



Unidade Auditada: SUPERINTENDENCIA DO PATRIMONIO DA UNIAO/AP

Exercício: 2013

Processo: 05315.000352/2014-49

Município: Macapá - AP

Relatório nº: 201405685

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
AMAPÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/AP,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201405685 e, consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO ESTADO DO AMAPÁ (SPU/AP).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 07/04/2014 a 09/05/2014, 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.

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. Consiste, 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 e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. 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 n.º 132/2013, considerando a Ata de Reunião entre TCU e CGU, de 25/10/2013, e o Plano de Auditoria da CGU, em face dos exames realizados, foram efetuadas as análises detalhadas a seguir:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP), com a edição da Medida Provisória n.º 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 n.º 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 n.º 6.929, de 06/08/2009, que instituiu as Superintendências nos Estados e no Distrito Federal em substituição às Gerências Regionais, e pelo Decreto n.º 8.189, de 21/01/2012, que aprovou a Estrutura Regimental e o quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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:

Quadro 1 – Programa 2038

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 na tabela a seguir, segregado a partir dos respectivos planos orçamentários:

Tabela 1 - Ação de Governo 20U4

Plano Orçamentário	Valor Dotação Inicial (R\$)	Valor Dotação Atual (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	Valor Liquidado (R\$)	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

Tabela 2 - 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 para Ação de Controle planos orçamentários das duas Ações de Governo de Responsabilidade da SPU, no âmbito do Programa 2038, conforme destacado em cada uma das tabelas anteriores.

Da Ação 20U4 - Gestão do Patrimônio Imobiliário da União foi selecionada os planos orçamentários 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 objeto da presente auditoria.

Escopo da Ação de Controle:

Anteriormente ao início do presente trabalho, esta CGU-Regional/AP executou a Ordem de Serviço n.º 201316887, cujo escopo contemplou tópicos elencados pelo TCU para a Auditoria Anual de Contas (AAC) relativas ao exercício de 2013.

Os resultados desse trabalho preliminar foram utilizados na avaliação dos quatro planos orçamentários já citados e detalhados nos itens **1.1 e 1.2 e subitens** do anexo deste relatório, à exceção do subitem 1.1.1.6, confeccionado por ocasião dos trabalhos de AAC.

(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 compõem a Carteira Patrimonial da União.

Este plano 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:



Tabela 3 – Recursos do plano orçamentário “Caracterização”

Dotação atualizada (R\$)	Valor liquidado (R\$)	%
4.698.924	599.388	12,75

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

O Plano possui grande relevância na medida em que é o ponto de partida das demais atuações de competência da Secretaria do Patrimônio da União. Assim, 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.

Ainda nessa seara, verifica-se a relevância do plano orçamentário à medida que é em seu bojo que são realizadas as avaliações de imóveis dominiais. Tal atividade está diretamente relacionada à função arrecadadora desempenhada pela SPU, visto que é parâmetro da base de cálculo para a obtenção de receitas patrimoniais de imóveis destinados sob modalidades onerosas.

Durante a Ação de Controle foi extraído do Sistema DW-SIAPA, planilha com indícios de inconsistências no cadastramento dos imóveis da União, tendo sido feita uma avaliação do volume e da diminuição ou não da deficiência no preenchimento do citado sistema.

Além disso, foram selecionados os seguintes processos, com cadastrados realizados no exercício de 2013, para verificação da fidedignidade das informações constantes no SIAPA, inclusive quanto às avaliações dos imóveis dominiais:

Quadro 2 – Processos que compuseram a amostra para avaliação de procedimentos de cadastramento

5315000105/2013-61	5315000099/2013-42	5315000223/2013-70
5315000104/2013-17	5315000100/2013-39	5315000268/2013-44
5315.000130/2013-45	5315000101/2013-83	5315001740/2010-13
5315.000134/2013-23	5315000103/2013-72	5315001929/2010-14
5315.000137/2013-67	5315000128/2013-76	5315001930/2010-31
5315.000139/2013-56	5315000129/2013-11	5315001931/2010-85
5315000136/2013-12	5315000138/2013-10	5315001932/2010-20
5315000141/2013-25	5315000161/2013-04	5315000135/2013-78
5315001541/2012-77	5315000102/2013-28	5315000152/2013-13
5315000190/2012-87	5315000127/2013-21	5315000852/2013-08
531500174/2010-13	5315000334/2013-86	54350000299/97-58
5315000113/2013-16	5315001740/2013-66	5315000142/2013-70

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 da destinação de imóveis da União aos



órgãos e entidades da Administração Pública, Estados e Municípios, entidades privadas sem fins lucrativos, pessoas físicas; bem como administração dos imóveis funcionais.

De forma mais detalhada, sua operacionalização compreende a entrega, cessão, alienação, aforamento, remissão, aluguéis e arrendamento, doação, permissão do uso dos imóveis da União; planejamento, coordenação, supervisão e proposição de política e diretrizes relacionadas com a administração e distribuição de imóveis funcionais de propriedade da União.

Este Plano 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:

Tabela 4 - Recursos do plano orçamentário “Destinação”

Dotação atualizada	Valor Liquidado	%
3.056.327	1.935.411	63,32

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

O Plano “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, 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 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.

Para avaliação da atuação da SPU/AP no tocante à destinação dos imóveis da União, foram examinados quatro processos, cujas principais informações seguem abaixo relacionadas:

Quadro 3 – Processos que compuseram a amostra para avaliação de procedimentos de destinação

Nº do processo	Informações gerais	Instrumento utilizado para destinação	Data de publicação do instrumento de destinação
05315.003087/2008-11	Área em processo de destinação ao Governo do Estado do Amapá, a fim de promover a implementação de programas habitacionais	Cessão Provisória de Uso Gratuito	02/06/2010
05315.002644/2008-78	Área cedida ao INCRA/AP a fim de promover a criação de Projeto de	Concessão de Direito Real de	16/11/2012



	Assentamento Agroextrativista	Uso Gratuito	
05315.002186/2008-77	Área destinada à Prefeitura Municipal de Macapá, a fim de promover a implementação programas habitacionais	Contrato de doação com encargo	12/06/2012
53150.000240/2011-45	Área destinada à Prefeitura Municipal de Macapá a fim de promover implementação de programas habitacionais	Contrato de doação com encargo	12/06/2012

Além desses, foram analisados 32 processos de cadastramento realizados em 2013 no SIAPA, que simultaneamente já traziam em si documentos relativos a autorizações de uso sustentável. Tais autorizações, apesar de não consistirem em instrumentos de destinação propriamente ditos, servem de procedimentos iniciais ao processo de regularização fundiária e são caracterizadas como instrumentos de apoio à destinação. Seguem os números dos processos:

Quadro 4 – Processos de autorização de uso sustentável que compuseram a amostra para avaliação de procedimentos de destinação

5315000105/2013-61	5315000099/2013-42	5315000223/2013-70
5315000104/2013-17	5315000100/2013-39	5315000268/2013-44
5315.000130/2013-45	5315000101/2013-83	5315001740/2010-13
5315.000134/2013-23	5315000103/2013-72	5315001929/2010-14
5315.000137/2013-67	5315000128/2013-76	5315001930/2010-31
5315.000139/2013-56	5315000129/2013-11	5315001931/2010-85
5315000136/2013-12	5315000138/2013-10	5315001932/2010-20
5315000141/2013-25	5315000161/2013-04	5315000135/2013-78
5315001541/2012-77	5315000102/2013-28	5315000152/2013-13
531500174/2010-13	5315000127/2013-21	5315000142/2013-70
5315000113/2013-16	5315001740/2013-66	-

(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 Plano 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:

Tabela 5 - Recursos do plano orçamentário “Fiscalização”

Dotação atualizada	Valor Liquidado	%
2.110.113	1.061.464	50,30

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

O Plano Orçamentário 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 do 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.

A Ação de Controle buscou avaliar se foram realizadas fiscalizações nos processos de destinação realizados mediante celebração de contrato, mencionados no Quadro 3.

(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.

A tabela a seguir traz a execução orçamentário-financeira desse Plano:

Tabela 6 – Plano orçamentário Avaliação de Imóveis da União

Dotação atualizada	Valor Liquidado	%
572.870	134.218	23,43

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

A execução do referido Plano 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.

A Ação de Controle buscou avaliar, a partir de extração do SPIUNet, qual o volume de imóveis sob responsabilidade da Superintendência com avaliação vencida, bem como as ações adotadas para minimizar o problema referente aos imóveis de uso especial que estão sob responsabilidade das demais UG's situadas no Amapá.

Resultados da Ação de Controle:

Inicialmente cabe destacar que as metas físicas e financeiras dos Planos Orçamentários elencados anteriormente não são definidas de forma regionalizada, mas sim nacionalmente, razão pela qual a análise sobre a execução das citadas Ações foi efetuada no âmbito do Relatório referente à auditoria sobre o processo de contas da SPU/MP.

Não obstante, há de ser registrado que dos 14 produtos estabelecidos como metas no Planejamento Tático da SPU/AP seis encerraram o exercício em estágio cujas providências estão a encargo de outros órgãos/Entes; quatro tiveram procedimentos iniciados, porém os produtos/serviços correspondentes não foram concluídos pela SPU/AP e, por consequência, não foram disponibilizados; e, por fim, quatro tiveram percentuais de execução com produtos disponibilizados, sendo que em apenas dois objetivos houve atingimento de 100% das metas.

Tais resultados indicam a baixa capacidade de operacional da Superintendência, mormente pela indisponibilidade de recursos humanos e logísticos compatíveis com a missão institucional da Unidade.

Uma outra metodologia possível de ser empregada para avaliação dos resultados da SPU/AP são os indicadores institucionais regionalizados (indicadores utilizados para pagamento da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU), definidos pela própria SPU.



Por esta razão, para a avaliação da gestão 2013, foi realizado trabalho específico sobre a fixação e a apuração de metas dos indicadores GIAPU, cujas análises serão trazidas no relatório de auditoria anual de contas do Órgão Central da SPU.

No entanto, os resultados colhidos desses trabalhos têm demonstrado que tais indicadores não permitem uma avaliação adequada da gestão do patrimônio da União em âmbito regional.

Apenas a título de ilustração dos indicadores mencionados, verificou-se que para cinco dos seis índices GIAPU observados, o percentual de atingimento das metas foi de 100%, ou maior.

Tendo em vista as mesmas dificuldades operacionais da Unidade que impactaram os resultados táticos, verificou-se, então, que as metas GIAPU foram subestimadas para o exercício.

Em vista disso, a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos no âmbito regional foi efetuada a partir da análise pontual de eventos, como exposto no contexto de cada Plano Orçamentário, buscando responder as seguintes questões de auditoria:

- 1) A atuação da SPU Regional é adequada no que tange ao cadastramento, destinação e fiscalização do uso dos imóveis que compõe a Carteira Patrimonial da União?
 - 1.1) Existem diretrizes, manuais ou regramentos internos que orientem o cadastramento dos imóveis realizados pela Unidade?
 - 1.2) Os princípios de gestão democrática e o controle social têm norteado as destinações de imóveis no âmbito da SPU Regional?
 - 1.3) Existe algum canal, no âmbito da unidade, para esclarecimento de dúvidas, recepção e tratamento de denúncias referentes aos processos de destinação?
 - 1.4) A SPU fiscaliza o cumprimento das cláusulas contratuais pactuadas?

A partir dos exames observou-se, conforme detalhado no anexo ao presente relatório, que os procedimentos de cadastramento empreendidos pela SPU/AP mostraram-se incompletos, tendo em vista a inserção de RIP's no SIAPA sem a totalidade de informações disponíveis para a caracterização mais fidedigna possível dos imóveis.

Nesta seara, também foi verificado que a metodologia utilizada pela SPU/AP para o estabelecimento dos valores de avaliação e suas atualizações de imóveis dominiais não tem observado a normatização que rege a matéria. O procedimento inadequado, além de causar inconsistências no banco de dados do SIAPA, tem reflexos financeiros nas receitas patrimoniais arrecadadas.

No que diz respeito às destinações conduzidas pela SPU/AP, aí considerados instrumentos de apoio à destinação, verificou-se que em 32 dos 35 processos avaliados, não houve conclusão dos procedimentos. Todas as não conformidades guardam relação com o instrumento “Autorização de Uso Sustentável”.

