar em prática o resultado desses projetos”.

Diante dos fatos, a CGU reitera o disposto no Relatório 201306453 que a decisão sobre a eventual realização de concurso público é decisão, de fato, externa à esfera de competência da Unidade. Por outro lado, entendemos a SPU deve buscar soluções relacionadas à gestão de recursos humanos existentes, de forma a reduzir os impactos associados ao déficit quantitativo e qualitativo de servidores existente.

Nesse sentido, o MP pode e deve ser cauteloso nas decisões quanto ao aumento de despesa com pessoal, uma vez que, além das exigências dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), as contratações implicam em gastos correntes de longo prazo, inclusive com previdência social, com fortes impactos sobre toda a gestão pública. Com isso, o MP, diante de notório quadro de escassez de mão de obra de forma geral no serviço público federal, só pode atuar no sentido de amenizar os problemas de recursos humanos da SPU, se a mesma realizar estudo que quantifique a sua demanda de trabalho, justificando o seu pleito com base nos objetivos estratégicos perseguidos pela Unidade.

Neste sentido, a SPU - Órgão Central deve aproveitar demandas baseadas em estudos desenvolvidos nas Superintendências, referentes à carência de pessoal. Por



exemplo, a SPU-AL, no ano de 2012, emitiu duas Notas Técnicas (nº 03 e 04/2012) à Secretaria do Patrimônio da União, com o objetivo de alertá-la quanto à situação deficitária do seu quadro de pessoal e a consequente repercussão na realização das atividades atribuídas àquela Superintendência. Em ambas as notas mapeou-se a necessidade de contratação de 18 novos servidores. Ressalta-se que o Órgão Central não respondeu à SPU-AL até a presente data.

Além disso, é de ressaltar que a constatação pelos órgãos de controle da falta de pessoal já perdura por quase uma década sem que tenha sido alcançada uma solução definitiva. A falta de recursos humanos não pode ser utilizada para justificar falhas na gestão, mas sim, para, fundamentadamente, embasar a decisão gerencial de priorização de atividades e de reforço dos recursos humanos, seja por contratação, seja por treinamento dos servidores. No entanto, a carência de pessoal recorrentemente vem sendo apresentada como justificativas para o não alcance pleno, por parte da Secretaria, de seus objetivos, impactando negativamente a gestão da Unidade ano após ano.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES INTERNOS

4.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Acompanhamento da evolução do Planejamento Estratégico SPU 2012-2014.

Fato

O item 4.1.1.1 do Relatório 201306453 de Auditoria de Contas 2012 da Secretaria do Patrimônio da União descreve a trajetória do Planejamento Estratégico SPU 2012-2014 até o primeiro semestre de 2013. Apontou-se naquele tópico a redução do número de projetos estratégicos de 34 para 26, ao mesmo tempo em que se demonstrou que cerca de 90% dos projetos apresentavam deficiências na implementação. A situação foi resumida da seguinte forma:

Ao atingir a metade do período de vigência do planejamento estratégico da SPU 2012-2014, observa-se um quadro geral de atraso na implementação dos projetos. A maioria não possui plano operacional adequadamente detalhado e com distribuição de responsabilidades para cada etapa. Dos 26 projetos remanescentes, apenas 2 (Estruturação de Painéis de Indicadores” e “Reestruturação dos sistemas existentes – SIAPA, SPIUNet, CIF, SARP”) – cerca de 10% – apresentam implementação em níveis razoáveis.

Diante desse quadro, a SPU alterou substancialmente o PE 2012-2014 no último trimestre de 2013, a partir de processo de avaliação e revisão. Essencialmente a Unidade reduziu seus objetivos estratégicos, passando a trabalhar com 5 objetivos, ao invés dos 10 propostos originalmente. Os antigos objetivos estratégicos foram mantidos ou aglutinados em outros, e os projetos estratégicos foram realinhados em torno deste novo desenho. O quadro abaixo ilustra a mudança ocorrida com os objetivos estratégicos da Unidade.

