

Acórdão:

ACÓRDÃO 170/2015 - PLENÁRIO

Relator:

RAIMUNDO CARREIRO

Processo:

008.320/2014-4

Tipo de processo:

RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Data da sessão:

04/02/2015

Número da ata:

4/2015

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Responsáveis: Cassandra Maroni Nunes (076.412.088-35), Jorge Luiz Oliveira de Queiroz (262.706.923-34), Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves (045.184.448-33) e Sérgio Antonio Gonçalves (025.571.488-22)

Entidade:

Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Superintendência do Patrimônio da União no Ceará (SPU/CE), Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU/PE) e Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU/DF)

Representante do Ministério Público:

não atuou

Unidade Técnica:

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdmin

Representante Legal:

não há

Sumário:

RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DOS BENS DOMINIAIS E DE USO ESPECIAL DA UNIÃO SITUADOS NOS ESTADOS DO CEARÁ E DE PERNAMBUCO E NO DISTRITO FEDERAL. FALHAS ESTRUTURAIS E OPERACIONAIS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. APENSAMENTO AO TC 013.087/2014-2.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada nos procedimentos de avaliação dos bens dominiais e de uso especial da União situados nos Estados do Ceará e de Pernambuco e no Distrito Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU/PE) que:

9.1.1. no prazo de 90 (noventa) dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, conclua o serviço de digitalização dos mapas, livros de registro de imóveis e de outros documentos que julgar necessário, no âmbito da SPU/PE, em conformidade com o Acórdão TCU 552/2003 – Plenário;

9.1.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, atualize as informações dos imóveis constantes do Anexo I, Parte B, realizando nova avaliação imobiliária de acordo com os procedimentos previstos na Instrução Normativa nº 1, de 02/12/2014;

9.1.3. no prazo de 60 (sessenta) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531006965000, localizado na Av. Antônio de Góes nº 820 – Pina – Recife/PE, ante a subavaliação de seu valor;

9.1.4. efetue a correção das inconsistências cadastrais verificadas nos imóveis de registro imobiliário patrimonial (RIP) nº 2423000034105, 2531001089318, 2457010128573, 2457010051503 e 2491000125377, conforme informado pela unidade por meio do Ofício nº 1552/2014/Gabinete/SPU/PE, e informe ao Tribunal as providências adotadas no próximo relatório de gestão do Órgão;

9.2. determinar à Superintendência do Patrimônio da União no Ceará - SPU/CE que:

9.2.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, atualize as informações dos imóveis constantes do Anexo I, Parte A, realizando nova avaliação imobiliária de acordo com os procedimentos previstos na Instrução Normativa nº 1, de 02/12/2014;

9.2.2. informe, no próximo relatório de gestão, os valores recolhidos a título de aforamento dos imóveis correspondentes aos RIPs 1389000275294, 1389010183376, 1389010266158, 1389010416222, 1389010417113, 1343010038831, 1343010069125, 1505000005507, 1505000006228, 1549000010928, 1571000007036 e 1237010000108 no exercício de 2013, bem como, com base no art. 101 do Decreto-Lei 9.760/46, no prazo de 90 (noventa) dias, proceda à reavaliação dos mesmos, para que reflitam valores adequados, apresentando as memórias de cálculo e amostras de imóveis utilizadas para elaboração do laudo de avaliação;

9.3. determinar à Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU/DF) que:

9.3.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, atualize as informações dos imóveis constantes do Anexo I, Parte C, realizando

nova avaliação imobiliária de acordo com os procedimentos previstos na Instrução Normativa nº 1, de 02/12/2014;

9.3.2. no prazo de 90 (noventa) dias, com base no art. 101 do Decreto-Lei 9.760/46, , proceda à reavaliação dos imóveis referentes aos RIPs 9701010061500, 9701010088620, 9701010095677, 9701010113322 e 9701010116933, atentando para os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, para que reflitam valores adequados, apresentando as memórias de cálculo e amostras de imóveis utilizadas para elaboração do laudo de avaliação, bem como no prazo de 90 (noventa) dias, promova o cancelamento dos RIPs 9701010106970, 9701010107004, 9701010105907, 9701010106032, 9701010106113, 9701010106202, 9701010072707, 9701010072979, 9701010073193 e 9701010073002, que são indevidos de acordo com as informações prestadas pelo Ofício 658/2014/DILEG/SPU/DF;

9.4. determinar à Universidade Federal do Ceará que, no prazo de 60 (sessenta) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14.653-2, ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação de todos os bens imóveis sob seu domínio;

9.5. determinar ao Banco Central do Brasil que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14.653-2, ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 1389006595002, localizado na Av. Heráclito Graça, 273 – Fortaleza/CE, ante o atraso observado na atualização do valor apurado;

9.6. determinar ao II Comando Aéreo Regional localizado na cidade do Recife (PE) que, no prazo de 60 (sessenta) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531004635003, localizado na Av. Armindo Moura s/n – Boa Viagem – Recife/PE, ante a superavaliação de seu valor;

9.7. determinar ao Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz que, no prazo de 60 (sessenta) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531004885000, localizado na Av. Professor Moraes Rego s/n – Recife/PE, ante a subavaliação de seu valor;

9.8. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região localizado na cidade do Recife que, no prazo de 60 (sessenta) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531004795000, localizado na Av. Armindo Moura nº 634 – Recife/PE, ante a subavaliação de seu valor;

9.9. determinar à Fundação Universidade de Brasília – FUB que, no prazo de 60 (sessenta) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT

NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 9701202515003, localizado no Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília/DF, ante a subavaliação de seu valor;

9.10. dar ciência à Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU/PE) de que o descumprimento da determinação constante do subitem 9.1.1 será considerado reincidência passível de multa, nos termos do inciso VIII do art. 268, do RI/TCU;

9.11. apensar os presentes autos ao processo consolidador TC 013.087/2014-2.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

Relatório:

Versam os autos sobre Relatório de Auditoria realizada nos procedimentos de avaliação dos bens dominiais e de uso especial da União situados nos Estados do Ceará e de Pernambuco e no Distrito Federal, com base em informações colhidas junto ao Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) e junto ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet) operacionalizados pelas superintendências estaduais.

2. Após a realização da atividade de fiscalização, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado consignou proposta de encaminhamento uniforme na instrução constante da peça 40, cujo texto será transcrito a seguir em seus excertos principais, em cumprimento do prescrito no art. 1º, § 3º inciso I, da Lei nº 8.443/92, **verbis**:

7. ACHADOS DE AUDITORIA

7.1. Ausência de digitalização dos documentos constantes da Mapoteca da SPU/PE

7.1.1. Descrição da situação encontrada

7.1.1.1. A equipe de auditoria realizou visita in loco na Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU/PE) entre os dias 7 a 9/5/2014 e constatou que a mapoteca do órgão encontra-se em situação precária, colocando em risco mapas e documentos históricos, que ainda não foram digitalizados.

7.1.2. Objetos nos quais o achado foi constatado

7.1.2.1. Mapoteca da SPU/PE.

7.1.3. Identificação do critério de auditoria não observado/descumprido pela SPU

7.1.3.1. Item 9.1.6 do Acórdão TCU 552/2003 – Plenário.

7.1.4. Evidências do achado

7.1.4.1. Registros fotográficos da fiscalização in loco realizada pela equipe de auditoria na SPU/PE entre os dias 7 e 9/5/2014 (p. 1-8, peça 24).

7.1.5. Possíveis causas do achado

7.1.5.1. Ausência de recursos financeiros necessários para digitalização ou à contratação de empresa responsável pela digitalização de mapas e documentos arquivados na mapoteca da SPU/PE.

7.1.6. Efeitos do achado

7.1.6.1. Risco de perda e/ou destruição de mapas e documentos históricos acerca da cartografia do Estado de Pernambuco.

7.1.6.2. Descumprimento de deliberação do TCU.

7.1.6.3. Risco de aplicação de multa aos responsáveis pelo descumprimento de deliberação do TCU.

7.1.7. Esclarecimentos apresentados pela SPU

7.1.7.1. Não houve manifestação do gestor.

7.1.8. Conclusão da equipe de auditoria

7.1.8.1. A situação verificada pela equipe de auditoria é recorrente, e já foi relatada anteriormente em 2002 pelo TCU quando da realização da auditoria Fiscalis 997/2002 (TC 000.279/2003-6). Naquela oportunidade, o Tribunal destacou que o simples manuseio frequente de mapas e plantas da SPU poderia levar à deterioração desses documentos cartográficos.

7.1.8.2. Passados mais de dez anos daquela deliberação, a situação verificada na SPU/PE, por óbvio, apenas se agravou, o que deve ser considerado inaceitável, ainda mais quando se verifica que os mapas e plantas arquivados da mapoteca do órgão, pelo fato de serem antigos e, em alguns casos, históricos, são importantes fontes de consulta para a demarcação de terrenos da União e para a realização de outras atividades de competência exclusiva da SPU.

7.1.8.3. Em muitos casos, referidos documentos são os únicos registros da cidade de Recife/PE que remontam à data base de demarcação de terrenos de marinha (1831), de

modo que algum dano que venha a ocorrer nesses documentos inviabilizará, por completo, determinado procedimento demarcatório de terras da União no Estado de Pernambuco.

7.1.8.4. Um aspecto que torna mais grave essa ocorrência é o baixo custo do serviço necessário, conforme consta do relatório do Acórdão TCU 552/2003 – Plenário:

92. A GRPU/PE solicitou um orçamento para aferição dos custos dessa medida administrativa. A proposta comercial (fls. 46 - 50) apresentada pela empresa Studio Cad Projetos e Apresentações Ltda. contém o preço de R\$ 15.750,00 para rasterização de 1500 mapas no formato A0. Trata-se, portanto, de um investimento relativamente baixo, que garantirá a preservação de informações preciosas.

O ministro-relator encampou a informação em seu voto:

3. Em verdade, o retrato fornecido pelo relatório traz a lume deficiências em todas as áreas.

[...]

5. A ausência de investimentos e cuidados com as informações relativas aos imóveis vem provocando a destruição de documentos essenciais (mapas contendo a correta locação dos imóveis e, quanto aos "terrenos de marinha", a sua situação em relação à linha de preamar)...

A situação provocou a seguinte determinação no acórdão citado:

9.1. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16/7/1992, determinar à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) que:

(...)

9.1.6. adote providências no sentido de preservação das informações sobre os imóveis da União contidas em mapas, por meio de digitalização de imagens ou outro que se mostre mais adequado;

7.1.8.5. Além dos mapas, há também livros de registro de imóveis contemporâneos a estes, cujos dados exigem adequada conservação.

7.1.9. Proposta de encaminhamento

7.1.9.1. Determinar à SPU/PE que, no prazo de noventa dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, conclua o serviço de digitalização dos mapas, livros de registro de imóveis e de outros documentos que julgar necessário, no âmbito da SPU/PE, em conformidade com o Acórdão TCU 552/2003 – Plenário.

7.1.9.2. Dar ciência à SPU/PE de que o descumprimento desta determinação será considerado reincidência passível de multa, nos termos do inciso VIII do art. 268, do

RI/TCU.