Em relação às fiscalizações adotadas pela SPU/AP, foi observado que são essencialmente efetuadas por meio de indagação escrita, havendo poucos registros de inspeção de cumprimento de cláusulas contratuais via inspeção *in loco*.

Ademais, não foram adotadas ações diante da omissão em prestar informações relativas ao cumprimento dos encargos pelos Órgãos/Entes Federativos celebrantes dos instrumentos de destinação avaliados.

No tocante à gestão democrática e ao controle social, observou-se que a SPU/AP tem oportunizado a participação popular em procedimentos de destinação.

Em relação à publicidade das destinações, verificou-se que SPU/AP o tem feito utilizando-se de publicações oficiais e da internet.

Foi verificada a existência de canal disponibilizado à sociedade para esclarecimento de dúvidas, recepção e tratamento de denúncias referentes aos processos de destinação.



A metodologia utilizada pela equipe de auditoria para os exames consignados no presente relatório incluiu a análise documental, indagação escrita e oral.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da SPU/AP, conforme disposto no art. 13 da IN TCU n.º 63/2010, foi analisado o processo n.º 05315.000352/2014-49 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013.

A estratégia metodológica utilizada pela equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e das peças complementares.

Ressalta-se que a Unidade Jurisdicionada cumpriu o prazo previsto no item 5.2.1 da Portaria CGU n.º 650/2014 para envio do processo de contas ao órgão de controle interno, que estabeleceu como data-limite para a Unidade o dia 31/03/2014.

Não obstante, foi verificada ausência de conteúdo de apresentação obrigatória na peça Relatório de Gestão da Unidade, nos termos das Decisões Normativas TCU n.ºs 127/2013 e alterações, 132/2013 e da Portaria TCU n.º 175/2013.

Os conteúdos foram complementados durante o período de campo para Auditoria Anual de Contas, e apensadas ao processo à fl. sete.

2.3 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Para avaliação do item, em atendimento ao que foi determinado pelo TCU por meio da DN 132/2003 foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria:

- (i) Existe estrutura logística e de pessoal capaz de gerenciar o patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ?
- (ii) Os registros contábeis relacionados à gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ estão corretos?
- (iii) Os controles internos administrativos apresentam qualidade suficiente para a referida gestão?

Aspectos relacionados aos recursos humanos e tecnológicos – questão (i) – foram analisados por ocasião da realização da Auditoria Anual de Contas, cujo relatório ora é apresentado.

Para responder às questões (ii) e (iii) foram utilizadas análises decorrentes de exames efetuados no âmbito de atividades de acompanhamento da gestão da UJ, no tocante a atos relacionados às atividades de Cadastramento, Destinação e Fiscalização.

Em todos os casos foram utilizadas indagação escrita e oral, consultas a sistemas corporativos e à rede mundial de computadores.

Dos exames, verificou-se que o quadro de pessoal da SPU/AP é deficiente, sob os aspectos quantitativos e qualitativos. Atualmente, a UJ conta com 26 servidores, dos quais cinco não mantêm vínculo com a Administração.

Sobre os aspectos qualitativos, vale a pena ressaltar a inexistência de engenheiros entre os servidores com vínculo efetivo com a SPU/AP e, mesmo entre os agentes que não são servidores efetivos, há apenas um engenheiro, agrônomo.

Ainda nessa seara, ressaltar-se que 50% da força de trabalho disponível tem escolaridade limitada ao nível médio, o que dificulta o aproveitamento desses servidores em trabalhos técnicos e finalísticos.

Conforme manifestação da Superintendência, a lotação ideal para a UJ seria de 47 servidores, dentre os quais sete deveriam ser engenheiros, dentre agrimensores, civis e agrônomos.



Diante de tais verificações, nota-se que a UJ não possui estrutura de pessoal capaz de gerenciar adequadamente o patrimônio da União no Estado.

A fim de mitigar a situação, a Superintendência tem-se utilizado de solicitação de cessão de servidores do extinto Território do Amapá, que atualmente estão à disposição do Governo do Estado, considerando, ainda, que o provimento de soluções definitivas para questão de pessoal é de competência do órgão central da SPU.

De maneira similar, e conforme manifestação do Gestor, a deficiência da estrutura logística disponível à SPU/AP comprometeu o desempenho de atividades finalísticas no exercício sob exame, sobretudo pela falta de veículos.

Os recursos tecnológicos da UJ também se mostraram insuficientes, sendo pertinente ressaltar a necessidade de equipamentos e *softwares* relacionados às atividades de medição topográfica, geração de planta e memorial descritivo dos imóveis, gerenciamento de informações geográficas e, ainda, impressora do tipo *plotter*.

No que concerne aos registros contábeis, verificou-se que ficaram comprometidos em virtude da utilização de procedimentos não previstos em norma para o estabelecimento dos valores de avaliação e suas atualizações, considerados os imóveis dominiais sob responsabilidade da UJ.

Em contrapartida, ressalta-se a boa atuação da SPU/AP no tocante aos procedimentos de avaliação de imóveis de uso especial, posto que dos 43 imóveis que estão sob sua responsabilidade direta, apenas sete têm avaliação vencida. Tal fato contribui para o registro contábil adequado desse tipo de imóvel.

Outra boa prática adotada pela UJ foi a realização capacitação a agentes federais acerca do manuseio do Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), o que vem a colaborar com a adequação do registro contábil dos imóveis de uso especial da União no Estado do Amapá, muito embora tais imóveis não estejam sob responsabilidade direta da SPU/AP.

As impropriedades detectadas indicam a insuficiência de controles internos sobre a área de gestão avaliada, sobretudo dos elementos ambiente de controle, avaliação de risco e procedimento de controle.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Por meio de pesquisa no sítio eletrônico 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 Superintendência Regional, no exercício de 2013, para as quais deveria existir o acompanhamento por parte da CGU.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

No exercício sob análise não houve recomendações emitidas pela CGU à SPU/AP.

2.6 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

A necessidade de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão elaborarem e divulgarem a “Carta de Serviços ao Cidadão” disposta no art. 11 do Decreto n.º 6.932/2009 não se aplica diretamente à



SPU/AP, tendo em vista que a competência para sua elaboração e divulgação é de seu Órgão Central - Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP).

Dessa forma, o tema será tratado no âmbito do Relatório do Órgão Central.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

A avaliação da utilização do sistema CGU-PAD não se aplica à Superintendência Regional, visto que a competência para a instauração de procedimentos administrativos disciplinares é da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP), razão pela qual a avaliação será realizada no âmbito do Relatório a ser produzido pela CGU - Órgão Central.

2.8 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com o objetivo de verificar a estrutura de controles internos instituída pela unidade auditada, selecionaram-se três dos macroprocessos finalísticos da UJ, quais sejam: Destinação, Caracterização e Fiscalização.

Com base nas análises sobre as áreas de gestão examinadas, foram avaliados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, conforme demonstrado a seguir:

I - Ambiente de Controle

Foi identificado que lacunas normativas relativas às atividades de cadastramento e avaliação de imóveis, inseridas no contexto do macroprocesso de Caracterização foram causas de impropriedades relativas a inconsistências cadastrais no SIAPA e, ainda, adoção de procedimentos equivocados para atualização de avaliação de imóveis dominiais.

II - Avaliação de Risco

Verificou-se que a ausência de procedimentos de identificação de riscos em processos executados pela SPU/AP contribuíram para impropriedades detectadas na seara de avaliação e atualização de avaliação de imóveis e, por consequência, na arrecadação de receitas patrimoniais.

De maneira similar, verificou-se que a ausência de planejamento de fiscalizações sobre imóveis destinados mediante cumprimento de encargos foram fatores de riscos não identificados e, por consequência, não tiveram o devido tratamento por parte da SPU/AP, sujeitando tais imóveis à mora no cumprimento das obrigações assumidas, ou o seu inadimplemento pelos órgãos/Entes destinatários.

III - Informação e Comunicação

Por meio das análises realizadas nas áreas de gestão selecionadas para exame, foi identificado que a UJ dispõe de correio eletrônico institucional, de intranet e de página na internet, em que são divulgados atos normativos e informações relacionadas às ações relevantes desenvolvidas.

Não obstante, verificou-se que podem ser implementadas melhorias relativas à publicidade dos beneficiários finais de macroprocessos desenvolvidos pela SPU/AP.

Cita-se, como exemplo, o fato de que o acesso às informações sobre os beneficiários finais de imóveis destinados é realizado a partir de critérios de pesquisa nem sempre disponíveis ao cidadão, a exemplo de número do processo de destinação ou do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP).



IV - Atividades de Controle

Relacionadas a este item, identificaram-se as seguintes fragilidades nas áreas auditadas no decorrer dos trabalhos de auditoria:

- a) Existência de inconsistências não justificadas em cadastros procedidos no SIAPA;
- b) Adoção de método de avaliação e periodicidade de atualização de avaliação de imóveis dominiais sem previsão normativa;
- c) Procedimentos de apoio à destinação realizados de forma incompleta;
- d) Ausência de efetividade em ações de fiscalização;

Todas essas falhas demonstram a necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos administrativos, não apenas dos recursos humanos envolvidos, mas também dos procedimentos e métodos adotados para desenvolvimento das atividades da UJ.

Impende mencionar que elemento Monitoramento não foi avaliado em virtude de não terem sido identificadas ações de controle, externo ou interno, sobre a UJ no exercício sob análise.

2. 9 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.

Macapá/AP, 29 de Maio de 2014.

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:



1 DEMOCRACIA E APERFEICOAMENTO DA GESTAO PUBLICA

1.1 GESTAO DO PATRIMONIO IMOBILIARIO DA UNIAO

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Existência de inconsistências não justificadas em cadastros procedidos no SIAPA.

Fato

Consultas ao Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), realizadas pela CGU/DF, indicaram a existência de inconsistências cadastrais nos registros constantes no sistema, nos anos de 2010 a 2013, conforme melhor detalhado abaixo:

Tabela 7 – Relação de inconsistências indicadas pelo SIAPA DW

Métrica	Quantidade de inconsistências (u)			
	2010	2011	2012	2013
Inconsistência no Cadastro de Imóvel Dominial				
BAIRRO DO RESPONSAVEL AUSENTE		48	51	50
BENFEITORIA NAO CADASTRADA	63	333	347	346
DATA DA ULTIMA AVALIACAO DO IMOVEL NAO INFORMADA	68	362	415	435
DATA DO INICIO DA UTILIZACAO NAO INFORMADA	1	1	1	1
RESPONSAVEL PELO IMOVEL SEM NOME INFORMADO	25	37	41	40
TIPO DO LOGRADOURO, LOGRADOURO OU NUMERO DO RESPONSAVEL AUSENTE	4	287	335	353
VALOR DA ULTIMA AVALIACAO DO IMOVEL NAO INFORMADA	68	362	415	435
Total	229	1430	1605	1660

Das informações extraídas do SIAPA, verificou-se grande aumento de inconsistências entre os exercícios de 2010 e 2011, e a partir de então, evolução menos acentuada.

A fim de melhor apurar o relatado, foram selecionados cadastros dos imóveis inseridos no SIAPA, em 2013, que apresentaram indícios de inconsistências, detalhados em listagem disponibilizada pela CGU/DF. Em tal listagem, constaram 20 números de Registro de Imobiliário Patrimonial (RIP's), cada um com inconsistências das seguintes tipologias:

- Data da última avaliação do imóvel não informada;
- Valor da última avaliação do imóvel não informada;
- Tipo do logradouro, logradouro ou número do responsável ausente.

As consultas ao SIAPA indicaram que os 20 imóveis na situação relatada são áreas inalienáveis da União, por serem caracterizáveis como terrenos de marinha, nos termos do Decreto-Lei 9.760/1946.

Para esses imóveis, a SPU/AP emitiu Termos de Autorização de Uso Sustentável



(TAUS), visando à regularização da posse por parte da população ribeirinha residente nas áreas cadastradas.

Portanto, “Tipo do logradouro, logradouro ou número do responsável ausente” são situações plausíveis pelo fato de os imóveis estarem situados em área rural, à margem de rios, e por serem ocupados por população de baixa renda.

No entanto, as inconsistências relativas à avaliação dos imóveis persistem, tendo em vista que a avaliação é possível de ser obtida a partir de metodologia específica, definida pela própria SPU.

Além de listagem de inconsistências fornecida pelo SIAPA, verificou-se que em 32 dos 35 processos que constituíram a amostra dos processos de cadastramento realizados em 2013 não contaram com a informação do valor de avaliação do imóvel.