Objetivos Estratégicos - 2014	Garantir o apoio a Políticas e Programas do Governo Federal, de acordo com as diretrizes do PPA	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
--------------------------------------	---	--	--	--	---



	(2012-2015)			
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: Elaborado pela equipe de auditoria com base na NT SPU 213/CGGES/SPU-MP, de 25/04/2014.

O conjunto de projetos estratégicos também sofreu alterações. Três projetos foram incorporados em outros já existentes. O projeto “Estruturar controle e acompanhamento de execução orçamentária e contratos administrativos” foi incorporado em “Painel de Indicadores”, assim como os projetos “Implantar SIG” e “Reestruturar sistemas existentes (SIAPA, SPIUNet, CIF, SARP)” passaram ao domínio de “Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União – PMGPU”.

Outros quatro projetos foram excluídos do PE SPU 2012-2014. Entendeu-se que os temas “Cadastramento dos imóveis titulados no programa de regularização fundiária”, “Integração das bases da SPU com outras bases de governo com ações prioritárias” e “Elaborar plano de relacionamento/articulação institucional” deveriam ser excluídos por tratarem, na verdade, de estratégias de gestão e de atividades que permeiam vários processos da SPU, dificultando a construção como projetos isolados. Já o projeto “Instituir do Núcleo de acompanhamento de demandas prioritárias” foi excluído por representar parte da função regimental do Gabinete e da Diretoria Colegiada da SPU.

Por fim, três outros projetos foram dados como finalizados. Trata-se dos seguintes temas: “Elaborar plano de Incorporação”, “Criar instrumentos/rotinas para evitar prescrição e decadência e caducidade” e “Desenvolver e implementar modelo de Gestão do Projeto SPU/BID”. O primeiro, de acordo com a SPU, resultou na elaboração do Plano de Incorporação, em fase de implementação pela Unidade. O segundo culminou na implementação do módulo de suspensão no Sistema Siapa. Por fim, o terceiro tem como produto a criação da Unidade de Coordenação do Programa de Modernização da Gestão, que é responsável pelo novo projeto “Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União – PMGPU”.

Os quadros seguintes mostram as alterações sofridas nos projetos estratégicos da SPU e a distribuição dos projetos vigentes pelos objetivos estratégicos.

Projetos Estratégicos Alterados em 2013			
Finalizados	Excluídos	Incorporados	
		Projeto Agregado	Projeto Agregador
Elaborar plano de Incorporação	Cadastramento dos imóveis titulados no programa de regularização fundiária	Estruturar controle e acompanhamento de execução orçamentária e contratos administrativos	Painel de Indicadores
Criar instrumentos/rotinas para evitar prescrição e decadência e caducidade	Integração das bases da SPU com outras bases de governo com ações prioritárias	Implantar SIG	Programa de Modernização da Gestão do patrimônio da União – PMGPU