7.2. Elevado número de avaliações de bens de uso especial vencidas

7.2.1. Descrição da situação encontrada

7.2.1.1. Efetuou-se pesquisa na base de dados do sistema Spiunet, disponibilizada pela Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas do TCU (DGI/TCU) no link www.tcu.gov.br/dgi, tendo sido constatada situação preocupante em relação à validade das avaliações dos imóveis de uso especial da União no Distrito Federal e nos Estados do Ceará e Pernambuco.

7.2.1.2. Do total de imóveis localizados no Ceará (713 unidades), 85% estão com a data de avaliação vencida, isto é, realizada até 31/1/2012. Esse percentual equivale a 607 imóveis. Cabe destacar ainda que 80% dos imóveis (572 unidades) tiveram sua avaliação efetuada há mais de quatro anos e 67% (480 unidades) tiveram sua avaliação realizada há mais de dez anos.

7.2.1.3. Do total de imóveis localizados em Pernambuco (1.740 unidades), 58% estão com a data de avaliação vencida, isto é, realizada até 31/1/2012. Esse percentual equivale a 1.007 imóveis. Cabe destacar ainda que 48% dos imóveis (851 unidades) tiveram sua avaliação efetuada há mais de quatro anos e 34% (598 unidades) tiveram sua avaliação realizada há mais de dez anos.

7.2.1.4. Do total de imóveis localizados no Distrito Federal (11.595 unidades), 46% estão com a data de avaliação vencida, isto é, realizada até 31/1/2012. Esse percentual equivale a 5.339 imóveis. Cabe destacar ainda que 42% dos imóveis (4.969 unidades) tiveram sua avaliação efetuada há mais de quatro anos e 31% (3.654 unidades) tiveram sua avaliação realizada há mais de dez anos.

7.2.1.5. Vale destacar que as avaliações dos imóveis constantes da base de dados do Spiunet possuem prazo de validade diverso, conforme suas características e destinação de cada caso. Assim, a vigência das avaliações pode variar entre seis e vinte e quatro meses, conforme estabelece a ON-Geade 04/2003, que regulamenta o art. 67 do Decreto-Lei 9.760/1946, que trata sobre a fixação do valor venal dos imóveis da União.

7.2.1.6. Não obstante os diferentes prazos de validade das avaliações, a equipe de auditoria adotou como critério as avaliações de imóveis realizadas até 31/1/2012, de modo que todas as avaliações que foram realizadas há mais de dois anos e dois meses foram consideradas inconsistências que geraram achados, independentemente das características do imóvel.

7.2.1.7. Cabe esclarecer que a responsabilidade pela atualização dos imóveis de uso especial é da SPU, conforme o art. 67 do Decreto-Lei 9760/1946 e a ON-Geade 04/2003. Ocorre que o Manual do Spiunet, em seu item 3.1, delega aos órgãos/entidades que

recebem e administram imóveis da União a responsabilidade pelo fornecimento das informações dos imóveis a eles custodiados.

7.2.1.8. Nesses casos, no curso de reuniões realizadas nas superintendências estaduais, o corpo técnico afirmou que quando atuam solicitando aos órgãos que promovam atualização das informações dos imóveis (inclusive o valor), têm dificuldade em persuadir os gestores para manutenção da informação atualizada, considerando que a norma aponta para a necessidade de avaliar o imóvel a cada dois anos. Esse assunto será objeto de análise do relatório consolidador da presente FOC.

7.2.1.9. Em consequência, a equipe de auditoria optou por realizar nova verificação, apontando apenas para os imóveis sob custódia das unidades gestoras 170043, 170062 e 170021 que são as superintendências estaduais dos Estados do Ceará, Pernambuco e do Distrito Federal, respectivamente.

7.2.1.10. No Estado do Ceará, verificou-se que dos 713 imóveis cadastrados, 192 estão sob responsabilidade da SPU/CE (27%). Destes, 187 imóveis (97%) estão com a data de avaliação vencida (anterior a 31/1/2012).

7.2.1.11. No Estado de Pernambuco, verificou-se que dos 1.740 imóveis cadastrados, 389 estão sob responsabilidade da SPU/PE (22%). Destes, 266 imóveis (68%) estão com a data de avaliação vencida (anterior a 31/1/2012).

7.2.1.12. No Distrito Federal, verificou-se que dos 11.595 imóveis cadastrados, 2.279 estão sob responsabilidade da SPU/DF (19%). Destes, 159 imóveis (7%) estão com a data de avaliação vencida (anterior a 31/1/2012).

7.2.2. Objetos nos quais o achado foi constatado

7.2.2.1. Data de avaliação dos imóveis de uso especial cadastrados no Spiunet que estão sediados nos Estados do Ceará, Pernambuco e no Distrito Federal, conforme apresentado no anexo I desta instrução.

7.2.3. Identificação do critério de auditoria não observado/descumprido pela SPU

7.2.3.1. Item 4.6 da Orientação Normativa Geade 04/2003

7.2.3.2. Item 6.1.5 do Manual SPIUnet.

7.2.4. Evidências do achado

7.2.4.1. Data de realização da última avaliação dos imóveis de uso especial constantes do anexo I desta instrução.

7.2.5. Possíveis causas do achado

7.2.5.1. Ausência de controles internos nas UGs responsáveis por bens de uso especial que as auxiliem no cumprimento da ON Geade 04/2003.

7.2.5.2. Ausência de instrumento normativo que dê competência à SPU para exigir que as unidades gestoras (UGs), cujos bens imóveis de uso especial estão com prazo de avaliação vencida, atualizem os valores.

7.2.6. Efeitos do achado

7.2.6.1. Informação contábil desatualizada;

7.2.6.2. Imprecisão nos valores patrimoniais apresentados nas Contas do Governo.

7.2.7. Esclarecimentos apresentados pela SPU

7.2.7.1. Conforme informado no item 7.2.1.8, no curso de reuniões realizadas nas superintendências estaduais, o corpo técnico afirmou que quando atuam solicitando aos órgãos que promovam atualização das informações dos imóveis (inclusive o valor), tem dificuldade em persuadir os gestores para manutenção da informação atualizada, considerando que a norma aponta para a necessidade de avaliar o imóvel a cada dois anos.

7.2.8. Conclusão da equipe de auditoria

7.2.8.1. Para que a SPU consiga exigir dos órgãos que mantenham seu cadastro imobiliário atualizado, especialmente no tocante à informação da avaliação do imóvel, é necessário que os bens que estão sob sua gestão também apresentem essa informação tempestiva. Diante disso, entende-se necessário propor determinação nesse sentido.

7.2.9. Proposta de encaminhamento

7.2.9.1. Determinar à SPU/CE que, no prazo de cento e oitenta dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, atualize as informações dos imóveis constantes do Anexo I, Parte A, realizando nova avaliação imobiliária de acordo com os procedimentos previstos na ON Geade 4/2003;

7.2.9.2. Determinar à SPU/PE, que, no prazo de cento e oitenta dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, atualize as informações dos imóveis constantes do Anexo I, Parte B, realizando nova avaliação imobiliária de acordo com os procedimentos previstos na ON Geade 4/2003;

7.2.9.3. Determinar à SPU/DF que, no prazo de cento e oitenta dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, atualize as informações dos imóveis constantes do Anexo I, Parte C, realizando nova avaliação imobiliária de acordo com os procedimentos previstos na ON Geade 4/2003.

7.3. Superavaliação e subavaliação de imóveis de uso especial

7.3.1. Descrição da situação encontrada

7.3.1.1. Vale destacar, inicialmente, que a equipe de fiscalização adotou procedimento simplificado para averiguação do valor considerado adequado para avaliação dos imóveis, não tendo feito uso da técnica estabelecida pela ABNT-NBR 14653-2.

7.3.1.2. A opção feita pela equipe, apesar de mais simplificada, se mostrou válida uma vez que foi suficiente para se constatar divergências de grande materialidade entre o valor do metro quadrado (m²) do imóvel cadastrado no SPIUnet e aquele decorrente do custo unitário básico da região onde se localiza o imóvel.

7.3.1.3. Foram selecionados imóveis de uso especial para compor amostra referente à questão de auditoria nº 5 da Matriz de Planejamento, em função de sua alta materialidade e relevância em comparação com os demais imóveis localizados nos respectivos Estados e no Distrito Federal.

7.3.1.4. Com relação ao Estado do Ceará, ainda na fase de planejamento desta auditoria, verificou-se que a rubrica "aquartelamentos" correspondia a 80% do valor de todos os imóveis de uso especial no estado, perfazendo o valor de R\$ 8,17 bilhões. De outro lado, os bens da Universidade Federal do Ceará (UFC) não chegavam a R\$ 180 milhões.

7.3.1.5. Assim, os quartéis no estado valeriam cerca de 46 vezes os imóveis da UFC.

7.3.1.6. Buscou-se contato com o Exército e a UFC. Da parte do primeiro, foi informado que até o ano passado, os quartéis não eram somente os do Ceará, mas os que estavam sob a alçada da 10ª Região Militar, que englobava Ceará, Piauí e Maranhão, fato que pode explicar valores tão elevados. A equipe foi informada também que todos os imóveis haviam sido reavaliados no ano anterior, informação que pode ser confirmada no sistema SPIUnet. Manteve-se contato telefônico com o oficial responsável pelas avaliações, Major Castro, que se mostrou bastante seguro quanto à elaboração dos seus laudos. Infelizmente, dado o pouco tempo que restava na execução e a burocracia própria das instituições militares, não foi possível o acesso a esses documentos.

7.3.1.7. No tocante à UFC, o contato não foi possível. Foram informados números de quatro telefones, sem que se chegasse ao responsável pelo setor.

7.3.1.8. Mesmo considerando que os quartéis pertençam aos três estados, não é crível que valham quase cinquenta vezes as dezenas de imóveis sob o domínio da UFC.

7.3.1.9. A explicação está no fato de que, enquanto os quartéis do Exército foram reavaliados no ano passado, grande parte dos imóveis da Universidade sofreram a última reavaliação em 2001, conforme se pode verificar na amostra selecionada.

7.3.1.10. Até os imóveis da UFC com avaliação recente, apresentam valores muito baixos. Tome-se como exemplo os imóveis do campus do Pici (RIP nº 1389 00188.500-2), cujo valor do m² de terreno está cotado em R\$ 25,00. Para as benfeitorias foi adotado um CUB de R\$ 332,83.

7.3.1.11. Conforme o site www.cub.org.br, verificou-se que o CUB de um imóvel de padrão semelhante ao informado pela UG 153045 no SPIUnet é de R\$ 1.051,86/m² na data da avaliação, relativo ao tipo de projeto comercial normal (CSL-8), que se refere a imóvel de uso comercial com salas e lojas, pavimento térreo e até oito andares, o que demonstra, que o imóvel de RIP 1389 00188.500-2 está subavaliado.

7.3.1.12. O prédio do Banco Central (RIP 1389 00659.500-2) teve a última avaliação em abril de 2003.

7.3.1.13. Esses exemplos evidenciam a pouca atenção dada às avaliações dos imóveis públicos, refletindo diretamente no balanço da União.