Considerando que as informações constantes do SIAPA deveriam refletir a realidade dos imóveis dominiais, a existência de inconsistências revela que os procedimentos adotados pela SPU/AP têm sido incompletos para a adequada caracterização de imóveis dominiais pertencentes ao patrimônio da União.

Causa

Ausência de ações de reciclagem e atualização de conhecimentos acerca dos normativos relativos ao cadastramento de imóveis.

Lacuna normativa relativa às atividades de cadastramento.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada quanto ao motivo das inconsistências apresentadas na tabela e a não redução significativa ao longo dos exercícios de 2010 a 2013, a SPU/AP manifestou-se por meio do Ofício n.º 377/2013-SPU/AP/MP, de 19/11/2013.

“(…)

A atualização da PVG realizada por esta SPU/AP, visa corrigir e/ou atualizar os valores correspondentes às áreas de domínio da União onde constam imóveis devidamente cadastrados, para possível cobrança da receita patrimonial das respectivas ocupações.

A partir do ano de 2010, o relatório PVG/SPU/AP, não realizou atualizações dos valores dos logradouros da PVG do Município de Macapá, dos imóveis inseridos na faixa da LPM/1831, em razão da Ação Civil Pública movida pela Defensoria Pública da União no Estado, que apontava ilegalidade e nulidade no âmbito do processo n.º 10280.002777/97-13 de demarcação de terrenos de marinha e seus acrescidos feita no município de Macapá, por falta de notificação pessoal dos interessados, o qual resultou na assinatura de um Termo de Ajustamento Conduta firmado em 15 de junho de 2009, conforme Processo n.2009.31.00.001474-6 da 2ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá, onde a SPU/AP compromete-se a promover a anulação parcial do Processo n.º 10280.002777/97-13 referente ao procedimento de demarcação da Linha de Preamar Média de 1831 no município de Macapá.

No município de Santana, a existência da PVG se dá em razão de terreno de marinha com faixa presumida e imóveis aforados conceituados como nacional interior com faixa de terreno de matinha ou somente nacional interior, uma vez, não se ter a demarcação da LMP/1831, o que levou para que no relatório anual PVG/SPU/AP, não inserisse os respectivos logradouros onde encontram-se imóveis de propriedade da União, no entanto, os respectivos DARFs eram gerados, para fins de recolhimento do pagamento de aforamentos e ocupações em áreas da União, existentes naquele Município, cujo processos eram oriundos da GRPU/PA.



Assim sendo, no ano de 2010, por força do Termo de Ajuste de Conduta supracitado, somente foi realizada atualização do valor dos terrenos da União no Município de Santana, em conformidade com o item 4.5.4 da ON-GEADE-004, de 25 de fevereiro de 2003, que permite a utilização da Planta de Valores Genéricos da base de dados do SIAPA utilizando a PVG da prefeitura do Município.

Em razão da PVG de Santana não ter sofrido durante 10 anos qualquer atualização anterior a realizada em 2009, o reajuste foi feito pelo índice econômico IPCA, observando-se que para o presente ano (2010), ao utilizarmos a PVG da Prefeitura, foi reajustado o valor de apenas um logradouro atualizando-se pelo IPCA e constatou-se a elevação significativa de valor para este logradouro, sendo assim, adotado para efeito de atualização 50% do valor calculado, para que não tivesse um impacto negativo na comunidade local.

No ano de 2011, no Município de Macapá, permaneceu inalterado em virtude do TAC, já mencionado, enquanto que no Município de Santana, também não houve alteração, mantendo-se os valores referentes ao ano anterior, tendo em vista, algumas questões de ordem administrativa, principalmente quanto a atualização da PVG local, a qual é indicador principal para base de cálculo na atualização das avaliações de imóveis da união, recomendado pela ON-GEADE-004, entretanto, pelo fato desta SPU/AP, não dispões de técnicos habilitados para realização de trabalho referente a elaboração de relatório de atualização de PVG, adotou-se o recurso disponível para as respectivas atualização dos valores, a base de cálculo matemático do IPCA.

No ano de 2012, o Município de Macapá manteve-se inalterado por conta do referido TAC.

No Município de Santana a PVG permaneceu sem atualização, porém, na tentativa de buscar-se regularizar a situação dos imóveis da União naquele Município, como também, elaboração do Relatório de Atualização da PVG/SPU/AP, realizou-se o reajuste do valor do m² do terreno da PVG, dos respectivos logradouros, através do índice oficial IPCA.

Em relação ao ano de 2013, por consequência da elaboração do relatório de atualização da PVG/SPU/AP, manteve-se os mesmos logradouros inscritos no ano de 2012, atualizando-se os valores pelo índice IPCA, estando previsto a inscrição de outros logradouro naquele Município, pelo qual se aguarda a atualização da PVG, na sequência adicionar esses logradouro no SIAPA em 2014, caso não ocorra a referida atualização, sera adotado os mesmos procedimentos dos anos anteriores, bem como, atualizando os demais logradouros já inscritos.

Nos demais Municípios do Estado, pelo fato de não se ter a demarcação da LPM, a existência da PVG se da em razão de terreno de marinha com faixa presumida, imóveis aforados conceituados como nacional interior com faixa de terreno de matinha ou somente nacional interior e que, por consequência das respectivas PVG estarem também desatualizadas, as avaliações dos imóveis patrimoniais da União, é realizada por esta SPU/AP, com a utilização do índice financeiro IPCA, quando na ocorrência de alguma demanda e o valor do m² do terreno, é obtido através de documento oficial fornecido pela Prefeitura do Município, correspondente ao local onde se encontra o imóvel, como também, através de laudo de avaliação, assinado por profissional habilitado, fornecido pelo interessado, ou ainda através do valor da terra nua-VTN, fornecido pelo INCRA/IMAP.

Ressaltamos que as restrições apresentadas no sistema DW, quanto as atualizações de avaliação identificadas no relatório da CGU-R/AP, dos imóveis sob a jurisdição da SPU/AP, é provável que esteja associada ao método adotado por esta SPU/AP, que insere os valores de avaliação no SIAPA, com atualização de dois em dois anos, conforme procedimentos adotados no sistema SPIUnet, sendo que, as atualizações das respectivas avaliações estarem sendo realizadas utilizando-se para base de cálculo o índice financeiro IPCA, por conta da PVG dos município estarem desatualizadas.



Assim sendo, conforme apontado no relatório da CGU-R/AP, com pendência referente ao “**RESPONSÁVEL PELO IMÓVEL SEM NOME INFORMADO**” incluem-se os RIPs 0605 XXXXXXXX-90; 0605 XXXXXXXX -46; 0605 XXXXXXXX-04; 0605 XXXXXXXX-80; 0605 XXXXXXXX-87; 0605 XXXXXXXX -59; 0605 XXXXXXXX-78; 0605 XXXXXXXX-92; 0605 XXXXXXXX-42; 0605 XXXXXXXX -88; 0605 XXXXXXXX-79; 0605 XXXXXXXX-50; 0605 XXXXXXXX-36; 0605 XXXXXXXX -06; 0605 XXXXXXXX-99; 0605 XXXXXXXX-80; 0605 XXXXXXXX-62; 0605 XXXXXXXX -53; 0605 XXXXXXXX-15; 0605 XXXXXXXX-04; 0605 XXXXXXXX-68; 0605 XXXXXXXX -46; 0605 XXXXXXXX-27; 0605 XXXXXXXX-03, correspondentes aos imóveis afetados pelo Termo de Ajustamento Conduta firmado em 15 de junho de 2009, conforme Processo n. 2009.31.00.001474-6 da 2ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá, inseridos na faixa dos Terrenos de Marinha. Na sequência referente a pendência supra, encontram-se as ilhas fluviais inscritas no sistema SIAPA, com os respectivos RIPs 0667 XXXXXXXX-28; 0667 XXXXXXXX-09; 0661 XXXXXXXX-82; 0667 XXXXXXXX-70; 0667 XXXXXXXX-90; 0667 XXXXXXXX-66; 0667 XXXXXXXX-47; 0070 XXXXXXXX-01, os quais terão como responsável a União e que na ocasião entendeu-se por não haver necessidade de inserir o responsável por se tratar de áreas indubitáveis caracterizadas como de propriedade patrimonial da União, disciplinado pelo art. 1º alínea “c” do Decreto Lei nº 9.760 /46.

Ainda com relação ao “**RESPONSÁVEL PELO IMÓVEL SEM NOME INFORMADO**”, encontram-se o RIP 0605 XXXXXXXX-52, referente a conjunto habitacional Mucajá, o qual esta em fase de destinação para o Município de Macapá, portanto continua sendo o responsável a União.

Em relação pendência referente a “**DATA DA ULTIMA AVALIAÇÃO NÃO INFORMADA**”, citada no relatório CGU-R/AP, encontram-se os imóveis aforados situados no Município de Santana e que correspondem à uma área referente ao processo de nº 10280.003659/86-61, a qual foi objeto de fracionamento gerando 29 RIPs 0605 XXXXXXXX -22; 0605 XXXXXXXX -03; 0605 XXXXXXXX -94; 0605 XXXXXXXX -75; 0605 XXXXXXXX-56; 0605 XXXXXXXX-37; 0605 XXXXXXXX-18; 0605 XXXXXXXX -07; 0605 XXXXXXXX-80; 0605 XXXXXXXX-85; 0605 XXXXXXXX-66; 0605 XXXXXXXX-47; 0605 XXXXXXXX-28; 0605 XXXXXXXX-09; 0605 XXXXXXXX-90; 0605 XXXXXXXX-51; 0605 XXXXXXXX-95; 0605 XXXXXXXX-76; 0605 XXXXXXXX-57; 0605 XXXXXXXX-38; 0605 XXXXXXXX-19; 0605 XXXXXXXX-08; 0605 XXXXXXXX-80; 0605 XXXXXXXX-61; 0605 XXXXXXXX-70; 0605 XXXXXXXX-84; 0605 XXXXXXXX-41; 0605 XXXXXXXX-08; 0605 XXXXXXXX-27; 0605 XXXXXXXX-46, cuja as avaliações do terreno foram atualizadas pelo índice oficial IPCA, a partir do ano de 2010 e no período de dois em dois anos, incluindo-se na mesma área os RIPs 0605 XXXXXXXX -65 e 0605 XXXXXXXX -80, os quais se referem à logradouro de arruamento.

Nesta sequência estão os imóveis aforados na área portuária do Município de Santana, cujo RIP 0605 XXXXXXXX-20, tem como foreiro a empresa Amapá Florestal e Celulose – **AMCEL**, o RIP 0605 XXXXXXXX -36, tendo como foreiro a empresa Centrais Elétrica do Norte – **ELETRNORTE**, RIP 0605 XXXXXXXX-29 e 0605 XXXXXXXX-00 ambos sendo representados como foreiro a empresa Anglo Ferrou Amapá Mineração, todos com as avaliações atualizadas no sistema SIAPA, no entanto atribuindo-se o período de dois em dois anos.

Em relação ao instrumento de **Inscrição de Ocupação**, tem-se o **RIP** 0605 XXXXXXXX -04, em nome de Constantinos Santos LTDA, situado no porto de Santana, RIP 0607 XXXXXXXX-48, tendo como responsável **COMERCIAL R.A .DA ROCHA LTDA** localizado no Município de Oiapoque, RIP 0605 XXXXXXXX-90, tendo como responsável Manoel dos Santos Lobato e RIP 0665 XXXXXXXX-46, tendo como responsável a empresa **ECOMETALS MANGANES DO AMAPA LTDA**, encontram-se com a atualização do valor do m² do terreno atualizado no sistema SIAPA e como as demais, de dois em dois anos, porém, o RIP 0609 XXXXXXXX-00, referente a Ilha do Sol, situada no Município de Oiapoque, encontra-se desatualizada a avaliação, o que deverá ser corrigido e atualizada em 2014.



Também neste item “**DATA DA ÚLTIMA AVALIAÇÃO NÃO INFORMADA**” e que corresponde a Inscrição de Ocupação, estão os **RIPs** 0607 XXXXXXX-48 representado pela empresa Mineração Vila Nova, inscrita no SIAPA no ano de 2012 e **RIP** 0663 XXXXXXX-07, representado pela empresa Beadell Brasil LTDA, inscrita no SIAPA em 2013, razão pelo qual, em ambos os casos não consta atualização de avaliação, tendo em vista a mesma esta inclusa no momento da inscrição, conforme disposto no art. 47, § 1º da Lei nº 9.636/98, bem como, o método utilizado por esta SPU/AP, correspondente a atualização das avaliações de dois em dois anos.