Projetos Estratégicos Alterados em 2013			
Finalizados	Excluídos	Incorporados	
		Projeto Agregado	Projeto Agregador
Desenvolver e implementar modelo de Gestão do Projeto SPU/BID	Elaborar plano de relacionamento/ articulação institucional Instituir do Núcleo de acompanhamento de demandas prioritárias	Reestruturar sistemas existentes (SIAPA, SPIUNet, CIF, SARP)	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Planejamento Estratégico Original SPU 2012-2014	
Objetivos estratégicos - 2014	Projetos - 2014
I - Garantir o apoio às Políticas e Programas do Governo Federal, de acordo com as diretrizes do PPA	<p>1 - Atualizar o Plano Nacional de Caracterização</p> <p>2 - Qualificar e racionalizar os espaços de uso da APF . Certificar de cadastro de da APF imóveis (Agregado em 2013). . Definição de parâmetros de racionalização da utilização de imóveis de uso especial</p> <p>3 - Implementar nova sistemática de atualização de PVGs</p> <p>4 - Saneamento cadastral</p> <p>5 - Elaborar do plano de destinação para projetos prioritários na área social</p> <p>6 - Elaborar do Plano de Destinação de grandes projetos de infraestrutura prioritários</p>
II - Promover o Fortalecimento da Força de Trabalho	<p>1 - Elaborar o Plano de Gestão de Pessoas . Rever GIAPU (Agregado em 2013) . Criar de carreira de gestor do patrimônio (Agregado em 2013) . Elaborar e implementar Plano de Capacitação (Agregado em 2013) . Promover Concursos Públicos (Agregado em 2013)</p>
III - Aperfeiçoar os mecanismos e ferramentas de gestão	<p>1 - Revisar e racionalizar os processos de trabalho</p> <p>2 - Viabilizar o Projeto de Modernização da Gestão do Patrimônio da União (SPU/BID)</p> <p>3 - Alinhar o modelo de gestão aos novos desafios</p> <p>4 - Ampliar e revisar do modelo de gestão (metodologia) do Projeto Orla</p> <p>5 - Estruturar painéis de indicadores . Estruturar controle e acompanhamento de execução orçamentária e contratos Administrativos (Agregado em 2014)</p> <p>6 - Padronização de modelos de atos administrativos</p> <p>7 - Elaboração de Fluxos/ revisão/normatização e manualização de rotinas de processos</p> <p>8 - Organização do Sistema de Gestão do Patrimônio Público da União . Rever o papel do órgão central (Agregado em 2013) . Elaborar modelo de governança (Agregado em 2013) . Rever estrutura administrativa (Agregado em 2013) . Aprovar o regimento Interno (Agregado em 2013)</p> <p>9 - Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União - PMGPU (financiamento BID) . Implantar SIG (Agregado em 2014) . Reestruturar sistemas existentes (SIAPA, SPIUNet, CIF, SARP) - Agregado em 2014</p>
IV - Avançar na modernização da legislação patrimonial	<p>1 - Definição da faixa de segurança</p> <p>2 - Revisar e consolidar a Legislação Patrimonial</p>
V - Aperfeiçoar Estratégia de Comunicação interna e externa	<p>1 - Reformular relacionamento com cidadão</p> <p>2 - Elaborar e implementar do Plano de Comunicação Interna e Externa</p>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Portanto, dos 34 projetos iniciais (reduzidos para 26 projetos em 2013), atualmente a SPU trabalha com 20 projetos estratégicos. É importante considerar que os



projetos agregados continuam sendo temas importantes no contexto da gestão do patrimônio da União e, portanto, merecedores de atenção pela SPU e pelos órgãos de controle.

Sobre a instrução processual, verificou-se que a SPU, de forma geral, produziu autos específicos para cada projeto estratégico. Os processos relativos aos projetos agregados foram juntados aos processos dos respectivos projetos agregadores. Apenas um projeto (Organização do Sistema de Gestão do Patrimônio Público da União) não possui processo formalizado. Observa-se ainda que o processo nº 04905.006783/2011-63, referente ao projeto “Saneamento cadastral”, foi extraviado e parte de seu conteúdo foi reconstituído a partir de documento datado de 06/05/2014. Também, dos 36 projetos que seriam examinados pela equipe (34 originais, somados a “Elaborar Plano de Incorporação” – acrescentado em 2013 – e “Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União – PMGPU” – acrescentado em 2014), 6 não estavam disponíveis para análise pela equipe de auditoria, no período de campo, por diferentes motivos (todos justificados).

Assim, dentre os 30 processos efetivamente examinados, 4 não traziam o projeto básico a ser desenvolvido no âmbito do respectivo projeto estratégico: “Saneamento Cadastral”, “Ampliar e Revisar do Modelo de Gestão (metodologia) do Projeto Orla”, “Estruturar Controle e Acompanhamento da Execução Orçamentária e dos Contratos Administrativos” e “Padronização de Modelos de Atos Administrativos - Sistema SAGES”. Por fim, com relação aos projetos considerados finalizados pela SPU, ressalta-se que no processo relativo a “Elaborar Plano de Incorporação” não constava o referido plano.