7.3.1.14. No tocante ao Estado de Pernambuco, efetuou-se pesquisa no Spiunet acerca do valor de avaliação dos bens de uso especial cadastrados com os RIPs 2531004635003, 2531004885000, 2531004795000 e 2531006965000. Todos esses imóveis localizam-se no município de Recife/PE e fizeram parte da amostra relativa à questão de auditoria nº 5 da Matriz de Planejamento por serem imóveis cujo valor possui grande materialidade em relação aos demais localizados no Estado de Pernambuco.

7.3.1.15. O imóvel de RIP 2531004635003 refere-se ao quartel da Aeronáutica onde funciona o II Comando Aéreo Regional e a vila militar. O imóvel está localizado na Av. Armindo Moura, no Bairro de Boa Viagem.

7.3.1.16. Segundo dados do SPIUnet, o terreno do imóvel possui 52.647,25 m², tendo sido avaliado no valor de R\$ 316.836.647,83, o que equivale a R\$ 6.018,10/m². O sistema informa que o custo do metro quadrado desse terreno está fora dos padrões da SPU. No que se refere à área construída (benfeitorias), equivalente a 23.382,03 m², o valor lançado pela UG 120017 (II Comando Aéreo Regional) foi de R\$ 2.092.167.825,80, resultando em R\$ 89.477,59/m². O tipo de estrutura da benfeitoria registrada é "industrial" e "residencial médio".

7.3.1.17. Em consulta ao site www.cub.org.br, verificou-se que o custo unitário básico (CUB) de um imóvel de padrão superior ao informado pela UG 120017 é de R\$ 1.942,08/m² no Estado de Pernambuco, o que demonstra que o imóvel de RIP 2531004635003 está superavaliado.

7.3.1.18. O imóvel de RIP 2531004885000 está sob administração da UG 254421 (Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz e está localizado no campus da Universidade Federal de Pernambuco, especificamente na Av. Professor Moraes Rêgo.

7.3.1.19. Segundo dados do SPIUnet, o terreno do imóvel possui 1.615.850 m², tendo sido avaliado em R\$ 7.271.325,00, o que equivale a R\$ 4,50/m². No que se refere à área construída (benfeitorias), equivalente a 393.784,59 m², o valor lançado pela UG 254421 (Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães) foi de R\$ 274.230.612,17, resultando em R\$

696,39/m². O tipo de estrutura da benfeitoria registrada é "grande estrutura" e o fator KP é "casas de padrão luxuoso ou edifícios com mais de 3 pavimentos".

7.3.1.20. Novamente, em consulta ao site www.cub.org.br, verificou-se que o CUB de um imóvel de padrão semelhante ao informado pela UG 254421 é de R\$ 1.337,22/m², relativo ao tipo de projeto comercial normal (CAL-8), que se refere a imóvel de uso comercial com andares livres com garagem, pavimento térreo e até oito andares, o que demonstra que o imóvel de RIP 2531004885000 está subavaliado.

7.3.1.21. O imóvel de RIP 2531004795000 refere-se a edifício construído pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), localizado na Av. Professor Moraes Rêgo, que está ocupado e destinado atualmente ao Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região (UG 080006).

7.3.1.22. Segundo dados do SPIUnet, o terreno do imóvel possui 68.050,00 m², tendo sido avaliado em R\$ 15.039.730,50, o que equivale a R\$ 221,01/m². No que se refere à área construída (benfeitorias), equivalente a 72.704,81 m², o valor lançado pela UG 080006 foi de R\$ 57.283.250,94, resultando em R\$ 787,88/m². O tipo de estrutura da benfeitoria registrada é "grandes estruturas" e o fator KP é relativo a "grandes edifícios de padrão luxuoso" com treze pavimentos.

7.3.1.23. Conforme o site www.cub.org.br, verificou-se que o CUB de um imóvel de padrão semelhante ao informado pela UG 080006 no SPIUnet é de R\$ 1.726,28/m², relativo ao tipo de projeto comercial normal (CSL-16), que se refere a imóvel de uso comercial com salas e lojas, pavimento térreo e até dezesseis andares, o que demonstra que o imóvel de RIP 2531004795000 está com seu valor subavaliado.

7.3.1.24. Por último, o imóvel de RIP 2531006965000 refere-se a edifício localizado na Av. Antônio de Góes, cuja responsabilidade pela administração está a cargo da Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (UG 170062).

7.3.1.25. De acordo com dados do SPIUnet, o terreno do imóvel possui 12.742,10 m², tendo sido avaliado no valor de R\$ 828.363,92, o que equivale a R\$ 65,01/m². No que se refere à área construída (benfeitorias), equivalente a 4.807,50 m², o valor lançado pela SPU/PE foi de R\$ 2.171.153,94, resultando em R\$ 451,61/m². O tipo de estrutura da benfeitoria registrada é "grandes estruturas" e o fator KP é de "casas e sobrados ou construções de tamanho médio". O imóvel possui quatro pavimentos.

7.3.1.26. Conforme consulta efetuada no site www.cub.org.br, verificou-se que o CUB de um imóvel de padrão semelhante ao informado pela SPU/PE é de R\$ 1.137,25/m², relativo ao tipo de projeto comercial normal (CSL-8), que se refere a imóvel de uso comercial com salas e lojas, pavimento térreo e até oito andares, o que demonstra que o imóvel de RIP 2531006965000 está com seu valor subavaliado.

7.3.1.27. Finalmente, com relação ao Distrito Federal, o imóvel de RIP 9701202515003 refere-se ao Campus Universitário da Universidade Federal de Brasília (UnB), e está sob

administração da UG 154040 – Fundação Universidade de Brasília.

7.3.1.28. A avaliação do imóvel, realizada em 19/9/2013, informa que seu valor é de R\$ 3.018.672.540,00. O terreno se divide em três grandes áreas, que somadas perfazem o total de 3.950.579,07 m². A área construída é de 425.965,00 m², enquanto o CUB/m² informado no sistema SPIUnet é de R\$ 1.748,62/m².

7.3.1.29. Em consulta à informação do CUB/m² no sítio www.cub.org.br, verifica-se que um imóvel de padrão semelhante ao informado, na data da avaliação realizada era de R\$ 991,75/m², ou seja, bem abaixo do valor informado. Todavia, calculando-se o valor do metro quadrado da área total (terreno + área construída), obteve-se a quantia de R\$ 764,10/m², o que demonstra que o imóvel está subavaliado.

7.3.2. Objetos nos quais o achado foi constatado

7.3.2.1. Imóveis de uso especial de RIPs nº 1389004845001, 1389001885002, 1389001885002 e 1389006595002 no Estado do Ceará; imóveis de uso especial de RIPs nº 2531004635003, 2531004885000, 2531004795000 e 2531006965000 no Estado de Pernambuco; e imóvel de uso especial de RIP nº 9701202515003 para o Distrito Federal.

7.3.3. Identificação do critério de auditoria não observado/descumprido pela SPU

7.3.3.1. ABNT-NBR 14653-2 (Avaliação de bens – parte 2: imóveis urbanos);

7.3.3.2. Tabelas do custo unitário básico apurado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil nos Estados do Ceará e Pernambuco e no Distrito Federal, conforme data da avaliação informada no Spiunet;

7.3.3.3. item 4.6, Orientação Normativa Geade/SPU 4/2003;

7.3.3.4. item 6.1.5 do Manual SPIUnet.

7.3.4. Evidências do achado

7.3.4.1. Registros constantes do Spiunet;

7.3.4.2. Elementos Comprobatórios – Imóveis sob responsabilidade da Universidade Federal do Ceará;

7.3.4.3. Elementos Comprobatórios – RIPs com necessidade de reavaliação.

7.3.5. Possíveis causas do achado

7.3.5.1. Não adoção dos procedimentos de avaliação de imóveis previstos na ON-Geade 04/2003, na norma ABNT-NBR 14653-2 e no Manual SPIUnet.

7.3.6. Efeitos do achado

7.3.6.1. Falta de qualidade da informação contábil relativa ao patrimônio sob custódia da UG responsável pelo imóvel mal avaliado.

7.3.6.2. Informação contábil relativa ao patrimônio da Administração Pública Federal registrado no Balanço Geral da União (BGU) não reflete a realidade.

7.3.7. Esclarecimentos apresentados pelos responsáveis

7.3.7.1. Não houve manifestação dos responsáveis.

7.3.8. Conclusão da equipe de auditoria

7.3.8.1. No Ceará, ficou evidenciado que não há gestão em relação à atualização das avaliações, como provam os imóveis do campus da UFC, desatualizados desde 2001, bem assim o prédio do Banco Central, não avaliado desde 2003.

7.3.8.2. Em Pernambuco, destaque-se que os imóveis de RIP 2531004635003 e 2531004885000 dispensariam inclusive a verificação realizada por meio de procedimento simplificado, uma vez que os valores do metro quadrado cadastrados no SPIUnet são flagrantemente inadequados (consistem em R\$ 89.477,59/m² e R\$ 4,50/m², respectivamente).

7.3.8.3. O imóvel de RIP 2531004635003, ainda que relativo à instalação militar localizada em um dos mais valorizados bairros de Recife, Boa Viagem, Pernambuco, apresenta em seu registro no Spiunet, forte indício de superavaliação.

7.3.8.4. Já o imóvel 2531004885000, cadastrado no referido sistema como estrutura do tipo "casas de padrão luxuoso ou edifícios com mais de 3 pavimentos", apresenta também forte indício de erro na avaliação, uma vez que o valor de R\$ 4,50/m² está fora da realidade encontrada atualmente no mercado de imobiliário de uma capital como Recife, ainda que o imóvel esteja localizado em zona remota ou afastada do centro da cidade ou das regiões mais valorizadas da urbe.

7.3.8.5. Finalmente, no tocante ao Distrito Federal, ao analisar os valores por metro quadrado de outros imóveis que também foram selecionados na amostra, e que também se encontram dentro da Região Administrativa de Brasília, é possível estabelecer a seguinte comparação:

RIP UG responsável Valor do Imóvel (R\$) Data da Avaliação Valor do m²

9701202515003 154040 – FUB 3.018.672.540,00 19/9/2013 764,10

9701175265005 30001 – TCU 466.266.145,97 11/12/2012 6.317,88

9701232715000 70001 – TSE 389.678.942,75 03/8/2012 7.184,35

9701309055000 393003 - DNIT 345.000.000,00 16/2/2012 9.800,54

9701311935003 173057 - BACEN 261.204.171,87 31/5/2012 4.601,78

7.3.8.6. Observa-se que, em áreas razoavelmente próximas, há distorção entre o valor do metro quadrado obtido com o RIP 9701202515003 em comparação aos demais, o que evidencia que o imóvel está subavaliado. Ressalte-se que o imóvel situa-se na Asa Norte, bairro nobre da Capital Federal, restando evidente que o valor atribuído está aquém dos valores tidos como referência.

7.3.8.7. Vale destacar que essas falhas, apesar de não gerarem prejuízos para a Administração Pública, contribuem para refletir informações inadequadas sobre o patrimônio da Administração Pública Federal, uma vez que impactam diretamente no Balanço Geral da União.