Ainda com relação “**DATA DA ÚLTIMA AVALIAÇÃO NÃO INFORMADA**”, que apontou no relatório da CGU-R/AP, encontra-se o instrumento de regularização fundiária definido como Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, regido pela Portaria 89/SPU/MP, de 15 de abril de 2010, que disciplina o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais ribeirinhas, na sequência, tem-se a incorporação ao patrimônio da União das Ilhas fluviais (8), bem como, as áreas de assentamentos destinadas ao INCRA/AP, para implantação dos Projetos de Assentamento Extrativistas (3), onde não foram incluídas as avaliações no campo de preenchimento da PVG, por entender-se que esses imóveis permaneceriam sob o domínio da União, bem como, as destinações das ocupações serem na modalidade gratuitas.

No item “**BENFEITORIA NÃO CADASTRADA**”, conforme consulta realizada no sistema SIAPA, foram identificados duzentos e sessenta e nove (269) Termos de Autorização de Uso Sustentável, sendo que cento e quarenta e cinco (145) Termos de Autorização de Uso Sustentável não constam as informações das benfeitorias, e cento e vinte e quatro (124) TAUS estão com as informações das benfeitorias cadastradas no SIAPA, conforme planilhas em anexo.

No período de 7 a 12 de agosto do exercício de 2011, a Coordenação Geral da Amazônia Legal/Secretaria do Patrimônio da União, realizou a Capacitação nos Novos Regimes de Utilização do SIAPA para os servidores do SEREF e COCAP/SPU/AP, quando passamos a conhecer os novos módulos e suas funcionalidades dos novos instrumentos de destinação de áreas da União (TAUS, TAU, CUEM e CDRU).

Ressaltamos, porém, que no preenchimento do sistema SIAPA referente ao cadastramento do imóvel, torna-se obrigatório o memorial descritivo do terreno da União para conclusão do cadastro, conforme Manual de Capacitação nos Novos Regimes de Utilização do SIAPA/SPU, que dispõe no campo dados da benfeitoria, a recomendação “Preencha todos os campo da tela cujas informações dispuser” e, por um lapso não foram incluídas as benfeitorias de 145 TAUS, inseridas no exercício de 2010 no sistema SIAPA, por se tratar de um procedimento novo cuja capacitação ainda não havia acontecido.(...)” (sic).

Questionada acerca dos motivos da ausência de avaliação dos imóveis que perfizeram a amostra dos processos de cadastramento, a SPU/AP manifestou-se por meio do Ofício n.º 032/2014-SPU/AP/MP, de 31/01/2014, como segue:

“(…)”

Os RIPs relacionados no expediente acima citado, referem-se aos processos de regularização fundiária em regime de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010, art. 1º e 2º §1º, que disciplina os procedimentos legais para a destinação das áreas de várzeas em imóveis de domínio da união, que possibilita as famílias tradicionais ribeirinha, o uso sustentável dos recursos naturais, voltada à subsistência dessa população.

Os imóveis identificados e destinados às ocupações de moradores ribeirinhos localizados em áreas de várzeas, consideradas como indubitavelmente da União, que assim, levou-se ao entendimento da equipe do Serviço de Regularização Fundiária da SPU/AP, da não obrigatoriedade de mensurar o valor do m² do terreno das referidas áreas identificadas, visto serem cadastradas como de uso gratuito, na modalidade



individual, para atender famílias extrativistas tradicionais da Amazônia Legal, consideradas como carentes e de baixa renda.

Ressaltamos, porém, que o manual do usuário no sistema SIAPA dispõe sobre inclusão de valor do m² de terreno com base na PVG do respectivo município para fins de informativo, no entanto buscou-se essas informações nas respectivas Prefeituras dos municípios e constatou-se que as mesmas estavam com os valores da PVGs totalmente defasados, o que levou, na ocasião, a não inclusão dos valores no sistema, ficando no aguardo das atualizações da PVG dessas Prefeituras.

Porém, em consulta ao Órgão Central, com intuito de dirimir o questionamento desferido pela CGU/AP, em relação ao assunto em questão, fomos informados, via e-mail, pela Coordenação Geral da Amazônia Legal/SPU/MPOG, data de 18 de novembro de 2011, que esses valores das respectivas PVGs, poderiam ser atualizado através de cálculo matemático com base no índice financeiro IPCA, para fins de regularizar o banco de dados do SIAPA, no que diz respeito a inclusão do valor do m² do terreno, na função PVG/Logradouro, como também, em se tratando de imóveis rurais em áreas de propriedade da União, o respectivo valor do m² do terreno, poderá ser com referência ao valor da terra nua (V.T.N), estabelecido pelo Termo de Cooperação Técnica (T.C.T), celebrado entre o INCRA/AP e Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Estado do Amapá – IMAp, em 10 de fevereiro de 2010, atualizando os valores pelo mesmo procedimento supracitado.

Esse trabalho que inclusão dos valores dos imóveis será realizado durante o primeiro semestre do presente exercício, após constatada a obrigatoriedade de inclusão dos valores de avaliação dos imóveis no sistema SIAPA.”

Análise do Controle Interno

O SIAPA é um sistema adotado para administração dos imóveis dominiais. Como tal, as informações que ali são depositadas devem servir de subsídio para tomada de decisões, consolidações, além de possibilitar consultas indexadas a partir de parâmetros específicos.

À medida que há cadastramento de imóveis sem a totalidade dos dados disponíveis ou registrados de maneira equivocada, incorrem-se em riscos associados à tomada de decisões gerenciais subsidiadas em informações distorcidas, intempestividade da disponibilização da informação e dispêndio de recursos humanos e logísticos em retrabalho.

Nesse sentido, verificou-se que parte dos argumentos apresentados nas manifestações apresentadas pela Unidade não afastaram as impropriedades detectadas, conforme melhor pontuado a seguir.

As ocorrências da inconsistência “Responsável pelo imóvel sem nome informado” foi agrupada pela SPU/AP da seguinte maneira:

- imóveis afetados pelo Termo de Ajustamento de Conduta firmado pela Superintendência em 2009, sendo listados 24 RIP’s nesta situação. Para esse grupo, não há que se falar em inconsistências, tendo em vista que, por força do TAC, o processo de cadastramento foi suspenso.
- ilhas fluviais, correspondentes a 8 RIP’s. Sobre este grupo, há de se considerar que o SIAPA é sistema de gerenciamento de imóveis da União, premissa da qual se depreende que todos os imóveis ali registrados pertencem ao patrimônio da União, sejam considerados indubitáveis ou não. Não se mostra apropriado que a ausência de informação acerca da responsabilidade sobre estes imóveis seja o indicativo do atual responsável pelo imóvel. Ademais, não haveria como distinguir a situação em que um imóvel está sob responsabilidade da União daquela em que o imóvel está sob a responsabilidade de terceiros não identificados.
- imóvel referente ao conjunto habitacional Mucajá, em fase de destinação ao Município de Macapá. Uma vez que o procedimento de destinação não foi concluído, o imóvel



permanece sob responsabilidade da União e, sob esse aspecto, cabem as mesmas considerações realizadas no item anterior.

No tocante às inconsistências relacionadas às atualizações de avaliação, a possível causa considerada pela SPU/AP foi a metodologia empregada no procedimento de atualização de avaliação de imóveis.

Sobre tal metodologia, foi verificada impropriedade relatada em tópico específico, a saber, 1.1.1.2.

Quanto à ausência de informações de avaliação em si, ainda que considerado o fato de as ocorrências estarem relacionadas a imóveis sob responsabilidade da União ou destinados sob modalidade não onerosa, verifica-se que a ausência de valor de avaliação não se mostra adequado.

Impende mencionar que nos termos da ON-GEADE-004/2003, item 4.2.2., b e c, alternativamente à avaliação é admitida a avaliação expedita ou a informação técnica de valor de avaliação para fins cadastrais e contábeis e para quaisquer formas de cessões gratuitas.

De todo modo, a SPU/AP reconheceu que os cadastros foram realizados de forma inadequada e assumiu o compromisso de sanear as inconsistências verificadas.

Analogamente, quanto às inconsistências do tipo “Benfeitoria não cadastrada” houve o reconhecimento da impropriedade.

Recomendações:

Recomendação 1: Verificar, junto ao Órgão Central da SPU, a forma mais adequada para registrar os responsáveis a serem registrados no SIAPA nos casos em que o imóvel permanecem sob a responsabilidade da União. De posse dessa informação, dar conhecimento a toda equipe técnica do procedimento a ser adotado quando do cadastramento de imóveis sob responsabilidade da União e avaliar a conveniência de retificar os cadastros realizados com a ausência de informação sobre o responsável pelo imóvel. Na hipótese de inexistir a possibilidade de registrar a responsabilidade do imóvel como sendo da União no sistema, notificar essa CGU-R/AP.

Recomendação 2: Dar conhecimento à equipe responsável pelo cadastramento acerca da necessidade de registrar quantas informações forem possíveis acerca dos imóveis, em especial: - o valor de avaliação ou informação técnica de informação, mesmo para os casos em que o cadastrado seja para fins de incorporação de imóveis que permanecerão sob responsabilidade da União ou para fins de destinação sob modalidade não onerosa; - informações sobre a benfeitoria, para os imóveis em que a equipe verificar sua existência.

Recomendação 3: Providenciar ações de capacitação, utilizando-se de "encontros de discussões técnicas", ou eventos similares, de forma a fomentar a discussão sobre as normas utilizadas no desempenho das atribuições da SPU/AP. Se possível, realizar convites a servidores de outras regionais ou do órgão central de notáveis conhecimentos para conduzir capacitações.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Adoção de método de avaliação e periodicidade de atualização de avaliação de imóveis dominiais sem previsão normativa.

Fato

Durante o período de campo da auditoria relacionada à Ordem de Serviço n.º 201316887, na oportunidade em que a SPU/AP manifestou-se acerca de inconsistências



apontadas pelo SIAPA, a UJ fez descrição da metodologia utilizada para o estabelecimento do valor de avaliação de imóveis.

Tal descrição foi consignada no Ofício n.º 377/2013-SPU/AP/MP, de 19/11/2013 e, em síntese, consiste na utilização dos valores dispostos em Plantas Genéricas de Valores (PGV) produzidas pelos municípios como valor referencial de avaliação de imóveis.

Ocorre que os municípios, regra geral, não realizam a atualização das PGV's de suas áreas. A SPU/AP, então, faz uso de correção a partir de índice econômico oficial, a saber, Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para então realizar o reajuste do valor do m² do imóvel.

Nas hipóteses em que não há publicação de PGV, mesmo que desatualizada, a SPU/AP solicita aos municípios documento oficial indicativo de valor do m² do terreno onde se encontra o imóvel que se deseja avaliar.

Além desses procedimentos, alternativamente, a Superintendência faz uso de Valores de Terra Nua (VTN) estabelecidos por termo de cooperação técnica pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Estadual do Amapá (INCRA/AP) e Instituto do Meio Ambiente (IMAP), órgão estadual. 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.

A SPU/AP, em sua exposição informa, ainda, que a atualização dos valores de avaliação ocorre de dois em dois anos, em semelhança ao que ocorre com os imóveis de uso especial registrados no SPIUnet.

De todas as explanações apresentadas pela SPU/AP, verificou-se que parte dos procedimentos adotados para o estabelecimento do valor das avaliações e suas atualizações tem previsão em normativos internos do Órgão.

Nesse sentido, menciona-se o estabelecimento de valor de avaliação obtido a partir de PGV's, conforme possibilita a ON-GEADE-004/2003, em seu item 4.5.4. De igual forma, a atualização dos valores de PGV's a partir de índices oficiais, no exercício de 2013, teve previsão na Nota Técnica n.º 722/CGCUP/DECAP/SPU-MP.

No tocante à utilização da VTN na base de cálculo das avaliações, muito embora não haja previsão expressa em normativo interno, a SPU/AP disponibilizou mensagem eletrônica oriunda da Coordenação Geral da Amazônia Legal/SPU/DF, pela qual demonstrou que o procedimento descrito provém de orientação de seu órgão central.