De forma geral, verificou-se que, além das mudanças estruturais no PE SPU 2012-2014, não houve avanços significativos com relação à implementação dos projetos, a exceção daqueles considerados finalizados pela Unidade. As recomendações pendentes a respeito deste assunto serão acompanhadas no âmbito do Plano de Providências Permanente afeto à SPU.

4.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Não implementação da Carta de Serviços ao Cidadão.

Fato

A Carta de Serviços ao Cidadão é um instrumento que tem o propósito de viabilizar a participação da sociedade na gestão da coisa pública, por meio dos critérios e parâmetros previamente definidos.

Relativamente ao direito de acesso à informação, o art.5º, inciso XXXIII da Constituição Federal é preciso ao assegurar que *“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”*. Adicionalmente, destaca-se que o art. 37, §3º, vai além ao afirmar a necessidade de avaliações periódicas, externas e internas sobre a qualidade dos serviços públicos prestados e a possibilidade de reclamações relativas à prestação em geral.

Assim, o Decreto nº 6.932, de 11/08/2009, em cumprimento à definição constitucional, instituiu a Carta de Serviços ao Cidadão, cujo objetivo é informar o



cidadão, de forma clara e precisa, dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. Além disso, o normativo ainda acrescenta a necessidade de a referida Carta detalhar os padrões de qualidade do atendimento relativos a aspectos diversos como, por exemplo, as prioridades e tempo de espera para atendimento e prazos para a realização dos serviços.

Apesar dessas citadas definições legais imperativas, ressalta-se que no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2013, referente à gestão do exercício de 2012, abordou-se que a Unidade não possuía a Carta de Serviços ao Cidadão, o que resultou, por fim, em recomendação para instituí-la, apesar de na época os gestores indicarem a existência de projetos com conteúdos aptos a contemplarem as exigências normativas.

Em resposta à citada recomendação, a SPU reconheceu o não atendimento, acrescentando que a ação estaria sendo coordenada pela Assessoria Especial de Gestão do MP. Esta informação foi ratificada por meio do Ofício nº 246/2014/SEGEP-MP, de 17/04/2014, informando que o Poder Executivo organizou grupo, com a participação da AGU, Casa Civil/PR, CGU e MP, representado pela SEGEP, para elaborar proposta de projeto de lei sobre a participação dos cidadãos na Administração Pública e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, o qual foi concluído em julho de 2013 para apresentação em substituição ao projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional.

Causa

A complexidade de determinados processos de responsabilidade da Secretaria não permite o estabelecimento de prazo de atendimento padrão, requisito necessário à implementação efetiva da Carta de Serviços ao Cidadão.

Manifestação da Unidade Examinada

Apesar de informar no Relatório de Gestão que a coordenação da ação no âmbito da Assessoria Especial de Gestão do MP, a Unidade foi questionada sobre as razões/dificuldades para a não publicação da Carta de Serviços ao Cidadão, tendo em vista sua responsabilidade exclusiva na elaboração e divulgação de tal instrumento. Por meio da Nota Técnica nº 209/CGGES/CGADM/SPU-MP os gestores apresentaram os seguintes esclarecimentos:

(...) a Carta de Serviços é um documento que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados por uma determinada organização, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos de atendimento estabelecidos.

Para que se estabeleça esse compromisso, a Secretaria do Patrimônio da União – SPU colocou à disposição do cidadão todas as informações relacionadas aos serviços por ela prestados em página no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=72&sec=9#servicos) e em sítio próprio (patrimoniodetodos.gov.br/servicos).

Para que essas informações sejam transformadas em Carta de Serviços, é fundamental que, além de relacionar os serviços, explicitando como acessá-los, como eles serão prestados, quem são os responsáveis pela prestação de cada um dos serviços e os meios pelos quais o cidadão poderá emitir sugestões para a melhoria desses



serviços, a SPU informe também o prazo para o atendimento de cada um desses serviços.