7.3.8.8. Nesse sentido, será proposto às unidades responsáveis que reavaliem os imóveis objeto deste achado com base nas normas da SPU atualmente vigentes, bem como na ABNT NBR 14653-2 ou naquela que porventura venha a sucedê-la.

7.3.9. Proposta de encaminhamento

7.3.9.1. Determinar à Universidade Federal do Ceará que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14.653-2, ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação de todos os bens imóveis sob seu domínio;

7.3.9.2. Determinar ao Banco Central do Brasil que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14.653-2, ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 1389006595002, localizado na Av. Heráclito Graça, 273 – Fortaleza/CE, ante o atraso observado na atualização do valor apurado;

7.3.9.3. Determinar ao II Comando Aéreo Regional localizado na cidade do Recife (PE) que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531004635003, localizado na Av. Armino Moura s/n – Boa Viagem – Recife/PE, ante a superavaliação de seu valor;

7.3.9.4. Determinar ao Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531004885000, localizado na Av. Professor Moraes Rego s/n – Recife/PE, ante a subavaliação de seu valor;

7.3.9.5. Determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região localizado na cidade do Recife que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la,

proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531004795000, localizado na Av. Armindo Moura nº 634 – Recife/PE, ante a subavaliação de seu valor;

7.3.9.6. Determinar à Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531006965000, localizado na Av. Antônio de Góes nº 820 – Pina – Recife/PE, ante a subavaliação de seu valor.

7.3.9.7. Determinar à Fundação Universidade de Brasília – FUB que, no prazo de 60 dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 9701202515003, localizado no Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília/DF, ante a subavaliação de seu valor.

7.4. Subavaliação de imóveis dominiais no Ceará e em Pernambuco

7.4.1. Descrição da situação encontrada

7.4.1.1. Com relação aos imóveis dominiais situados no Estado do Ceará, foram analisados os processos dos RIPs 1389000239069, 1389000100737, 1389010014698, 1389000267437 e 1389000210915, correspondentes respectivamente aos clubes Náutico Atlético Cearense, late Clube de Fortaleza, Ideal Clube, o Marina Park Hotel e o Shopping Center Iguatemi.

7.4.1.2. Os clubes estão situados no trecho mais nobre da cidade, à beira do mar, e os valores por m² dos terrenos que servem para o cálculo das ocupações são respectivamente, R\$ 3.981,78, R\$ 1.251,59 e R\$ 2.033,65. Em pesquisa de ofertas de imóveis na Internet, terrenos situados no Bairro de Meireles, distantes da praia, são ofertados na faixa de R\$ 5.000,00/m². A avaliação da SPU, no caso estaria conduzindo a valores mais baixos que os de mercado.

7.4.1.3. Situação mais grave foi verificada nos valores atribuídos ao m² do Marina Park Hotel e o Shopping Center Iguatemi, respectivamente R\$ 22,51 e R\$ 27,22. Além disso, os valores previstos na PGV para os locais são respectivamente R\$ 162,87 e R\$ 343,30, equivalendo dizer que os terrenos estão avaliados a 7,24% e 12,61% do que a própria planta de valores da SPU/CE estipula.

7.4.1.4. O Marina Park é um estabelecimento de luxo, enquanto o Shopping Center Iguatemi é atualmente o maior da cidade.

7.4.1.5. Durante a visita técnica, um servidor da SPU/CE buscou justificar o valor irrisório do terreno do Marina Park pela existência de uma favela do outro lado da avenida onde o hotel está situado. Se isso fosse utilizado como critério, a superintendência teria de desvalorizar o terreno do late Clube, que se encontra em situação análoga. Lá, entretanto, os valores da PGV estão assim definidos:

Av. Vicente de Castro (lado ímpar, entre av. Beira-mar e trilho da RFFSA)..... 1.465,70

Av. Vicente de Castro (lado par, entre av. Beira-mar e trilho da RFFSA).....195,37

7.4.1.6. Cumpre registrar que, como se pode verificar nas peças 23, nenhum valor de avaliação – dos imóveis analisados – corresponde ao da PGV. No caso dos clubes, a base de cálculo é superior àquele valor constante da planta de valores. A PGV mostra valores extremamente baixos no interior. Metro quadrado de terrenos com valor inferior a R\$ 1,00 são comuns a praticamente todos os municípios.

7.4.1.7. Não foi esclarecido pela SPU/CE a forma como foram elaboradas as PGVs do Estado. Em resposta a questionamentos da equipe de auditoria, foi fornecida parte de um relatório (p. 47-50, peça 29), cujos dados, segundo consta, foram listados em 2004, e recolhidos de fontes esparsas. O documento traz valores originais (V0) com expressões monetárias em OTN, BTN, Cr\$, Ufir, e Reais.

7.4.1.8. Já no Estado de Pernambuco, a equipe de auditoria analisou os processos administrativos dos imóveis dominiais relativos aos RIPs nº 2531003687719, 2531012342800 e 2531011626545. Esses registros se referem, respectivamente, ao Shopping Center Recife, ao Shopping Center Rio Mar e ao Real Hospital Português de Beneficência, todos localizados em Recife.

7.4.1.9. No que se refere ao imóvel onde funciona o Shopping Center Recife, localizado na Rua Padre Carapuceiro 777, no bairro da Boa Viagem (Recife/PE), verificou-se que o valor de avaliação cadastrado no Siapa é de R\$ 31.012.932,02 para uma área de 185.301,77 m², o que equivale a um valor de metro quadrado de R\$ 167,36/m².

7.4.1.10. Quanto ao imóvel onde está instalado o Shopping Center Rio Mar, localizado na Av. República do Líbano s/n, no bairro do Pina (Recife/PE), constatou-se que o valor de avaliação do imóvel constante do Siapa monta R\$ 40.877.423,49 para um terreno cuja área é de 202.710,70 m², o que equivale a um valor de metro quadrado de R\$ 201,65/m².

7.4.1.11. Por sua vez, o terreno do Real Hospital Português de Beneficência, localizado na Av. Governador Agamenon Magalhães 4760, no bairro do Paissandu (também em Recife/PE) está avaliado no sistema Siapa por R\$ 34.640.631,41 para uma área de 62.587,40 m², o que equivale a um valor de metro quadrado de R\$ 553,47.

7.4.1.12. Segundo consulta efetuada ao Índice Fipe-Zap, que retrata os preços de imóveis anunciados em Recife/PE, o valor do metro quadrado no mês de janeiro/2014 no Bairro de Boa Viagem, região onde se localiza o Shopping Center Recife, era de R\$ 6.279,00/m². Já no bairro do Pina, vizinho à praia de Boa Viagem e local onde se localiza o Shopping Center Rio Mar, o valor do metro quadrado no mês de janeiro de 2014 era de R\$ 5.810,00/m². Por sua vez, no bairro do Paissandu, onde está instalado o Real Hospital Português, o valor do metro quadrado em janeiro de 2014 era de R\$ 3.900,00.

7.4.2. Objetos nos quais o achado foi constatado

7.4.2.1. Imóveis dominiais de RIPs nº 1389000239069 (Náutico Atlético Cearense), 1389000100737 (Iate Clube de Fortaleza), 1389010014698 (Ideal Clube), 1389000267437 (Marina Park Hotel) e 1389000210915 (Shopping Center Iguatemi) no Estado do Ceará e imóveis dominiais de RIP nº 2531003687719 (Shopping Center Recife), 2531012342800 (Shopping Center Rio Mar) e 2531011626545 (Real Hospital Português de Beneficência) no Estado de Pernambuco.

7.4.3. Identificação do critério de auditoria não observado/descumprido pela SPU

7.4.3.1. Decreto-Lei 9.760/46, art. 67 c/c art. 101.

7.4.3.2. Decreto-Lei 2.398/87, arts. 1º e 3º.

7.4.4. Evidências do achado

7.4.4.1. Registro no Siapa do valor de avaliação dos imóveis de RIPs nº 1389000239069 (Náutico Atlético Cearense), 1389000100737 (Iate Clube de Fortaleza), 1389010014698 (Ideal Clube), 1389000267437 (Marina Park Hotel) e 1389000210915 (Shopping Center Iguatemi) no Estado do Ceará e imóveis dominiais de RIP nº 2531003687719 (Shopping Center Recife), 2531012342800 (Shopping Center Rio Mar) e 2531011626545 (Real Hospital Português de Beneficência) no Estado de Pernambuco (peças 26 a 28, 30 e 31).

7.4.4.2. Consulta índice Fipe-Zap de janeiro de 2014 relativa aos bairros de Boa Viagem, Pina e Paissandu na cidade de Recife/PE (peça 33).

7.4.4.3. Planta Genérica de Valores do Ceará – PGV (peça 29).

7.4.5. Possíveis causas do achado

7.4.5.1. Planta Genérica de Valores desatualizada.

7.4.5.2. Decisões do Poder Judiciário vedando a recomposição integral dos valores desatualizados de imóveis em Pernambuco e permitindo somente a correção monetária com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (vide conclusões do achado).

7.4.5.3. Favorecimento a foreiros.

7.4.6. Efeitos do achado

7.4.6.1. Falta de confiabilidade da base cadastral de imóveis do Siapa.

7.4.6.2. Geração de receitas com a cobrança de laudêmio, foro e taxa de ocupação abaixo do potencial arrecadatário da SPU/CE e SPU/PE.

7.4.7. Esclarecimentos apresentados pela SPU

7.4.7.1. Em referência ao Estado do Ceará, no relatório para atualização das PGVs no ano de 2014 (p. 8, peça 29), há relato da Coordenação de Identificação e Fiscalização (Coifi), vinculada à SPU/OC dando conta de que, após reiteradas solicitações, a SPU/CE não havia providenciado fotos aéreas e cartografias imprescindíveis para a demarcação da LPM e, por consequência, para a confecção das próprias PGVs.

7.4.7.2. Diz ainda que a utilização de PGVs das prefeituras, permitida pela ON Geade 4/2003, não é possível, em função dos municípios do interior não as possuírem. Relativamente à Capital, sua utilização não seria viável em função de terem sido introduzidos fatores sociais em sua planta para aliviar a cobrança de IPTU.

7.4.7.3. Outra informação relevante é o fato de que em 2012 foi detectado que havia valores na base do Siapa que não sofriam atualização desde 1997 (V0). Ante isso, combinado com a SPU/OC, os valores vêm sendo atualizados pelo IGP-M acumulado de três anos, até que seja zerada a defasagem. Daí, a majoração variou, dependendo do município, de 5,51% a 18,72%.

7.4.7.4. No âmbito da SPU/PE, segundo informado pelo superintendente na resposta ao Questionário Gestor (p. 8, peça 21), a SPU/PE tem corrigido a PGV com base no Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).

7.4.7.5. Esse procedimento, conforme destaca o superintendente da SPU/PE no âmbito do Memorando 75/2014/DIIFI/SPU/PE, de 27/1/2014 (p. 9-12, peça 32), foi adotado em razão das limitações de ordem técnica e administrativa que a SPU/PE tem para a elaboração anual da planta de valores, considerando que a PGV do Estado de Pernambuco possui mais de 6.300 logradouros/trechos, em dezessete municípios.