Entretanto, não foi identificada fundamentação legal que embasasse a utilização de documentos municipais – que não a PGV – como referência para o valor do m² onde estão situados os imóveis sob avaliação.

Outrossim, nos termos da ON-GEADE-004/2003, item 4.6.2.1, as avaliações oriundas de 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 PGV's 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 PGV's defasadas deveria ocorrer anualmente.

Causa

Lacuna normativa no tocante ao procedimento a ser adotado para estabelecimento de valores de avaliação de imóveis dominiais em situações em que concorram as seguintes circunstâncias: impossibilidade de utilizar-se de equipes próprias da SPU para determinação de PGV; ausência de estabelecimento de PGV's pelos municípios e



impossibilidade de fazer uso do contrato n.º 35/2009 celebrado com a Caixa Econômica Federal.

Baixa capacidade operacional da SPU/AP, em termos quantitativos e qualitativos.

Ausência de ações de capacitação e reciclagem de conhecimentos técnicos relativos à avaliação de imóveis dominiais e suas atualizações.

Manifestação da Unidade Examinada

O Ofício n.º 377/2013-SPU/AP/MP, de 19/11/2013, trouxe em seu 13º parágrafo, a seguinte argumentação:

“(…)

Ressaltamos que as restrições apresentadas no sistema DW, quanto as atualizações de avaliação identificadas no relatório da CGU-R/AP, dos imóveis sob a jurisdição da SPU/AP, é provável que esteja associada ao método adotado por esta SPU/AP, que insere os valores de avaliação no SIAPA, com atualização de dois em dois anos, conforme procedimentos adotados no sistema SPIUnet, sendo que, as atualizações das respectivas avaliações estarem sendo realizadas utilizando-se para base de cálculo o índice financeiro IPCA, por conta da PVG dos município estarem desatualizadas.

(…)”

Em virtude da manifestação, a SPU/AP foi questionada acerca das razões pelas quais a atualização de avaliações oriundas de PGV são realizadas com a periodicidade de dois em dois anos, quando a norma interna estabelece a validade de 12 meses para as PGV's. Em resposta, apresentou o Ofício n.º 042/2014-SPU/AP/MP, de 14/02/2014:

“(…)”

Em relação ao item 27, entendemos que houve um equívoco na prestação da informação no citado parágrafo 13º do Ofício nº 377/2013-SPU/AP/MP, pois onde estava escrito atualização, na verdade se queria dizer validade da avaliação, que seria de dois anos.

A atualização da PVG é feita anualmente pela SPU/AP, para isso sendo gerada um processo administrativo, com a elaboração do “Relatório de Estudo de Planta Genérica de Valores”, com a posterior atualização do sistema SIAPA a partir das informações obtidas através do relatório, atualizando a PVG por meio da utilização do índice financeiro IPCA, visto que, esta SPU/AP não dispõe de técnicos habilitados para realização de avaliação de imóveis urbanos.

(…)”

Questionada acerca da fundamentação legal/normativa empregada para subsidiar a utilização de documentos oficiais produzidos pelas prefeituras, que não PGV's, indicativos de valores de referência para avaliação de imóveis dominiais da União, a SPU/AP, por meio de mensagem eletrônica encaminhada pela Superintendente em 19/02/2014, manifestou-se da seguinte forma:

“(…) no que tange a atualização de PVG, os subsídios utilizados para a confecção do relatório de PGV desta SPU/AP seguem a Orientação Normativa GEADE 004/2003, bem como a Nota Técnica 742/CGCUP/DECAP/SPU-MP, sendo esta Nota Técnica em seu Item 6.4.4 que garante a utilização de outros índices de mercado para confecção do mesmo, desde que devidamente justificado no Relatório Final da PGV.

(…)”.

Análise do Controle Interno

Não obstante o conteúdo do Ofício n.º 042/2014-SPU/AP/MP, de 14/02/2014, ao realizar consultas ao SIAPA, foram identificados registros que corroboram a metodologia originalmente apontada pela SPU mediante o Ofício n.º 377/2013-



SPU/AP/MP, qual seja, a atualização dos valores de avaliação ocorrem de dois em dois anos.

Foram realizadas consultas sobre RIP's destinados sob modalidade onerosa, e selecionados aleatoriamente, a fim de exemplificar o achado. Segue transcrição do SIAPA para o quadro abaixo, considerados os quatro últimos exercícios, os valores de débitos permaneceram inalterados durante os biênios 2010-2011 e 2012 -2013 para parte dos RIP's consultados.

Quadro 5 – 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 XXXXXXXX-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 XXXXXXXX-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 XXXXXXXX-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 XXXXXXXX-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 XXXXXXXX-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 XXXXXXXX-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.

Da periodicidade de alteração dos valores dos débitos dos RIP's consultados, verificou-se que ocorreram atualizações bienais. Registra-se que os valores de débito têm por base de cálculo o valor de avaliação do imóvel.

A metodologia utilizada pela SPU/AP para atualização de valores de avaliação com periodicidade de dois em dois anos, muito além descumprir ritos formais afetos à matéria, possui impactos financeiros.

A título de exemplo de tais impactos negativos, considerou-se como base de cálculo os valores de avaliação estabelecidos no exercício de 2012 para os seis RIP's listados no Quadro 6 e aplicou-se sobre eles o IPCA acumulado entre abril/2012 e abril /2013. Do cálculo, verificou-se que a SPU/AP deixou de realizar o lançamento de R\$ 3.339,76 em virtude de ausência de atualização de avaliações oriundas de PGM's.

Vislumbra-se que o impacto negativo é bem maior, se levado em consideração o universo de imóveis destinados sob modalidade onerosa pela SPU/AP e a periodicidade não anual de atualização de avaliações, devendo este procedimento adotado ser imediatamente revisado.

De outra banda, no que concerne ao procedimento de basear valores de avaliação a partir de documento oficial fornecido pelas prefeituras dos municípios, diverso de PGM's, apesar de não ter previsão normativa, foi entendido pela equipe de auditoria como alternativa vislumbrada pela SPU/AP para cumprir sua missão arrecadadora em situações sem previsão normativa.



Em que pese o intuito perseguido, o procedimento traz riscos associados ao estabelecimento de valores de avaliação de imóveis dominiais sem a garantia de utilização de critérios padronizados e técnicos, o que, potencialmente, pode gerar distorções nos valores de avaliação e, por conseguinte, nas receitas a serem arrecadadas.

Em sua manifestação, a SPU/AP menciona dispositivo da Nota Técnica n.º 742/CGCUP/DECAP/SPU/MP, de 02/12/2013. Esta Nota diz respeito a orientações gerais para atualização da PGV em 2014, exercício que não está sob avaliação na presente auditoria.

Não obstante, verificou-se que o dispositivo mencionado pela SPU/AP possui teor similar ao do item 10.3.5 da Nota Técnica n.º 722/CGCUP/DECAP/SPU-MP, de 30/10/2012, que teve por finalidade apresentar diretrizes e orientações gerais para atualização da PGV em 2013, 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 SPU's regionais a atualização de valores de PGV's já existentes, a partir de índices financeiros. Não se vislumbra 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 a SPU/AP, no tocante à avaliação e atualização de avaliação de imóveis dominiais, adotou procedimentos sem previsão na normatização interna.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar a SPU/DF acerca das situações não previstas em normativo, no tocante às avaliações, e solicitar orientações sobre os procedimentos a serem adotados para os casos em questão.

Recomendação 2: Avaliar se há possibilidade jurídica de realizar a cobrança dos valores arrecadados a menor em virtude da não realização de nova avaliação ou da ausência de atualização anual da avaliação a que os imóveis sob uso oneroso deveriam ser submetidos pela SPU/AP no exercício de 2013. Caso haja, avaliar a conveniência e oportunidade da realização da cobrança e notificar esta CGU-R/AP sobre os procedimentos adotados.

Recomendação 3: Encaminhar expediente ao órgão central da SPU que descreva a situação dos recursos humanos da SPU/AP, os impactos sobre as atividades de sua competência e solicite providências de mitigação do problema.

Recomendação 4: Notificar a equipe técnica responsável sobre a necessidade de realizar os procedimentos em consonância com a normatização interna, principalmente no que tange à realização de novas avaliações ou à atualização de avaliações, a cada exercício no sistema SIAPA.

Recomendação 5: Providenciar ações de capacitação, utilizando-se de "encontros de discussões técnicas", ou eventos similares, de forma a fomentar a discussão sobre as



normas utilizadas no desempenho das atribuições da SPU/AP. Se possível, realizar convites a servidores de outras regionais ou do órgão central de notáveis conhecimentos para conduzir capacitações.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Procedimentos de apoio à destinação realizados de forma incompleta.

Fato

A Autorização de Uso Sustentável é tida como um instrumento de apoio à destinação, nos termos da publicação “Orientações para Destinação do Patrimônio da SPU”, e não consiste em modalidade de destinação propriamente dita.

Não obstante, possui rito específico, normatizado por meio da Portaria SPU n.º 89/2010, e consiste em procedimento inicial de regularização fundiária de terrenos da União em favor de grupos culturalmente diferenciados, a exemplo da população ribeirinha. Por esses motivos, tais instrumentos foram incluídos como amostra para avaliação dos procedimentos de destinação no exercício de 2013.

Das análises, verificou-se que os procedimentos adotados no âmbito das TAUS não foram concluídos.

Isso porque no art. 11 da Portaria SPU n.º 89/2010, determina que a Superintendência de Patrimônio da União lavre auto de demarcação com a descrição do imóvel para abertura de matrícula no Cartório de Registro de Imóvel competente em nome da União e, ainda, averbação do uso em favor do(s) beneficiário(s) após a outorga do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS).

Nos 32 processos de autorização de uso sustentável avaliados, não foram identificados autos de demarcação, matrícula no Cartório de Registro de Imóvel competente em nome da União, tampouco averbação do uso em favor de beneficiários de TAUS.

Causa

Baixa capacidade operacional da SPU/AP, em termos quantitativos e qualitativos. Ausência de ações de capacitação e reciclagem de conhecimentos técnicos relativos à avaliação de imóveis dominiais e suas atualizações.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a apresentar documentos de lavratura de auto de demarcação e matrícula em nome da União em cartório competente relativos aos 32 processos de TAUS constantes da amostra, a SPU/AP apresentou manifestação por intermédio do Ofício n.º 042/2014-SPU/AP/MP, de 14/02/2014, conforme transcrição:

“(…)

Em relação a essas áreas não foi elaborado o auto de demarcação considerando o que dispõe o art. 8º, inciso II da Portaria nº 89/2010, no que se refere a metodologia nessa modalidade de regularização, que poderá ser usada para as ocupações ribeirinhas em áreas indubitáveis da União, através da coleta de um ponto de coordenadas geográfica do local da moradia estabelecendo um raio de 500m, considerando os limites e confrontações tradicionais das posses existentes no local, para o uso da exploração sustentável dos recursos naturais de suas famílias, uma vez que essas ocupações estão inseridas em glebas arrecadadas pelo INCRA-AP/SR-21 e registradas em nome da União, a seguir apresentadas.

- GLEBA TARTARUGAZINHO – Área - 279.877 ha. Matr. 50, Fls. 245v a 246, Lv 2, de registro geral da Comarca de Amapá – Arrecadada e matriculada em nome da União.



- GLEBA URUGUINHA - Área 265.149.1388 ha, Matr. 394, Fls. 221 a 222, Lv - 2-A, de registro geral da Comarca de Macapá – Arrecadada e matriculada em nome da União.

- GLEBA AMAPÁ GRANDE - Área 168.898.5641 ha, Matr. 103, Fls. 4, 5v, Lv 2-A, de registro geral da Comarca de Amapá – Arrecadada e matriculada em nome da União.

- Gleba AD-04 - arrecadada pelo INCRA/SR-21 em nome da União, através do Edital 16/03/1976 – Publicado no DOTE do Amapá, Matrícula 22, Livro 2, do Registro Geral da Comarca de Macapá, matriculado em 05/07/1976.

Acrescente-se o fato de a SPU/AP possuir equipe técnica reduzida e equipamentos insuficientes para a realização de auto de demarcação para cada ocupação cadastrada, que muitas das vezes distam quilômetros umas das outras. (...)

Foram anexadas à manifestação cópias de certidões, expedidas por cartórios de imóveis, que declaram a União como proprietária das terras denominadas como Gleba Uruguinha, Gleba Amapá Grande e Gleba Tartarugalzinho.