No entanto, embora a SPU já tenha relacionado todos os serviços fornecidos, existem procedimentos padronizados cuja complexidade do processo não permite o estabelecimento de um prazo de atendimento padrão. Nesse sentido, está em andamento via projeto de modernização um processo de mapeamento e redesenho dos processos da SPU, e somente após o redesenho dos processos é que será possível determinar o tempo real de atendimento de cada serviço, desde sua entrada no Núcleo de Atendimento ao Público até a entrega do resultado ao cidadão. [grifo nosso]

Como informado, uma relação dos serviços prestados ao cidadão pela SPU já se encontra disponível pela internet, podendo ser transformada em cartilha de informações até que tenhamos condições de atender as finalidades de uma verdadeira Carta de Serviços.”

No que se refere ao relacionamento com a sociedade civil, a SPU manifestou, ainda, por meio do Relatório de Gestão, que trabalha com diversos canais de comunicação, dentre eles, grupos de trabalho com a participação da sociedade organizada para apoio a destinação de áreas de interesse social à habitação; audiências públicas normatizadas em processos de trabalho e para elaboração de normativos; oficinas do Projeto Orla; atendimento presencial ao cidadão diretamente nas Superintendências; atendimento via telefone; e, canais virtuais de informação, comunicação e prestação de serviços.

Análise do Controle Interno

A despeito das iniciativas apresentadas pela SPU, cumpre destacar que a maior inovação trazida pela Carta de Serviço ao Cidadão foi o estabelecimento de compromisso com um padrão mínimo de qualidade na prestação dos serviços públicos, demonstrados por meio de avaliações sistemáticas a partir de pesquisas externas e internas, que viabilizem o monitoramento e a publicização do processo de melhoria no atendimento.

Tendo em vista essas diretrizes essenciais relatadas, não se pode assumir que as iniciativas positivas postas em prática pela SPU caracterizem o atendimento, ainda que tangencial, às disposições regulamentares a respeito da Carta de Serviços ao Cidadão.

Apesar de a complexidade e as múltiplas dimensões do processo de gestão do patrimônio público de fato existirem, elas não impedem a implantação de procedimentos indispensáveis para se avançar na garantia da qualidade dos serviços públicos prestados no âmbito da gestão do patrimônio imobiliário da União, que no mais das vezes, se inicia pela satisfação do cidadão e evolui para a identificação dos gargalos gerenciais que atuam como entraves à busca pela excelência na prestação dos serviços.

Nesse sentido, a publicação da cartilha, conforme proposto pela Unidade, com a consolidação dos serviços prestados, definição de conceitos, identificação dos atores envolvidos, etc. pode ser um primeiro passo importante, mas que não deve ser o único, podendo se avançar, por exemplo, na institucionalização de pesquisa de opinião sistematizada sobre a percepção acerca dos serviços prestados, ampliando, desta forma, os canais de diálogo com a sociedade civil, até que seja possível a edição da Carta de Serviços ao Cidadão em sua plenitude.



Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à SPU que publique cartilha consolidando os serviços prestados; definindo conceitos; identificando os atores envolvidos; trazendo orientações ao cidadão, etc.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201405682

Processo: 04905.001699/2014-04

Unidade auditada: SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU

Ministério supervisor: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Município (UF): Brasília - DF

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas 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 inserido neste processo, 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. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Adoção de procedimentos de avaliação e periodicidade de atualização de valores de imóveis dominiais sem amparo normativo (item 1.1.1.5);

- Risco de não observância ao princípio da impessoalidade na escolha das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com a destinação patrimonial de imóveis da União e de pouca efetividade para as destinações realizadas (item 1.1.2.7);

- Inconsistências nas transferências de UGs e na regularização de destinações já efetuadas, identificadas nos últimos quatro exercícios (item 1.1.2.8);

- 44,5% dos Imóveis de Uso Especial da União com avaliação expirada no Sistema SPIUnet, com impacto contábil no Balanço Geral da União. (item 1.2.2.2);

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, disponível nas folhas 02 a 10 do processo, 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-**	Secretária do Patrimônio da União	Regular com ressalvas	Itens 1.1.1.5, 1.1.2.7, 1.1.2.8, 1.2.2.2 do Relatório de Auditoria nº 201405682.
-	Demais integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria nº 201405682.