7.4.7.6. Cabe destacar que foi solicitado em 2013 pela SPU/PE à Caixa Econômica Federal orçamento para elaboração da planta de valores genéricos dos imóveis da União por município de Pernambuco (p. 48-49, peça 21). Referido orçamento foi depois apresentado ao Órgão Central para aprovação.

7.4.7.7. A SPU/OC, por sua vez (p. 50, peça 21), decidiu pela impossibilidade de atendimento ao orçamento proposto pela Caixa, no valor de R\$ 4.771.000,00, em razão de já existir contrato firmado com a referida empresa pública (Contrato 35/2009), no valor total de R\$ 2.157.300,00. Ademais, informou à SPU/PE que, para o exercício de 2013, havia disponibilidade orçamentária de apenas R\$ 200.000,00 para atender as necessidades da Superintendência em Pernambuco.

7.4.8. Conclusão da equipe de auditoria

7.4.8.1. No Ceará, reputa-se como mais grave a atribuição de valores irrisórios para cobrança de foro e eventuais laudêmios dos empreendimentos Marina Park Hotel e Shopping Center Iguatemi. Por esse motivo, entende-se oportuno propor a audiência do Sr. Jorge Luiz Oliveira de Queiroz, Superintendente do Patrimônio da União no Estado do Ceará.

7.4.8.2. Quanto ao tema das PGVs, o estado tem baixíssimo percentual de LPM demarcado, apenas 9,6%, segundo a própria SPU/OC. Essa demarcação é condição necessária para a feitura das PGVs. O que se tem hoje é um conjunto desconforme de dados, de procedência incerta.

7.4.8.3. Informa-se que a SPU/OC está apresentando cronograma de metas, prometendo demarcar 28% de LPM em 2014 (TC 009.797/2013-0). Não se tem a informação da distribuição espacial dessa meta.

7.4.8.4. Para o Estado de Pernambuco, cabe esclarecer inicialmente que, nos termos dos itens 4.1.1.1 e 4.1.1.2 da ON-Geade 04/2003 (p. 36/44 peça 5), a fixação dos valores de laudêmio, taxa de ocupação e foro é feita com base no valor do metro quadrado da planta genérica de valores (PGV) do respectivo município.

7.4.8.5. Os valores da PGV, por sua vez, deverão ser atualizados por meio de pesquisa mercadológica, em cada exercício e sempre que se fizer necessário, em função de alterações significativas no mercado imobiliário, conforme estabelecido no artigo 101 do Decreto-Lei 9760/46.

7.4.8.6. Acerca da PGV, a equipe de auditoria constatou, no caso específico do Estado de Pernambuco, que foi elaborada planta genérica de valores em 2007, decorrente do contrato nº 06/47-2940/2006, firmado entre o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e a empresa Aerocarta S/A Engenharia de Aerolevantamentos.

7.4.8.7. Referido contrato tinha prazo de execução inicialmente fixado até 30/4/2007, sendo posteriormente prorrogado até 31/12/0007, e o seu objeto foi a prestação de serviços de certificação cadastral, bem como o mapeamento e elaboração da base cartográfica dos Estados de Sergipe, Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Bahia e São Paulo.

7.4.8.8. Vale frisar que foi autuada denúncia junto ao TCU (TC 026.748/2012-6) tratando de indícios de execução parcial da avença, tendo esta Corte prolatado o Acórdão 2.424/2012-TCU-Plenário, que a considerou improcedente e arquivou os autos.

7.4.8.9. Sobre a adoção do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) pela SPU/PE, vale destacar que referido indicador é produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 1979 e tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, cujo rendimento varia entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos.

7.4.8.10. Desde junho de 1999, o IPCA é o índice utilizado pelo Banco Central do Brasil para o acompanhamento dos objetivos estabelecidos no sistema de metas de inflação, sendo considerado o índice oficial de inflação do país. A pesquisa de levantamento do índice é realizada em estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços, domicílios e concessionárias de serviços públicos. O IPCA acumulado de 2011, 2012 e 2013 foi de

6,50%, 5,83% e 5,91%, respectivamente. Até o término do mês de maio de 2014, o índice atingiu 3,33%.

7.4.8.11. A adoção do IPCA como índice para correção da PGV de Pernambuco é procedimento que conta com o aval do Órgão Central, conforme se verifica na Nota Técnica 742/CGCUP/DECAP/SPU-MP, de 2/12/2013 (p. 3-8, peça 32).

7.4.8.12. Não obstante, a sua adoção deve ser feita somente quando não é possível a caracterização regional do mercado imobiliário, por meio da realização de estudos e pesquisas em fontes e índices de preços do mercado imobiliário como o Geoimóveis, Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados (Fipe e Zap Imóveis), Instituto Brasileiro de Economia (FGV/IBRE), Índice Geral do Mercado Imobiliário Comercial – IGMI-C, estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, banco de dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, dentre outros.

7.4.8.13. Ainda sobre o IPCA, vale destacar que há decisões no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que abrange o Estado de Pernambuco, as quais vedam a atualização do preço dos imóveis da União com base da valorização do mercado imobiliário, limitando-a a mera correção monetária mediante a aplicação de índices oficiais de inflação.

7.4.8.14. Acerca desse ponto cabe destacar algumas decisões da referida Corte:

CIVIL. TERRENO DE MARINHA. AUMENTO DA TAXA DE OCUPAÇÃO, EM FACE DA VALORIZAÇÃO DO IMÓVEL. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO QUANTO À MAJORAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NA ESFERA ADMINISTRATIVA.

(...)

2. Majoração da taxa de ocupação do imóvel que sofreu, entre os anos de 2007 e 2008, um aumento de 200%, sob o argumento da atualização do valor de mercado do bem. 3. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a atualização anual do valor do domínio pleno do imóvel não deve abranger as valorizações obtidas pelo imóvel, mas apenas a correção monetária, que se destina a repor eventual desvalorização do poder aquisitivo da moeda, nos termos a que alude o Decreto-Lei nº 2.398/87 (art. 1º).

(AC 200883000160658, Desembargador Federal Geraldo Apoliano, TRF5 – Terceira Turma, 4/2/2011)

ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. TAXA DE OCUPAÇÃO. AUMENTO COM BASE NO VALOR DE MERCADO. IMPOSSIBILIDADE. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA ANUAL.

1. O entendimento jurisprudencial dominante é no sentido de ser indevido o aumento do montante atribuído à taxa de ocupação dos terrenos de marinha com base no valor de mercado, devendo tal reajuste se basear apenas nos índices utilizados para fazer face

à desvalorização da moeda. 2. O que a legislação cogita, portanto, não é a revisão anual, mas apenas de atualização, procedimento menos complexo, que se atém aos aspectos relacionados à desvalorização monetária.

(APELREEX 200880000035985, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 – Segunda Turma, 5/8/2010.

7.4.8.15. Essas decisões do TRF-5ª Região foram tomadas em razão da SPU/PE efetuar, de modo acumulado, a atualização de imóveis que deixaram de sofrer correções durante determinado lapso de tempo a percentuais bem elevados, superiores a 200%, como no caso do citado AC 200883000160658.

7.4.8.16. Nesse sentido, essas decisões não devem ser confundidas com a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, que foi inclusive abordada no item 3 deste relatório.

7.4.8.17. Aquela Corte Superior tem entendido possível a atualização do valor de imóveis, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária, para fins de cobrança do imposto predial territorial urbano (IPTU), foro, laudêmio e taxa de ocupação, partindo-se do princípio de que o imóvel esteja com seu valor atualizado ou próximo do valor de mercado.

7.4.8.18. No caso do TRF da 5ª Região, as decisões foram adotadas em situações específicas, nas quais houve aumento excessivo e desproporcional do valor dos imóveis, decorrente da ausência de correção em anos anteriores.

7.4.8.19. Essa ausência de atualização tratada nas decisões do TRF-5ª Região foi constatada pela equipe de auditoria na PGV relativa ao exercício de 2012, conforme consta da Nota Técnica nº 742/CGCUP/ DECAP/SPU-MP (p. 3-8, peça 32).

7.4.8.20. Possivelmente a ausência de atualização levou o Órgão a reajustar em 2013 o valor dos imóveis localizados na cidade de Recife, por meio da aplicação de índice de 32%. Para os demais municípios do Estado de Pernambuco, o percentual de reajuste foi, em média, de 97%, como verificado na referida Nota Técnica.

7.4.8.21. Entende-se que a não atualização dos valores da PGV de Recife, verificada em 2012, contribuiu para a ocorrência dos achados relativos aos imóveis de RIP nº 2531003687719, 2531012342800 e 2531011626545, nos quais se verificou subavaliação do valor dos terrenos relativos aos Shoppings Center Recife e Rio Mar, além do terreno onde se localiza o Real Hospital Português de Beneficência.

7.4.8.22. A não atualização dos valores da PGV e conseqüentemente dos imóveis dominiais gera prejuízos à Administração Pública, uma vez que o valor desatualizado dos bens impacta diretamente na arrecadação de receitas decorrentes da cobrança de foro sobre a ocupação de imóveis da União.

7.4.8.23. A situação se mostra preocupante quando se depara com o fato de que a SPU/PE, mesmo que venha a compensar a ausência de atualização em anos anteriores, lançando mão da aplicação de índices elevados para correção da PGV da cidade de Recife e dos demais municípios de Pernambuco, corre o risco de ver os reajustes serem impugnados perante o Poder Judiciário, conforme verificado nas decisões do TRF-5. O posicionamento judicial é que eventuais reajustes para suprir perdas em exercícios cuja atualização da PGV não ocorreu (contexto verificado no Estado de Pernambuco), observem aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

7.4.8.24. Diante de todo o exposto, e considerando a não atualização e graves irregularidades verificadas acima, entende-se oportuno propor a audiência do Sr. Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves, Superintendente do Patrimônio da União em Pernambuco, nos termos descritos a seguir:

7.4.8.25. Promover, no âmbito de processo apartado a ser posteriormente constituído, a audiência do Sr. Jorge Luiz Oliveira de Queiroz (CPF 262.706.923-34), Superintendente do Patrimônio da União no Estado do Ceará, nos termos do art. 43, inc. II, da Lei 8.443/92, em decorrência da atribuição de valores irrisórios para cobrança de foro e eventuais laudêmios dos empreendimentos Marina Park Hotel e Shopping Center Iguatemi.

7.4.8.26. Promover, no âmbito de processo apartado a ser posteriormente constituído, a audiência do Sr. Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves (CPF 045.184.448-33), Superintendente do Patrimônio da União em Pernambuco, nos termos do art. 43, inc. II, da Lei 8.443/92, em decorrência da ausência de atualização da planta genérica de valores da cidade de Recife e dos demais municípios do Estado de Pernambuco, no ano de 2012, conforme verificado na Nota Técnica 742/CGCUP/DECAP/SPU-MP, de 2/12/2013, o que levou ao descumprimento do art. 1º, caput, do Decreto-Lei 2.398/1987 c/c o item 4.5.2 da Orientação Normativa Geade 04/2003.

7.4.8.27. A equipe de auditoria, por celeridade e com base no art. 246, do RI/TCU, optou por tratar os pontos passíveis de responsabilização por meio de representação em processo apartado.