Análise do Controle Interno

A normatização prevê auto de demarcação com descrição do imóvel para abertura de matrícula no Cartório de Registro de Imóvel e averbação em favor de beneficiários de TAUS.

Embora a SPU/AP tenha encaminhado manifestação alegando que todos os imóveis submetidos à análise e cujo uso foi outorgado por meio de TAUS já estejam registrados em cartório em nome da União por força de arrecadação procedida pelo INCRA/AP, o fato é que não foi possível verificar a pertinência da afirmação: os 32 processos de TAUS analisados não continham registro acerca da gleba em que os mesmos estão situados para confirmação da informação.

Tampouco o SIAPA pôde ser utilizado para confirmar se cada RIP's analisado está situado nas glebas arrecadadas pelo INCRA/AP, posto que os cadastros sistêmicos dos imóveis avaliados não contemplaram tal informação.

Ainda considerando que já haja matrícula em cartório de registro de imóvel competente em nome da União em cada caso, verificou-se que os processos de destinação não foram instruídos com documentação comprobatória da averbação do uso em favor do beneficiário da TAUS, como estabelecido na Portaria.

Outrossim, mesmo após questionamentos acerca atendimento do art. 10 da mencionada Portaria quanto à lavratura de auto de demarcação e registro em cartório de imóveis, a SPU/AP não se manifestou sobre a averbação do uso imóvel em favor dos beneficiários que, ato contínuo, deveria suceder aos procedimentos sobre os quais houve questionamento.

A partir do que foi exposto, verificou-se que os procedimentos de apoio à destinação mostraram-se incompletos.

Além de falha formal, não foram cumpridas etapas que reforçam o reconhecimento oficial pelas instituições do uso de imóveis dominiais da União por comunidades tradicionais, o que, potencialmente, minimiza os benefícios decorrentes da formalização.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar à equipe técnica responsável sobre a necessidade de instruir os processos de apoio à destinação sob a modalidade autorização de usos sustentável com documentação relativa a: - auto de demarcação com descrição do imóvel, quando cabível, - matrícula em nome da União no Cartório de Registro de Imóvel competente, - averbação do uso em favor do beneficiário(s) da TAUS.

Recomendação 2: Realizar o levantamento de todos os processos de apoio à destinação realizados pela SPU/AP para os quais os documentos listados na recomendação anterior



não foram produzidos e cuidar para que sejam providenciados. Apensar tais documentos aos respectivos processos.

Recomendação 3: Providenciar ações de capacitação, utilizando-se de "encontros de discussões técnicas", ou eventos similares, de forma a fomentar a discussão sobre as normas utilizadas no desempenho das atribuições da SPU/AP. Se possível, realizar convites a servidores de notáveis conhecimentos, de outras regionais ou do órgão central, para conduzir capacitações.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Sebestimação de metas GIAPU.

Fato

O Relatório de Gestão da UJ apresentou o Planejamento Tático de Ação 2013 da SPU, no qual foram enumerados 14 metas de produtos estabelecidos pela SPU/AP, priorizados a partir dos 10 Desafios Estratégicos definidos pelo Órgão Central para o quadriênio 2011-2014.

As principais informações acerca dos 14 produtos ou serviços estabelecidos no planejamento tático da SPU/AP para o exercício de 2013 seguem reproduzidas abaixo, tendo sido em parte complementadas com dados obtidos durante o período de campo de auditoria:

Quadro 6 – Planejamento Tático de Ação 2013 da SPU/AP

Macroprocesso	Descrição da ação	Produto	Meta	Realizado	Obs
Destinação	Regularização da área da extinta ICOMI	Doação do Lote B	1.430,24 ha	0	Processos encontram-se na assessoria técnica do MP
Destinação	Regularização da área da extinta ICOMI	Doação do Lote A	260,051 ha	0	
Destinação	Regularização da área da extinta ICOMI	Doação do Lote C	1.188,91 ha	0	
Destinação	Regularização de área	Doação de área à UNIFAP	99,3124 ha	0	As publicações no DOU relativas à portaria autorizativa e dispensa de licitação, a encargo da CGAPAF/SPU/MP foram providenciadas apenas em 03/01/2014
Destinação	Regularização de área onde está localizado o Conjunto Habitacional Mucajá	CDRU ao Município de Macapá	592 famílias beneficiadas	0	Aguarda assinatura do contrato de CDRU com o Município de Macapá
Destinação	Regularização de famílias ribeirinhas que ocupam áreas de várzea (Cutias)	Entrega de TAUS	24 famílias beneficiadas	20 famílias beneficiadas	-
Destinação	Regularização de famílias ribeirinhas que ocupam áreas de várzea (Amapá)	Entrega de TAUS	64 famílias beneficiadas	0	Foram cadastradas 82 famílias por meio de TAUS coletiva, porém o polígono da vila ainda não foi cadastrado



					no SIAPA.
Caracterização	Identificação simplificada em área da União	Identificação simplificada de áreas inalienáveis da União na Gleba Macacoari	207 km	0	Serviços de campo executados. Em fase de geoprocessamento das informações coletadas.
Caracterização	Identificação simplificada em área da União	Identificação simplificada de áreas inalienáveis da União na Gleba Rio Pedreira	31 km	0	Servidores atuantes no Programa Terra Legal, parceiros na realização do serviço, ficaram impedido de realizar os trabalhos em virtude restrições orçamentárias.
Caracterização	Identificação simplificada em área da União	Identificação simplificada de áreas inalienáveis da União na Gleba Mazagão	224 km	0	Serviço em fase de conclusão de relatório técnico. Dificuldades para elaboração manual do memorial descritivo, tendo em vista a grande extensão a ser registrada e a ausência de <i>software</i> para geração automatizada do memorial.
Caracterização	Fiscalização de área da União	Fiscalização de bem de uso comum e espelho d'água (Macapá)	19 km	19 km	-
Caracterização	Fiscalização de área da União	Fiscalização de bem de uso comum e espelho d'água (Santana)	9 km	9 km	-
Caracterização	Regularização fundiária	Notificação dos ocupantes certos em terrenos de marinha e acrescidos de marinha no trecho demarcado da LPM/1831 de Macapá	906 notificações	0	Serviço em fase de checagem das informações oriundas da Prefeitura de Macapá e Cartório de Registro de Imóveis.

Fonte: Ofício n.º 145/2014-SPU/AP,MP de 10/04/2014, Relatório de Gestão da SPU/AP - 2013

A partir das informações consignadas no quadro, dos 14 objetivos estratégicos estabelecidos pela SPU/AP tem-se que:

- seis encerraram o exercício em estágio cujas providências estão a encargo de outros órgãos/Entes;
- quatro tiveram procedimentos iniciados, porém os produtos/serviços correspondentes não foram concluídos pela SPU/AP e, por consequência, não foram disponibilizados;



- quatro tiveram percentuais de execução com produtos disponibilizados, sendo que em apenas dois objetivos houve atingimento de 100% das metas.

Do panorama apresentado, verificou-se o baixo atingimento dos objetivos estratégicos, impactados, sobretudo pelas deficiências de pessoal e logísticas, já mencionados no item 2.3 da Análise Gerencial constante deste Relatório, além de restrições orçamentárias vivenciadas no exercício sob análise.

Outrossim, a SPU dispõe de sistema de avaliação denominado Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União (GIAPU), com indicadores desenvolvidos a partir de atividades desempenhadas pelas Superintendências que reflitam os principais resultados concretos para a sociedade.

Seguem sintetizadas no quadro abaixo as metas GIAPU para a SPU/AP, em 2013:

Quadro 7 – Metas GIAPU da SPU/AP em 2013

Indicador	Unidade	Metas 2013	
		Estabelecidas	Alcançadas
Fiscalização	Relatório de vistoria	5	39
Destinação patrimonial	Portaria, Termo, Contrato	20	123*
Publicação de portaria de interesse público	Portaria	3	3*
Novo registro no SPIUnet	Novo cadastro no SPIUnet	3	2
Arrecadação patrimonial	Valor arrecadado	R\$ 265.415,09	R\$ 371.620,16
Regularização cadastral de destinação de interesse social	Novo cadastro SIAPA e cancelamento	150	182

Fontes: Ofício n.º 145/2014-SPU/AP/MP, Relatório de Gestão SPU/AP - 2013

As fontes dos índices reproduzidos no quadro acima foram os sistemas corporativos (FIGEST, SPIUnet, SIAPA), à exceção daqueles marcados com asterisco (*), que foram obtidos no Relatório de Gestão da Unidade.

A partir das informações do quadro, verifica-se que a SPU/AP tem superado as metas estabelecidas em altos percentuais, para quatro dos seis índices observados:

Tabela 8 – Percentuais de superação de metas GIAPU pela SPU/AP 2013

Indicador	Percentual de superação das metas
Fiscalização	680%
Destinação patrimonial	515%
Arrecadação patrimonial	40,01%
Regularização cadastral de destinação de interesse social	21,33%

Não obstante o bom ânimo de atingir e ultrapassar seus objetivos mesmo diante de dificuldades inerentes à Administração, há de ser considerada a baixa capacidade operacional e restrições logísticas registradas no Relatório de Gestão e apurados no decorrer da Auditoria Anual de Contas.

Deve ser conjugada, ainda, a não conformidade relatada no item 1.1.1.2, que descreve os impactos negativos sobre as receitas patrimoniais ocasionados pela adoção de metodologia equivocada em procedimentos de atualização de avaliação de imóveis dominiais.

A confrontação entre os resultados e o ambiente de gestão vivenciado no exercício de 2013 pela UJ indicam que houve subestimação dos índices GIAPU estabelecidos, havendo necessidade de SPU/DF – órgão responsável pelo estabelecimento de metas da SPU/AP – realizar revisões de forma a adequá-los a níveis exequíveis, porém, desafiadores.

1.1.1.5 INFORMAÇÃO

Riscos relacionados a não conclusão do processo de demarcação da Linha de Preamar Média de 1831 referente à orla de Macapá.



Fato

A orla de Macapá é enquadrada na hipótese prevista pelo Decreto-Lei n.º 9760/1946 como terreno de marinha, tendo em vista que está situada em margem de rio onde se faz sentir a influência das marés. Considera-se, para tanto, as áreas localizadas a 33 metros, medidos horizontalmente, em direção à terra, a partir da Linha do Preamar Médio de 1831 (LPM).

Não obstante, a SPU/AP ainda não concluiu procedimento administrativo para a demarcação dessas áreas. Registra-se que a demarcação e homologação da LPM é o ponto de partida para o desempenho de outras competências institucionais da SPU/AP, a exemplo do cadastramento, da destinação, da regularização fundiária urbana e da arrecadação de receitas provenientes do uso, por terceiros, de áreas de propriedade da União.

Durante o período de campo, a SPU/AP informou que no exercício de 2009 foi movida Ação Civil Pública com pedido de liminar para declarar nulo o procedimento administrativo de demarcação da LPM no município de Macapá, por falta de notificação pessoal dos interessados certos, feita somente por meio de edital, para os fins do artigo 13 do Decreto-Lei nº 9.760/46.

Em decorrência do processo civil, em 15/06/2009 foi assinado o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) o qual anulou parcialmente o processo de demarcação da LPM de Macapá. Estabeleceu a necessidade de notificação aos interessados certos, por meio de notificação pessoal dos ocupantes, ou seja, com registro no Cartório de Imóveis e/ou no cadastro de imóveis da Prefeitura Municipal de Macapá (PMM), para que estes possam apresentar qualquer impugnação quanto a posição da LPM demarcada. Além disso, todas as inscrições de ocupações incidentes nos terrenos de marinha e acrescidos dentro da área demarcada foram canceladas assim como os débitos pertinentes a cobrança da taxa de ocupação.

A partir de documentação obtida junto à PMM e ao Cartórios de Imóveis, a SPU/AP analisou os títulos de domínio e os registros de imóveis referentes às áreas insertas na área demarcada. Da análise, verificou-se que será necessária a notificação de 1.517 interessados certos, o que será realizado via correio. Para outros 403 lotes, não foi possível confirmar seus respectivos endereços.

Tal situação demanda confirmação em campo, a fim de instruir a lista com o endereço atual e permitir a notificação via correios. As atividades de campo para confirmação dos endereços dos 403 lotes foram planejadas, pela SPU/AP, para iniciarem a partir de 03/02/2014. O prazo de conclusão foi estabelecido em 90 dias.