Brasília/DF, de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201405682

Unidade auditada: Secretaria do Patrimônio da União – SPU/MP

Ministério supervisor: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Exercício: 2013

Processo: 04905.001699/2014-04

Município - UF: Brasília – DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referentes ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. O escopo definido para o trabalho foi a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Unidade frente aos planos orçamentários de “Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União”, “Destinação de Imóveis da União”, “Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União” e “Avaliação dos Imóveis da União”.

3. Dentre as constatações efetuadas pela equipe de auditoria, destacam-se aquelas referentes à avaliação e à destinação dos imóveis da União. Foi possível identificar que 44,5% dos imóveis de uso especial da União estão com avaliação expirada, deficiência que vem sendo apontada desde o exercício de 2010. No exercício de 2012 a Secretaria do Patrimônio da União atuou no sentido de reduzir esse estoque, o que de fato ocorreu, entretanto careceu de medidas estruturantes, uma vez essa redução não foi mantida em 2013. Quanto à destinação dos imóveis, foram identificados casos em que não houve a efetiva regularização das destinações. Essas constatações impactam de forma negativa no Balanço Geral da União.

4. Foi identificada ainda a necessidade de institucionalização de procedimentos que garantam a homogeneidade, em todos os Estados, no processo de avaliação de imóveis dominiais e de destinação de imóveis, em especial para aquelas realizadas para fins de provisão habitacional de interesse social que adotam como estratégia de execução parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

5. No primeiro caso, em que pese não estar sendo questionada a metodologia utilizada para atualização dos valores, entende-se que a não institucionalização dos procedimentos gera risco, uma vez que situações semelhantes podem estar recebendo tratamentos diferentes em cada um dos Estados da Federação.

6. Já no segundo caso, em um primeiro momento, identificou-se a ausência de normativos. Buscando sanar essa lacuna, foi editada, em 2013, portaria que regulamentou o assunto; entretanto se mostrou ineficiente, principalmente em função dos critérios definidos para a escolha da entidade beneficiada, gerando risco de não observância do princípio da impessoalidade.

7. Sobre os indicadores utilizados pela Unidade, destaca-se que a metodologia estabelecida no âmbito da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU não contribui para a melhoria do desempenho institucional e nem para a avaliação da Unidade, em função das metas estabelecidas e do fator de superação esperado.

8. No que diz respeito aos controles internos administrativos, além das lacunas normativas já citadas, identificou-se a ausência de providências efetivas capazes de solucionar definitivamente a carência de recursos humanos, tanto quantitativa quanto qualitativamente; e a não implementação da maioria dos projetos estratégicos, estabelecidos para o ciclo de planejamento que se encerrará em 2014.

9. Como pontos positivos, destacam-se a elaboração do Plano Nacional de Caracterização, o qual permitiu o diagnóstico dos processos demarcatórios concluídos e em andamento e definiu as prioridades para início das novas atividades, tendo estabelecido o ano de 2020 para finalização das demarcações e a publicação de Portaria que estabelece modelo de registro das fiscalizações/vistorias e avaliações, que subsidiarão o acompanhamento, pelo Órgão Central, visando ao registro da série histórica o que possibilitaria a análise quantitativa e qualitativa dos dados.

10. 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, conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.412.088-**	Secretária do Patrimônio da União	Regular com ressalvas	Itens 1.1.1.5, 1.1.2.7, 1.1.2.8, 1.2.2.2 do Relatório de Auditoria nº 201405682.
-	Demais integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria nº 201405682.

11. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, 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.

Brasília, de julho de 2014.