7.4.9. Proposta de encaminhamento

7.4.9.1. Não há.

7.5. Imóveis dominiais cadastrados no Siapa com valores irrisórios

7.5.1. Descrição da situação encontrada

7.5.1.1. Para compor a amostra de imóveis a serem analisados na questão de auditoria nº 7, foram construídos filtros de seleção conforme critérios previamente definidos para aplicação na base de dados de bens dominiais da União cadastrados no sistema Siapa, via DW/SPU.

7.5.1.2. Assim, foram localizados imóveis cujo valor de avaliação do terreno era igual ou próximo a zero e que a área referente ao terreno da União deveria ser, necessariamente, diferente de zero.

7.5.1.3. Para o Estado do Ceará foram localizados 39 imóveis nessas condições, em Pernambuco constatou-se 67 imóveis, enquanto no Distrito Federal foram identificadas 16 ocorrências. No caso dos Estados, foram identificados imóveis em diversos municípios.

7.5.1.4. Assim, as superintendências estaduais foram instadas, por meio dos Ofícios de Requisição 9/2014 (DF, peça 15), 10/2014 (CE, peça 16) e 11/2014 (PE, peça 17) a apresentar justificativas acerca dessa constatação.

7.5.2. Objetos nos quais o achado foi constatado

7.5.2.1. Imóveis referentes aos seguintes RIPs no Estado do Ceará: 1237010000108, 1343010038831, 1343010069125, 1389000275294, 1389000587938, 1389000588071, 1389000588152, 1389000593237, 1389000593318, 1389000593407, 1389000921188, 1389000923393, 1389000923806, 1389000923989, 1389000924101, 1389000924799, 1389000928603, 1389000928786, 1389000928867, 1389000929081, 1389000929162, 1389000929243, 1389000929324, 1389000940727, 1389000940808, 1389000941456, 1389000942002, 1389000942185, 1389000951680, 1389000952148, 1389000952490, 1389010183376, 1389010266158, 1389010416222, 1389010417113, 1505000005507, 1505000006228, 1549000010928 e 1571000007036.

7.5.2.2. Imóveis referentes aos seguintes RIPs no Estado de Pernambuco:

2531003328662, 2513010068036, 2531001409835, 2531011381682, 2531002726184, 2531000947604, 2531000562737, 2531011097534, 2531003181548, 2531001075368, 2531011185158, 2531001046260, 2531011557802, 2531011675597, 2531002206857, 2531010128495, 2531004604221, 2531011428581, 2531002157708, 2531010672527, 2531010904835, 2531003733095, 2491000023701, 2491000122513, 2327010006950, 2423000034105, 2435010022154, 2435010023983, 2443010048910, 2443010148116, 2451010042769, 2457010051503, 2457010128573, 2491000125377, 2513010050927, 2513010054167, 2513010098296, 2513010104601, 2531001089318, 2531003031902, 2531003570528, 2531004589168, 2531010566255, 2531010732449, 2531010942338, 2531010993919, 2531011061424, 2531011110573, 2531011143234, 2531011143404, 2531011164070, 2531011185662, 2531011188505, 2531011188769, 2531011276463, 2531011381500, 2531011552835, 2531012173005, 2531012691227, 2531012718109, 2531012733752, 2531012826920, 2567010004126, 2583000001088, 2583010004462, 2583010012139 e 2605010000186.

7.5.2.3. Imóveis referentes aos seguintes RIPs no Distrito Federal: 9701010061500, 9701010072707, 9701010072979, 9701010073002, 9701010073193, 9701010088620, 9701010095677, 9701010095758, 9701010105907, 9701010106032, 9701010106113, 9701010106202, 9701010106970, 9701010107004, 9701010113322 e 9701010116933.

7.5.3. Identificação do critério de auditoria não observado/descumprido pela SPU

7.5.3.1. Art. 1º c/c art. 3º-A da Lei 9636/98, art. 1º, caput do Decreto-Lei 2398/87 e art. 101 do Decreto-Lei 9760/46.

7.5.4. Evidências do achado

7.5.4.1. Base de dados do Siapa com utilização da ferramenta institucional DW/SPU.

7.5.4.2. Resposta aos Ofícios de Requisição 9, 10 e 11/2014

7.5.5. Possíveis causas do achado

7.5.5.1. Ausência de procedimentos de controle para identificação de imóveis cujo valor seja considerado irrisório.

7.5.5.2. Falta de atualização dos valores dos imóveis.

7.5.5.3. Impossibilidade de cancelamento de RIPs (limitação sistêmica).

7.5.5.4. Registro indevido de bens de uso comum do povo.

7.5.6. Efeitos do achado

7.5.6.1. Falta de confiabilidade da base cadastral de imóveis do Siapa.

7.5.6.2. Geração de receitas com a cobrança de laudêmio, foro e taxa de ocupação abaixo do potencial arrecadatório das Superintendências Estaduais.

7.5.7. Esclarecimentos apresentados pela SPU

7.5.7.1. Em resposta ao Ofício de Requisição 10/2014, a SPU/CE, por intermédio da Nota Técnica 13/2014/SEDEC/COIFI-GBA assim se posicionou:

3 - Preliminarmente, cumpre informar que nenhum dos imóveis listados pelo Auditor do TCU que subscreve a solicitação em tela estão com seus valores de avaliação igual a zero no sistema SIAPA, conforme imagens disponibilizadas ao final do presente. Em sendo assim, percebe-se que o sistema gerencial DW forneceu informações inconsistentes ao Órgão consulente.

4 - Em nossa opinião, o descrito acima ocorreu pelo fato de o sistema SIAPA não ter um campo específico no cadastro para o valor do imóvel. No caso, o SIAPA gera uma avaliação (que seria como um relatório) a partir das informações contidas nos campos "Área da União", "Testada" (referente ao valor do metro quadrado do logradouro do imóvel) e "Fator Corretivo" (utilizado quando há outros fatores que contribuem para valorização ou desvalorização do imóvel). Desta feita, não há um campo específico para avaliação do imóvel cuja informação possa ser extraída pelo sistema DW.

5 - Contudo, é fato que o sistema DW é capaz de informar o valor da maioria dos imóveis cadastrados no SIAPA. O que ocorre é que o DW verifica o valor das taxas geradas no SIAPA e consulta o regime de utilização cadastrado. Por exemplo, se um imóvel com regime cadastrado para "Ocupação 5%" teve o seu valor de taxa calculado em R\$ 200,00 (duzentos reais), o DW multiplica R\$ 200,00 por 20 (5% x 20 = 100%) e assim obtém o valor total do imóvel.

6 - Entretanto, caso o imóvel consultado pelo DW não tenha tido nenhum valor de taxa gerado por qualquer razão (exemplo: imóvel desocupado, sem utilização, com concessão de isenção ou qualquer outro tipo de regime gratuito, como são os casos das áreas de interesse social), ficará o citado sistema impossibilitado de obter o valor do imóvel consultado, levando-o a interpretar que tal imóvel está sem avaliação quando isto não é verdade.

7 - Finalmente, disponibilizados a seguir os valores emitidos pelo SIAPA de todos os imóveis apontados pelo Tribunal de Contas da União:

(...)

7.5.7.2. Na sequência de tais esclarecimentos são apresentadas as telas do sistema Siapa, nas quais constam as informações dos imóveis questionados (p. 2/15, peça 22).

7.5.7.3. O Superintendente da SPU/PE apresentou os seguintes esclarecimentos, conforme Ofício nº 1552/2014/Gabinete/SPU/PE, de 20/5/2014 (peça 6):

Observamos quatro tipos de motivos distintos e passamos a responder dentro de cada grupo de RIP's.

1) Tipo: 27 RIP's. Fração ideal remanescente de terrenos já fracionados cujas cobranças já estão sendo feitas pelos apartamentos derivados.

Resposta: Os rip's abaixo apresentam fração ideal próximo de zero e por isso estavam gerando avaliações muito pequenas, inferiores aos valores mínimos de cobrança.

Situação de cadastro: Estes rip's são matrizes de prédios de apartamentos que foram fracionados dando origem aos rip's dos apartamentos e deveriam estar cancelados pois as cobranças desta área já estão individualizadas através dos apartamentos.

Motivo: Alguns condomínios não fecham exatamente 100% quando da criação das unidades (apartamentos), ficando no Rip matriz um pequeno resíduo, conforme identificado no relatório. Na época em que foram executados estes fracionamentos o sistema não permitia cancelar estes rip's. Atualmente, o Siapa, dentro de uma faixa correspondente a 0,015 para mais e 0,020 para menos, possibilita fechar o condomínio, cancelando por fracionamento total, não gerando mais esta situação. Os rip's abaixo foram estão cancelados, sanando esta situação.

2) Tipo: 25 RIP's. Área de uso comum do povo: Os RIP's abaixo são áreas de uso comum do povo e o sistema não gera cobrança de taxas ou foros (não possui atualização) e nem podem ser transferidos. Esta informação consta na consulta de dados básicos do RIP.

3) Tipo: 10 RIP's. Utilizações de taxa e foro simultaneamente ou sem utilização.

Apesar de não ser comum, é possível um imóvel ter mais de uma utilização, sendo parte aforada e parte ocupada, ou mesmo duas utilizações distintas de taxa de ocupação (a 2 ou 5%), combinadas ou não com foro. Alguns destes casos estão presentes neste grupo, sendo que em alguma época o Siapa não comportava bem estas situações combinadas. A seguir listaremos caso a caso estes RIP's.

2423000034105 – área da união = área total = 750,00m² com 2 utilizações de taxa e foro. Erro de cadastro pois verificando o processo, as áreas corretas são 374,00m² de taxa e 376,00m² de foro, e não 750,00m² de taxa e 750,00m² de foro como estava. Cadastro corrigido. Estava gerando cobrança a maior. Débitos serão corrigidos.

2583000001088 – Está gerando débito. Área de utilização diferente da área da União, Não sabemos o que gerou esta diferença. Trata-se de parte restante de loteamento antigo, onde ao cadastrar um lote deste loteamento o sistema não abatia a área da matriz. O antigo sistema SPIU não havia este abatimento automático, sendo que se cadastrava um lote e esta mesma ficava sendo cobrada na matriz. A partir do Siapa, quando se faz um loteamento ou um condomínio se desmembra todas as unidades, áreas públicas, de forma que se cancela o rip matriz por desmembramento total ou fracionamento total, gerando as unidades, procedimento que não era adotado no antigo SPIU que funcionou até 1998.

2531010566255 – Está gerando débito. Pequena diferença entre a área da União e a área de utilização. Diferença ajustada. Mesmo caso anterior.

2531010993919 – Este rip estava sem utilização e por isso não estava gerando débitos. Este imóvel já está fracionado em apartamentos com cobranças corretas através do fracionamento do RIP número 25310113175-93. O RIP 2531010993919 nunca gerou débitos e é duplicidade com o RIP 25310113175-93 que já está fracionado em apartamentos. O correto é cancelar não só a utilização mas o RIP com um todo. Rip cancelado.

2531001089318 – O cadastro estava gerando débitos superiores por erro na área de utilização. A área de utilização foi corrigida, ficando as utilizações corretas. Estava gerando débitos a maior. Os débitos serão ajustados.