Tendo em vista o quantitativo de lotes inseridos na área de Terreno de Marinha, bem como na área de Acrescido de Marinha, estimado em 12.000 lotes, os quais deverão ser cadastrados, a SPU/AP iniciou tratativas junto a Prefeitura Municipal de Macapá para elaboração de Acordo de Cooperação Técnica. Um dos objetivos seria o cadastro dos imóveis localizados na área demarcada pela LPM de Macapá e de seus ocupantes, de forma a tornar o processo de cadastramento mais célere, uma vez que o corpo técnico da SPU/AP é muito reduzido para a realização de um cadastro com um número tão expressivo de lotes.

Apesar de a não conclusão do processo de demarcação da LPM não configurar em impropriedade por si mesma - em virtude de o TAC não prever prazo para ações a serem adotadas pela SPU/AP - verifica-se que a situação constitui em fator crítico a ser gerenciado pela Superintendência.

Isso porque, enquanto inconcluso, a SPU/AP fica impedida de verificar se os usos que são feitos das áreas em questão seguem aos ditames da legislação e, por consequência, se o bem público – os terrenos de marinha e seus acrescidos – tem atendido à finalidade pública.

Outro viés a ser considerado é que os procedimentos de destinação ficam obstruídos e, por conseguinte, a regularização fundiária em zonas populosas e de



potencial conflito, além da inviabilidade de arrecadação de receitas patrimoniais decorrentes de destinações onerosas.

Por tudo o que foi exposto, verifica-se que a conclusão do procedimento de demarcação da LPM relativo à orla da cidade de Macapá figura entre as pendências de maior prioridade a serem consideradas para a gestão do exercício de 2014 pela SPU/AP.

1.1.1.6 INFORMAÇÃO

Situação da gestão de imóveis de uso especial situados no Amapá quanto às respectivas avaliações.

Fato

Consultas realizadas pela CGU/DF indicaram, em agosto/2013, a existência de 135 imóveis de uso especial situados no Amapá com avaliação vencida. Dentre eles, apenas sete estão sob responsabilidade direta da SPU/AP.

Questionada acerca da impropriedade, a SPU/AP informou que tais imóveis foram transferidos pelo Instituto Nacional de Meio Ambiente (IBAMA) à SPU/AP, durante o 2º semestre de 2013. Referem-se a ilhas, parques e reservas que serão destinados ao Ministério do Meio Ambiente em cumprimento à Lei n.º 11.516/2007.

Verifica-se, então, que a atuação da SPU/AP mostrou-se eficaz no que tange à tempestividade dos procedimentos de avaliação de imóveis de uso especial, posto que dos 43 imóveis que estão sob sua responsabilidade direta, apenas sete têm avaliação vencida, conjugando-se, ainda, a reversão recente à SPU/AP e a complexidade de proceder à nova avaliação de tais imóveis em virtude de sua natureza.

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.

Embora ocorrida em novembro/2012, período anterior ao do escopo da presente auditoria, há de se ressaltar a importância de ações de capacitação dessa ordem como mecanismo de mitigação das impropriedades.

1.1.1.7 INFORMAÇÃO

Gestão democrática e participação popular no âmbito da SPU/AP.

Fato

Das análises sobre os procedimentos de destinações conduzidas pela SPU/AP em 2013, verificou-se que a Superintendência utilizou-se de mecanismos que fortalecem a participação popular.

Nesse sentido, cita-se a apresentação de documentação comprobatória de reuniões realizadas pela SPU/AP junto às populações de comunidades ribeirinhas – Pracuúba e Jacitara - que são clientes de política de regularização fundiária por meio de Autorização de Uso Sustentável.

Entre os objetivos das reuniões, ocorridas antes do início dos procedimentos de cadastramento de imóveis da União naquelas áreas, esteve o de informar as comunidades acerca dos direitos e obrigações advindos do reconhecimento de suas posses sobre as áreas que ocupam.

A publicidade acerca dos beneficiários finais das destinações é realizada por intermédio do Diário Oficial da União (DOU) e do sítio eletrônico www.patrimoniode todos.gov.br.

Não obstante a informação ser disponibilizada por esses meios, verifica-se que podem ser implementadas melhorias relativas à publicidade dos beneficiários finais,



tendo em vista que para acessar as informações sobre os beneficiários finais são necessários critérios de pesquisa nem sempre disponíveis ao cidadão, a exemplo de número do processo de destinação ou do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP).

No tocante ao esclarecimento de dúvidas, recepção e tratamento de denúncias relativas à destinação, a SPU/AP dispõe de núcleo de atendimento ao público, com pessoal habilitado a fornecer informações em relação à formalização e trâmite de processos. Igualmente mencionado como canal disponível para o fim mencionado, a SPU informou a existência de endereço eletrônico “FALE CONOSCO”, disponível tanto na página www.patrimoniode todos.gov.br, quanto no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento.

Ademais, verificou-se a realização de duas reuniões do Grupo de Trabalho Estadual (GTE/AP) realizadas no intuito de identificar áreas da União com vocação habitacional de interesse social no contexto do Amapá.

Análises relativas à participação popular na seleção e definição de vocação de áreas a serem destinadas ficou prejudicada em virtude de todos os processos de destinação examinados terem sido iniciados em exercícios anteriores a 2013.

1.2 FISCALIZACAO E CONTROLE DO USO DE IMOVEIS DA UNIAO

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de efetividade em ações de fiscalização.

Fato

Verificou-se que a SPU/AP, em 2013, adotou ações de fiscalização essencialmente sob a forma de diligência escrita, no tocante à verificação de encargos de contratos celebrados como instrumentos de destinação de imóveis da União, a saber, aqueles abaixo listados:

Quadro 8 – Processos de destinação que compuseram a amostra para avaliação de procedimentos de fiscalização

Nº do processo	Informações gerais	Instrumento utilizado para destinação	Valor de avaliação do imóvel (R\$)
05315.003087/2008-11	Área em processo de destinação ao Governo do Estado do Amapá, a fim de promover a implementação de programas habitacionais	Cessão Provisória de Uso Gratuito	669.470.466,92*
05315.002644/2008-78	Área cedida ao INCRA/AP a fim de promover a criação de Projeto de Assentamento Agroextrativista	Concessão de Direito Real de Uso Gratuito	484.460,71**
05315.002186/2008-77	Área destinada à Prefeitura Municipal de Macapá, a fim de promover a implementação programas habitacionais	Contrato de doação com encargo	139.502.962,60*
53150.000240/2011-45	Área destinada à Prefeitura Municipal de Macapá a fim de promover implementação de programas habitacionais	Contrato de doação com encargo	11.847.379,50*

* Fonte: SPIUnet, consultas realizadas em 20/02/201. ** Fonte: Parecer técnico n.º 16, fls 148 do Processo 05315.002644/2008-78

As destinações acima listadas têm grande impacto no contexto amapaense, pois os processos visam à regulação fundiária em áreas urbanas ou, no caso do processo n.º 05315.002644/2008-78, à regularização fundiária em favor de 100 famílias ribeirinhas.



Aliado a isso, verifica-se que os imóveis relacionados possuem valores de grande materialidade.

Para cada destinação realizada a outros Entes Federativos ou Entidade, foram estabelecidas uma série de cláusulas que, uma vez cumpridas, contribuem com o atingimento da finalidade da destinação a que se referiram. Caso não sejam cumpridas, a SPU/AP detém competência para resolver o contrato, em virtude de inadimplemento.

A fim de melhor exemplificar o que foi dito, segue quadro onde foram transcritos excertos de cláusulas de encargos constantes dos processos analisados, bem como a data da celebração e o prazo estabelecido para seu adimplemento:

Quadro 9 – Cláusulas com encargos

Nº do processo	Data de publicação do instrumento de destinação	Cláusula resolutiva	Prazo
05315.003087/2008-11	02/06/2010	Cláusula Quarta, c – o OUTORGADO CESSIONÁRIO se compromete garantir o remanejamento e assentamento, para área ora cedida, (...), dos ocupantes de lotes situados na denominada área operacional do sítio patrimonial do Aeroporto Internacional de Macapá, ressalvados os horticultores nominalmente identificados pela Defensoria Pública da União nos autos do Processo 2008.31.00.001047-8	Condicional à conclusão de processo administrativo de cessão definitiva.
05315.002644/2008-78	16/11/2012	CLÁUSULA QUINTA – que, em virtude da Concessão ora celebrada, o OUTORGADO se compromete (...) a promover a regularização fundiária em favor das famílias da comunidade Ipixuna Miranda.	Um ano, prorrogável por igual período
05315.002186/2008-77	12/06/2012	CLÁUSULA QUINTA, II – transferir, gratuitamente, o domínio pleno ou o direito real de uso as famílias que comprovem a renda familiar não superior a cinco salários mínimos e que não possuam outro imóvel urbano ou rural (...).	Dois anos, prorrogável por igual período.
53150.000240/2011-45	12/06/2012	CLÁUSULA QUINTA, II, transferir, gratuitamente, o domínio pleno ou o direito real de uso as famílias que comprovem a renda familiar não superior a cinco salários mínimos e que não possuam outro imóvel urbano ou rural (...).	Três anos, prorrogável por igual período.

Apesar da importância dos imóveis da amostra, a SPU/AP não demonstrou ter empreendido a fiscalizações efetivas sobre o cumprimento dos encargos assumidos.

Quanto às diligências escritas, mostraram-se insuficientes como mecanismo efetivo de fiscalização. Nos quatro casos, não houve respostas que comprovassem o estágio de implementação pelas pessoas jurídicas celebrantes dos contratos.

Quadro 10 – Ações de fiscalização da SPU/AP relativas aos processos constantes da amostra

Nº do processo	Ação de fiscalização informadas pela SPU/AP	Resposta do Ente/Entidade
05315.003087/2008-11	Ofício n.º 074/2012-SPU/AP, de 26/03/2012, que solicita informações sobre o início das obras na área.	Informou que os relatórios das obras não foram concluídos e solicita prorrogação de prazo para apresentação de manifestação sobre a real situação da área.
05315.002644/2008-78	Ofício n.º 386/2013-SPU/AP/MP, de 05/12/2013, que solicita informações acerca	Não informada pela SPU/AP.



	do cumprimento dos encargos.	
05315.002186/2008-77	Ofício n.º 249/2013 – SPU/AP/MP, de 30/07/2013, que solicita informações acerca do cumprimento dos encargos	Não houve
	Ofício n.º 386/2013-SPU/AP/MP, de 05/12/2013, que solicita informações acerca do cumprimento dos encargos.	Não informada pela SPU/AP
53150.000240/2011-45	Ofício n.º 219/2013 – SPU/AP/MP, de 30/07/2013, que solicita informações acerca do cumprimento dos encargos.	Não houve
	Ofício n.º 386/2013-SPU/AP/MP, de 05/12/2013, que solicita informações acerca do cumprimento dos encargos.	Não informada pela SPU/AP.

Fonte: Ofício n.º SPU/AP/MP, de 06/12/2013.

Mesmo considerando apenas a fiscalização por via documental, verificou-se que a atuação da SPU/AP necessita de melhorias, em função do lapso temporal para obtenção de informações consistentes sobre o andamento das obrigações às quais os Entes/Entidades se obrigaram a atender:

- Entre a assinatura do contrato de concessão de direito real de uso gratuito, celebrado com o INCRA/AP, em 16/11/2012 e a primeira diligência encaminhada à Entidade, efetuada em 05/12/2013, decorreram mais de 12 meses. Ressalta-se que o prazo inicial para a execução dos encargos foi de um ano;
- Entre a assinatura dos contratos de doação, celebrados em 12/06/2012, com a Prefeitura Municipal de Macapá (PMM) no âmbito dos processos 05315.002186/2008-77 e 53150.000240/2011-45, e as primeiras diligências para verificação de cumprimento das cláusulas contratuais, decorreram mais de 12 meses. Mesmo diante da omissão de informação pela PMM, a SPU/AP só voltou a diligenciar a Prefeitura após decorridos quatro meses.

Ademais, a SPU/AP não demonstrou ter procedido a planejamento de ações de fiscalização para o exercício de 2013.

Por todo o exposto, e considerando as ações adotadas em relação a processos de destinação com encargos selecionados em amostra não estatística, verificou-se que a fiscalização empreendida pela SPU não se mostrou efetiva no exercício de 2013.