2531010942338 – Este cadastro está com a mensagem que a soma das áreas utilizadas diverge da área da União. Verificamos que as cobranças estão corretas e o mesmo está gerando avaliação e débitos normalmente. Corresponde a uma fração ideal de um apartamento. Na utilização existia uma área remanescente maior do que a área utilizada, entretanto esta área não estava gerando débitos. A imperfeição foi corrigida.

2457010128573 – Está gerando débito da utilização número 11 indevidamente. A utilização 11 é duplicidade com a utilização 9. Cancelamos esta utilização. O processo será encaminhado para cancelar todos os débitos da utilização 11. Vale salientar que todas estas operações só são possíveis por acerto manual, uma vez que na consulta ela aparece como cancelada mas continua gerando débitos, apenas um servidor de cada divisão possui a habilitação de acerto manual.

2457010051503 – Utilização de taxa e foro. Está gerando débito. Será estudada se está correto mediante análise do processo matriz do loteamento barra de jangada.

2491000125377 – Sem utilização. Não está gerando débito. Este caso não conseguimos consertar, nem por acerto manual. Iremos solicitar esta correção através do Órgão Central.

2531004589168 – O cadastro foi corrigido, ao invés de ficar como anexador, ele foi vinculado ao rip matriz e os rips do ap 602 e 603 foram cancelados por duplicidade, sanando a imperfeição.

4) Tipo: 5 RIP's. Imóveis com CDRU (Concessão de Direito Real de Uso): são imóveis destinados a regularização fundiária ou projetos especiais, não possuem utilização e por isso não geram cobranças.

7.5.7.4. A relação completa dos RIPs de que trata a resposta do Superintendente da SPU/PE está no Ofício 1552/2014/Gabinete/SPU/PE, de 20/5/2014 – (p. 1/4, peça 6).

7.5.7.5. Com relação à SPU/DF, suas considerações foram expostas pelo Ofício 658/2014/DILEG/SPU/DF:

Reportamo-nos a Vossa Senhoria para informar que alguns imóveis que constam da presente solicitação, diferentemente do que foi informado, possuem valores cadastrados, conforme se verifica dos anexos espelhos de consultas retirados do Sistema Integrado de Administração Patrimonial - SIAPA e Spiunet. Sendo assim, passaremos a identificar o imóvel de acordo com o RIP apresentado, bem como o valor encontrado nos sistemas.

7.5.7.6. Dito isso expôs, RIP a RIP, informações detalhadas sobre cada um dos dezesseis imóveis que foram questionados pela equipe de auditoria.

7.5.8. Conclusão da equipe de auditoria

7.5.8.1. Prestados os esclarecimentos, passou-se à análise caso a caso dos RIPs e respectivas informações prestadas.

7.5.8.2. No caso da superintendência do Ceará, apesar dos técnicos defenderem que os imóveis não apresentam valores nulos como questionado pelo ofício de requisição, as telas do Siapa evidenciam que dos 39 imóveis que foram alvo de questionamento, 27 possuem área inferior a 200 m², e estão situados em Zonas Especiais de Interesse Social

(ZEIS). As ZEIS são áreas demarcadas no território de uma cidade para assentamentos habitacionais de população de baixa renda (no caso, Bairros Cristo Redentor, Serviluz e Jacarecanga). Por esses motivos, as frações apresentam valores tão baixos, apesar de não serem nulos.

7.5.8.3. Dos 12 imóveis remanescentes da SPU/CE, procedeu-se à seguinte análise:

a) cinco imóveis pertencem ao município de Fortaleza e, de acordo com a informação obtida pelo índice Fipe-Zap mostram-se consideravelmente abaixo dos valores praticados em mercado (em Março de 2014, conforme a data informada pela SPU/CE de atualização dos valores;

RIP Bairro Tamanho (m²) Valor do M² informado pela SPU/CE (R\$/m²) Valor do M² pelo índice Fipe/Zap (R\$/m²)

1389000275294 MEIRELES 388,19 1.029,94 6.647

1389010183376 PRAIA DO FUTURO 1.500,00 102,31 4.290

1389010266158 PRAIA DA ABREULANDIA 41.386,50 4,45 --

1389010416222 MEIRELES 1.709,92 1.029,94 6.647

1389010417113 MEIRELES 1.709,92 1.029,94 6.647

b) seis imóveis correspondentes aos RIPs 1343010038831, 1343010069125, 1505000005507, 1505000006228, 1549000010928 e 1571000007036 estão situados no interior do Estado e, conforme informação apresentada pela SPU/CE possuem valor razoável às respectivas regiões;

c) o imóvel de RIP 1237010000108, localizado no município de Barroquinha, no bairro de Bitupitá, apresentou valor de apenas R\$ 0,07/m². Como se trata de uma área relativamente grande (1.198.291,00 m²), o terreno alcançou o valor R\$ 83.880,37.

7.5.8.4. Observa-se, contudo, segundo as informações apresentadas pela SPU/CE, que as consultas formuladas pela equipe de auditoria podem ter retornado valor zero para os imóveis em virtude de não terem havido recolhimentos ou não ter tido nenhum valor de taxa gerado. Essa é a conclusão que se chega já que o DW/SPU pode utilizar o valor dos recolhimentos efetuados para se chegar ao valor do imóvel (fazendo uma multiplicação simples pelo percentual da taxa).

7.5.8.5. Diante disso, entende-se necessário propor determinação à SPU/CE para que informe os valores recolhidos a título de aforamento dos imóveis correspondentes aos RIPs 1389000275294, 1389010183376, 1389010266158, 1389010416222, 1389010417113, 1343010038831, 1343010069125, 1505000005507, 1505000006228, 1549000010928, 1571000007036 e 1237010000108 no exercício de 2013, bem como proceda à reavaliação dos mesmos, no prazo de 90 dias, para que reflitam valores mais

adequados, apresentando as memórias de cálculo e amostras de imóveis utilizadas para elaboração do laudo de avaliação.

7.5.8.6. Para o Estado de Pernambuco, analisou-se as justificativas apresentadas pelo Superintendente da SPU/PE, tendo-se constatado que, de fato, a maioria das ocorrências se referem a imóveis (apartamentos) cuja fração ideal remanesceu de terrenos anteriormente fracionados. Os registros desses imóveis, portanto, apresentam fração ideal próximo de zero por que, pelo tamanho da sua fração, geram avaliações com valor muito pequeno.

7.5.8.7. Há que se destacar, todavia, que os imóveis de RIP's 2423000034105, 2531001089318 e 2457010128573 contém falha cadastral, em especial na informação sobre a área do imóvel. Será proposto que o acerto desses registros seja acompanhado pelo Tribunal, nas próximas contas da SPU/PE, sobretudo porque a falha cadastral pode ter gerado débitos nos imóveis a maior do que realmente devido, o que pode configurar enriquecimento sem causa da Administração Pública. Nesse sentido, será proposta determinação à SPU/PE para que efetue a correção da falha no sistema Siapa e informe ao Tribunal as providências adotadas no próximo relatório de gestão do Órgão.

7.5.8.8. Também deverá ser acompanhada a solução das inconsistências relativas aos RIPs 2457010051503 e 2491000125377.

7.5.8.9. No tocante à superintendência do Distrito Federal, os RIPs 9701010106970, 9701010107004, 9701010105907, 9701010106032, 9701010106113 e 9701010106202 foram objeto de doação para o Distrito Federal, para implantação de projetos de regularização fundiária de ocupações já existentes no local, provisão habitacional de interesse social ou implementação de projetos de política habitacional preferencialmente a famílias de baixa renda. Sendo assim, entende-se necessário proceder ao cancelamento dos RIPs, já que os imóveis não fazem mais parte do patrimônio da União.

7.5.8.10. O RIP 9701010072707 possui valor zero no Siapa em virtude de ter sido cadastrado no Spiunet, motivo pelo qual entende-se necessário proceder ao seu cancelamento. Da mesma forma, os RIPs 9701010072979, 9701010073193 e 9701010073002 fazem menção a imóveis já alienados pela União e seus RIPs devem ser objeto de cancelamento.

7.5.8.11. O RIP 9701010095758 trata de um imóvel que foi cedido à Cooperativa Habitacional do Recanto das Emas (Coohermas) através de uma concessão de direito real de uso gratuito para implantação do programa habitacional popular Minha Casa, Minha Vida II - Faixa 2, não sendo necessário proceder à qualquer alteração.

7.5.8.12. Quanto aos outros cinco RIPs remanescentes, foram apresentadas as seguintes informações:

RIP	Endereço	Data (avaliação ou atualização)	Área (m ²)	Valor(R\$/m ²)	Valor total(R\$)
-----	----------	---------------------------------	------------------------	----------------------------	------------------

9701010061500 Gleba 255, Fazenda Sálvia 25/04/2014 85.890,98 0,40 34.356,39

9701010088620 Gleba 138, Fazenda Sálvia 25/04/2014 233.111,87 0,40 52.217,05

9701010095677 Fazenda Contagem São João 25/04/2014 22.521,17 3,12 70.266,05

9701010113322 Fazenda Sucupira 25/04/2014 2.105,26 1,37 2.884,20

9701010116933 Fazenda Sucupira 25/04/2014 21.053,00 1,94 40.842,82

7.5.8.13. Apesar dos cinco imóveis relacionados estarem localizados em áreas rurais, ainda assim os valores apresentados são extremamente baixos. Ressalte-se que, ao tomar conhecimento dos baixos valores atribuídos especialmente às glebas da Fazenda Sálvia, a equipe de auditoria buscou esclarecimento junto à SPU/DF.

7.5.8.14. Nesse contexto, o órgão relatou os problemas ocorridos entre os anos de 2001 e 2004 na Fazenda Sálvia, quando a Caixa Econômica Federal realizou, mediante contratação, avaliação da Fazenda Sálvia para fins de atualização da PGV utilizada. Na ocasião, a majoração de aproximadamente 300% do valor, provocou uma grande quantidade de ações judiciais onde os particulares ocupantes pleiteavam o não pagamento das taxas de ocupação, alegando que se tratava de aumento abusivo.

7.5.8.15. Por tal motivo, e especialmente, considerando que os ocupantes na maioria dos casos obtiveram êxito em suas ações, desde então, tais valores vêm sofrendo apenas a atualização monetária por índices de mercado.

7.5.8.16. Esse assunto já foi discutido nos itens 3.2 e 7.4.8 do presente relatório. Há jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso Especial 1257565 / CE no qual o Ministro Mauro Campbell Marques, em 23/8/2011, relatou (grifo nosso):

3. A propósito, o art. 3º do Decreto n. 95.760/88, ao fixar como será efetuado o cálculo do valor do laudêmio, não deixa dúvidas.

4. Como se depreende da redação dos dispositivos acima, a base de cálculo do laudêmio consiste não meramente no valor atualizado do domínio pleno, mas também das benfeitorias.

5. Por sua vez, esta Corte já firmou que o fato gerador da debatida exação não ocorre quando da celebração do contrato de compra e venda nem da sua quitação, mas, sim, da data do registro do imóvel em Cartório de Registro de Imóveis, momento da transferência do domínio útil do aludido direito real, razão pela qual deveriam incidir 5%, não meramente sobre o valor do imóvel ao tempo do ajuste, mas sobre o valor atualizado do bem.