Registra-se ressalva em relação ao processo n.º 05315.003087/2008-11, cujo imóvel associado foi alvo de demanda judicial pelo Governo do Estado do Amapá (GEA), no exercício de 2013. Tal fato impediu a fiscalização ordinária, pela SPU/AP, do cumprimento de encargos pelo destinatário.

Causa

Ausência de planejamento para ações de fiscalização.

Baixa capacidade operacional da SPU/AP, em termos quantitativos e qualitativos.

Ausência de ações de capacitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada acerca da existência, ou não, de calendário/planejamento de fiscalizações sobre o cumprimento de encargos de destinações, bem como sobre os motivos pelos quais, em 2013, a SPU/AP não realizou fiscalizações nos locais dos imóveis a fim de conferir maior efetividade às ações fiscalizatórias, a Superintendência utilizou-se do Ofício n.º 042/2014-SPU/AP/MP, de 14/02/2014, conforme transcrição abaixo:

“(...) informamos que não houve calendário de fiscalização in loco do cumprimento dos encargos dos contratos de destinação citados, pois se optou por fazê-la apenas por via documental por ser este o meio mais viável de comprovação dos encargos estabelecidos nos contratos de doação das áreas denominadas “A”, “E” e “C” celebrados com o



município de Macapá e nos Contratos de Concessão de Direito Real de Uso celebrados com o INCRA/AP.

(...)

Ressaltamos, ainda, que a SPU/AP dispõe de um quadro de servidores insuficiente e sem capacitação para as demandas de fiscalização de imóveis da União. Entretanto, será previsto no planejamento de 2014 um item referente a fiscalização sobre o cumprimento de encargos das destinações realizadas por esta Superintendência.(...)"

Questionada acerca das ações adotadas pela SPU/AP nas situações em que os Entes/Entidades não demonstraram providências de cumprimento de encargos, listando-as para cada processo de destinação selecionado como amostra, a SPU/AP, ainda por meio do Ofício n.º 042/2014-SPU/AP/MP, apresentou a seguinte manifestação:

(...)

Em relação ao Item 29, informamos que de acordo com a legislação que rege a gestão do patrimônio imobiliário da União, todas as destinações feitas pela SPU são firmadas por meio de contratos que dispõem sobre as condicionantes relativas ao uso dos imóveis da União, conhecidas como cláusulas resolutivas, que quando não cumpridas o imóvel é revertido ao Patrimônio da União.

No tocante às áreas com ocupação consolidada transferidas aos entes para a promoção da regularização fundiária, não é interessante para a União a simples reversão da área pelo não cumprimento da ação de regularização, e sim cobrar das instituições ou entes federados que os encargos sejam cumpridos por meio de tratativas administrativas, quais sejam, expedientes ou reuniões, e, em último caso, ingressar com medidas judiciais.

Nos casos de áreas não ocupadas em que entes ou entidades não cumprem com o objeto e/ou encargos do contrato, são revertidas ao patrimônio da União para que seja feita uma nova destinação, cumprindo dessa forma com a função socioambiental dos imóveis da União.(...)"

Análise do Controle Interno

As fiscalizações são as ações administrativas sob competência da SPU/AP que permitem verificar se os imóveis da União submetidos a procedimentos de destinação vêm cumprindo as etapas necessárias ao atingimento da função social a eles proposta.

Nesse sentido, fiscalizações *in loco*, apesar de não serem determinantes para o sucesso da atividade de fiscalização, contribuem, em muito, para sua efetividade.

Aliado a este fato, a fiscalização por via documental não se mostrou suficiente para possibilitar o conhecimento acerca do estágio de implementação das ações adotadas, pelos Entes/Entidades, no sentido de dar cumprimento a encargos assumidos perante a União nos casos analisados.

Ressalta-se que, diferentemente do mencionado na manifestação da UJ, não se pretende que a SPU/AP simplesmente reverta as áreas destinadas em questão, em razão de inadimplemento de encargos ou por omissão de informações.

O que se vislumbra ser alcançado por meio de uma fiscalização efetiva é que a SPU/AP esteja habilitada a realizar acompanhamento sobre as providências adotadas pelos Entes/Entidades.

Esse procedimento viria a permitir uma gama de ações preventivas, minimizando riscos associados a desvios na oferta do produto final, a inadimplemento ou à mora do adimplemento dos encargos pelas pessoas jurídicas celebrantes de instrumentos de destinação, tendo em vista que possibilitam intervenções de forma oportuna e tempestiva, inclusive por via judicial.

Não obstante o corpo técnico ser reduzido, como alegado pela SPU/AP, algum avanço poderia ser obtido mediante planejamento e priorização de ações de fiscalização sobre processos/imóveis selecionados a partir de critérios de materialidade/relevância/criticidade. Fiscalizações assim planejadas otimizam a força de



trabalho e permitem que os escassos recursos humanos e logísticos sejam alocados em objetos de grande impacto no contexto de atuação da SPU/AP.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar planejamento anual para ações de fiscalização, baseado em critérios de materialidade/criticidade/relevância.

Recomendação 2: Providenciar ações de capacitação, utilizando-se de "encontros de discussões técnicas", ou eventos similares, de forma a fomentar a discussão sobre as normas utilizadas no desempenho das atribuições da SPU/AP. Se possível, realizar convites a servidores de notáveis conhecimentos, de outras regionais ou do órgão central, para conduzir capacitações.

Recomendação 3: Agendar reuniões com os gestores responsáveis pelos imóveis relacionados aos processos 05315.002644/2008-78, 05315.002186/2008-77 e 53150.000240/2011-45, a fim de obter informações oficiais e efetivas acerca das providências já adotadas em razão de encargos assumidos e alertá-los sobre as medidas que podem ser adotadas pela SPU/AP diante do inadimplemento das obrigações.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações acerca da apresentação dos conteúdos obrigatórios.

Fato

Ao analisar as informações contidas no Relatório de Gestão, foram verificadas omissões sem que as mesmas estivessem justificadas na Introdução do documento, bem como registro realizado com erro, conforme descrito abaixo:

Item da Portaria TCU 175/2013	Forma de Registro no Relatório de Gestão
6.2.3 – Discriminação de Imóveis Funcionais sob Responsabilidade da UJ	Não houve
11.1 - Medidas Adotadas para Adoção de Critérios e Procedimentos Estabelecidos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público	“Não se aplica à SPU no exercício de 2013”

A SPU/AP apresentou complementação e/ou correção das informações apontadas, durante o período de campo.

Registra-se ainda, que a maior parte das informações dispostas no Relatório de Gestão da UJ referiu-se à atuação da SPU – Órgão Central.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201405685

Unidade Auditada: SUPERINTENDENCIA DO PATRIMONIO DA UNIAO/AP

Exercício: 2013

Processo: 05315.000352/2014-49

Município - UF: Macapá - AP

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2013 a 31/12/2013.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste 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.

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201405685, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Regular com ressalvas a gestão do seguinte responsável:

1.1. *.107.872.**:**

Cargo: Superintendente do Patrimônio da União no Amapá, no período de 01/01/2013 a 31/12/2013.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201405685, itens 1.1.1.1, 1.1.1.2 e 1.2.1.1.

Fundamentação:

Quanto ao relatado nos itens 1.1.1.1 e 1.1.1.2, o gestor responsável pela Unidade, que detém competências arroladas na Portaria MP nº 232/2005, arts. 22 c/c 35, dentre elas efetuar as ações de manutenção, depuração e atualização de cadastros – não adotou as providências necessárias para garantir que os processos de cadastramento estivessem alinhados à legislação que rege a matéria, sobretudo no tocante à avaliação e atualização de avaliação de imóveis dominiais. Essa atitude contribuiu para a produção de cadastros com informações inconsistentes e a realização de avaliações e atualização de avaliações sem previsão normativa e em periodicidade maior que a

prevista, com reflexos potencialmente negativos sobre a arrecadação patrimonial sob responsabilidade da SPU/AP.

Referente ao item 1.2.1.1, o gestor responsável pela Unidade, que detém competências arroladas na Portaria MP n.º 232/2005, arts. 22 c/c 35 – dentre elas acompanhar e controlar as atividades relativas à administração de recursos humanos, materiais e logísticos da SPU – não providenciou planejamento, de forma a empregar recursos humanos e logísticos em fiscalizações sobre o cumprimento de obrigações assumidas por beneficiários intermediários de destinações com encargos de imóveis da União. A ausência de planejamento de ações de fiscalizações, além de impedir que a Superintendência tenha ciência sobre a real situação do cumprimento de encargos, não contribuiu para a tomada de ações tempestivas da SPU ante o inadimplemento ou a mora do adimplemento das obrigações por parte dos Entes/Entidades beneficiárias.

Esclareço que o outro agente listado no art. 10 da IN TCU nº 63, constante da folha dois do processo, que não foi explicitamente mencionado neste certificado tem, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela regularidade da gestão, tendo em vista a não identificação denexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta do referido agente.

Macapá/AP, 23 de Abril de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201405685

Unidade Auditada: SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO/AP

Exercício: 2013

Processo: 05315.000352/2014-49

Município - UF: Macapá - AP

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

2. O escopo definido para o trabalho se baseou na 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 registradas pela equipe de auditoria, para a amostra selecionada foi evidenciada a adoção de método e periodicidade de avaliação de imóveis dominiais que não estão de acordo com o previsto nas normas, uma vez que os valores vêm sendo atualizados no mínimo a cada dois anos, quando deveria ter sido anualmente, e com base em documentos apresentados pelas prefeituras que não as PGM's – Plantas Genéricas de Valor. Com relação a essas questões, ressalta-se que o valor de avaliação dos imóveis é utilizado para definir o quanto será arrecadado, de modo que existe o risco de impactos financeiros na arrecadação, em função da constatação trazida no relatório.

4. Além disso, destaca-se também a ausência de efetividade em ações de fiscalização, uma vez que as diligências realizadas pela Superintendência, para os casos analisados, os quais possuem impacto no contexto amapaense, se mostraram insuficientes, seja pela demora em se iniciar a fiscalização efetivamente dita, seja pela

ausência de fiscalizações *in loco* ou seja pela ausência de respostas dos entes fiscalizados, de modo que não se pode garantir que os beneficiários do imóvel da União estejam cumprindo as obrigações com encargos assumidas.

5. As principais causas das constatações citadas estão relacionadas ao não estabelecimento de planos e rotinas capazes de suprir a inadequação da força de trabalho, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, e à existência de lacunas normativas. Nesse sentido, foi recomendado que a Unidade atuasse diante dos casos concretos apontados pela equipe de auditoria, realizasse planejamento anual para as atividades, visando sobrepor a inadequação da força de trabalho e interagisse com a SPU – Órgão Central para qualificação do quadro funcional, por meio de capacitações ou de incremento de servidores, e para suprir as lacunas normativas.

6. Por outro lado, cabe destacar a ação da Unidade no que diz respeito à atualização dos valores dos imóveis de uso especial sob sua responsabilidade, com baixo percentual de imóveis com avaliação vencida, e principalmente com relação à iniciativa de ministrar capacitação a agentes federais acerca do manuseio do Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), propiciando que os demais órgãos da Administração Pública também trabalhassem na redução do estoque de imóveis com avaliação vencida no Estado do Amapá, com impacto positivo sobre o Balanço Geral da União, que integra a Prestação de Contas da Presidenta da República.

7. Já no que se refere aos processos de destinação, destaca-se a iniciativa da Unidade em se reunir com as populações de comunidades ribeirinhas, as quais são clientes da política de regularização fundiária, informando-as acerca dos direitos e obrigações advindos do reconhecimento de suas posses sobre as áreas que ocupam, contribuindo para a gestão democrática e a participação popular no âmbito do Estado do Amapá.

8. Com relação aos controles internos instituídos na Unidade, no que se refere especificamente aos Planos Orçamentários avaliados, percebe-se que existe a necessidade de melhorias, uma vez que o acompanhamento, supervisão e conferência dos atos administrativos são comprometidos, principalmente em função da deficiência crítica de recursos humanos qualificados, das lacunas normativas identificadas e da ausência de procedimentos de identificação de riscos.

9. 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
***.107.872-**	Superintendente do Patrimônio da União no AP.	Regularidade com Ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201405685- Itens 1.1.1.1, 1.1.1.2 e 1.2.1.1
-	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria nº 201405685

10. 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 junho de 2014.