6. Nesse sentido, diante do princípio da legalidade e da indisponibilidade dos bens ou faculdades inerentes à titularidade do domínio público, muito embora as benfeitorias tenham sido comprovadamente construídas após a celebração do acordo de compra e

venda, estas não podem ser excluídas da base de cálculo do laudêmio, sobretudo se ainda não ocorreu o registro do imóvel em Cartório de Registro de Imóveis.

7.5.8.17. Como já dito anteriormente, a não atualização dos valores da PGV e consequentemente dos imóveis dominiais gera prejuízos à Administração Pública, uma vez que o valor desatualizado dos bens impacta diretamente na arrecadação de receitas decorrentes da cobrança de taxa de ocupação sobre os imóveis da União. Deve-se, todavia, evitar os acréscimos exorbitantes, para não se repetir os erros anteriormente ocorridos.

7.5.8.18. Assim sendo, com espeque na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entende-se oportuno propor determinação à SPU/DF que proceda à reavaliação dos imóveis referentes aos RIPs 9701010061500, 9701010088620, 9701010095677, 9701010113322 e 9701010116933, atentando para os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, no prazo de 90 dias, para que reflitam valores mais adequados, apresentando as memórias de cálculo e amostras de imóveis utilizadas para elaboração do laudo de avaliação.

7.5.9. Proposta de encaminhamento

7.5.9.1. Determinar à SPU/PE que efetue a correção das inconsistências cadastrais verificadas nos imóveis de registro imobiliário patrimonial (RIP) nº 2423000034105, 2531001089318, 2457010128573, 2457010051503 e 2491000125377, conforme informado pela unidade por meio do Ofício nº 1552/2014/Gabinete/SPU/PE, e informe ao Tribunal as providências adotadas no próximo relatório de gestão do Órgão.

7.5.9.2. Determinar à SPU/CE para que informe, no próximo relatório de gestão, os valores recolhidos a título de aforamento dos imóveis correspondentes aos RIPs 1389000275294, 1389010183376, 1389010266158, 1389010416222, 1389010417113, 1343010038831, 1343010069125, 1505000005507, 1505000006228, 1549000010928, 1571000007036 e 1237010000108 no exercício de 2013, bem como, com base no art. 101 do Decreto-Lei 9.760/46, no prazo de noventa dias, proceda à reavaliação dos mesmos, para que reflitam valores adequados, apresentando as memórias de cálculo e amostras de imóveis utilizadas para elaboração do laudo de avaliação.

7.5.9.3. Determinar à SPU/DF que, com base no art. 101 do Decreto-Lei 9.760/46, no prazo de 90 dias, proceda à reavaliação dos imóveis referentes aos RIPs 9701010061500, 9701010088620, 9701010095677, 9701010113322 e 9701010116933, atentando para os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, para que reflitam valores adequados, apresentando as memórias de cálculo e amostras de imóveis utilizadas para elaboração do laudo de avaliação, bem como promova o cancelamento dos RIPs 9701010106970, 9701010107004, 9701010105907, 9701010106032, 9701010106113, 9701010106202, 9701010072707, 9701010072979, 9701010073193 e 9701010073002, que são indevidos de acordo com as informações prestadas pelo Ofício 658/2014/DILEG/SPU/DF.

8. PONTOS ADICIONAIS

8.1. Constatações para encaminhamento conjunto

8.1.1. Algumas das verificações realizadas ao longo da auditoria evidenciaram a adoção de procedimentos não condizentes com boas práticas de gestão. Todavia, apesar de integrarem a rotina diária das superintendências, verifica-se que a alteração da situação existente independe dos gestores locais, constituindo responsabilidade do órgão central (SPU/MP).

8.1.2. Nesses casos, optou-se por relacionar as evidências encontradas, de forma a fornecer subsídios para o encaminhamento a ser proposto quando da consolidação dos demais relatórios em desenvolvimento nos estados participantes da FOC/SPU.

8.2. Deficiências relacionadas ao planejamento estratégico da unidade

8.2.1. O assunto planejamento estratégico foi abordado no Questionário do Gestor, tópico 1, aplicado aos superintendentes das três unidades da federação (p. 2-3, peças 12, 13 e 14). A intenção era conhecer a aplicação do planejamento estratégico elaborado pelo órgão central.

8.2.2. As três superintendências estaduais relataram que vem aplicando o planejamento estratégico. Todavia, foram apontadas algumas dificuldades e sugestões de melhoria (alíneas "a" a "d" da SPU/CE – p. 1, peça 20; alíneas "e" e "f" da SPU/DF, p. 2, peça 25):

a) a volatilidade dos indicadores que são modificados a cada ano dificulta sua utilidade (indicadores de 2011, 2012, 2013 são diferentes);

b) a impossibilidade de interferência nos quantitativos fixados como meta, uma vez que não há como alterar a estratégia de atuação para aumentar determinados resultados, pois dependerá de comportamento do mercado imobiliário, como exemplo, o número de averbações de transferência de imóveis;

c) a regularização do cadastro dos 100 maiores devedores sem CPF/CNPJ que deveria ser tratada como uma tarefa e não como indicador, visto que se esgotará com o tempo;

d) a divulgação tardia das metas, que este ano (2014) ainda não foram publicadas e em 2013, só ocorreram no mês de novembro, o que dificulta o seu alcance;

e) ausência de uma ferramenta específica e padronizada para o planejamento nos Estados;

f) a necessidade de adequação dos procedimentos internos, tendo em vista a nova proposta de planejamento.

8.2.3. Em virtude dos apontamentos formulados, e considerando a necessidade de análise em conjunto com as informações obtidas nos demais Estados, propõe-se

remeter tais informações para análise no TC 013.087/2014-2.

8.3. Ausência de plano de ação relacionado à gestão de pessoas

8.3.1. O tema Gestão de Pessoas foi abordado no Questionário Gestor, tópico 2, aplicado aos superintendentes das três unidades da federação (CE, PE e DF). A finalidade era visualizar a realidade do quadro de pessoal vivenciada em cada superintendência.

8.3.2. As três superintendências estaduais relataram os seguintes problemas:

a) nas superintendências do DF e CE, não há nenhum servidor apto a realizar avaliações de imóveis; o Estado de Pernambuco conta com um único servidor;

b) o quantitativo de servidores capacitados para a gestão de bens imóveis da União é insuficiente e inexistente quadro próprio nesta área;

c) em todas as superintendências fiscalizadas foram realizados estudos técnicos para mensurar o quantitativo ideal de servidores a serem alocados em cada processo, havendo notícia ao órgão central dos resultados obtidos em todos os casos (p. 2-8, peça 20, p. 3-4, peça 5, e p. 3-4, peça 25);

d) as superintendências de Pernambuco e Distrito Federal relataram que como não possuem quadro próprio satisfatório (quantitativo e qualitativo), tem utilizado a parceria com a Caixa Econômica Federal – CAIXA para casos pontuais, através de convênio existente com o órgão central (SPU/MP);

e) dentre as alternativas encontradas para solucionar a falta de servidores capacitados, fez-se menção à implementação do plano de capacitação para 2014, onde está previsto capacitar alguns servidores com curso de avaliação de imóveis, a iniciar em maio do ano corrente;

f) além da falta de servidores aptos para realizar avaliações de imóveis, há necessidade de outros profissionais com conhecimento técnico cuja capacitação necessária não é integrante do corpo técnico da SPU como a utilização de equipamentos de GPS nos serviços de demarcação e fiscalização, e apoio nas ações de geoprocessamento;

g) as três superintendências mostraram-se favoráveis à criação de carreira específica para atuar na gestão do patrimônio federal, explicitando que o órgão vem enfrentando diversos problemas na execução dos serviços públicos de natureza administrativa, pois as ações necessitam de conhecimentos específicos que não estão disponíveis nas formações acadêmicas básicas de graduação.

8.3.3. Por fim, faz-se menção que nos últimos 10 anos o órgão promoveu um único concurso público para reposição do quadro e que a grande maioria já migrou para outros órgãos ou carreiras.

8.3.4. Os problemas enfrentados nas SPU que estão relacionados à gestão de pessoas no órgão não é nenhuma novidade no âmbito do TCU. Existem inúmeros Acórdãos que já relataram os problemas existentes no órgão como, por exemplo, o Acórdão TCU 2084/2005 – Plenário, in verbis:

3.3.9.3 Destacamos mais uma vez que as informações referentes à situação atual, dificuldades e intenções para o futuro apresentadas nesta seção confirmam nosso entendimento de que é indispensável priorizar a demarcação, cadastramento e/ou recadastramento dos imóveis; de preferência a partir de um levantamento aerofotogramétrico, o qual, além de permitir o traçado das LPM e LMEO, permitirá a elaboração de toda a base cartográfica para a implantação do geoprocessamento, para o que faz-se imprescindível a dotação de todas as unidades - central e regionais - de um corpo técnico-administrativo devidamente capacitado e remunerado, para o que é por demais conveniente a implantação de um plano de carreira próprio e a consequente realização de concurso público para captação e capacitação de servidores. Por mais que os trabalhos sejam desenvolvidos em parceria, mediante convênios, contratos ou qualquer outro instrumento, a administração, fiscalização e controle do patrimônio imobiliário da União continuará sendo da exclusiva responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União, a qual deverá responder até mesmo pelos erros, falhas, impropriedades e/ou irregularidades cometidos por seus parceiros, independentemente do direito de regresso (ação regressiva de reparação de perdas e danos).

8.3.5. Também abordaram o mesmo assunto os Acórdãos TCU 1042/2006, 1325/2007 e 2420/2007, todos do Plenário, além do Acórdão 745/2006 – 1ª Câmara, entre outros.

8.3.6. Em virtude dos apontamentos formulados, e considerando a necessidade de análise em conjunto com as informações obtidas nos demais Estados, propõe-se remeter tais informações para análise no TC 013.087/2014-2.

8.4. Obsolescência ou ineficiência do Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa)

8.4.1. O Questionário Gestor, em seu tópico 4, indagou aos superintendentes sobre as dificuldades existentes no sistema Siapa e vivenciadas nas respectivas unidades da federação (CE, PE e DF).

8.4.2. As três superintendências estaduais relataram os seguintes problemas:

- a) a falta de comunicação com o sistema da Procuradoria da Fazenda Nacional para a emissão da certidão negativa de débitos;
- b) a falta da implantação de módulo para emissão da certidão de domínio da União;
- c) a impossibilidade de se registrar no sistema mais de um responsável ou proprietário (múltiplos CPFs) para um único imóvel;

8.4.3. Além disso, foram apresentadas as seguintes sugestões de melhoria para o Siapa:

- a) inclusão de rotinas específicas para registro da revigoração de aforamento e da suspensão de reintegração de posse;
- b) melhoria das ferramentas de busca e de relatórios gerenciais;
- c) necessidade de comunicação do Siapa com outros sistemas da SPU.

8.4.4. A equipe de auditoria verificou, com base nos esclarecimentos prestados, que o sistema Siapa necessita de aperfeiçoamentos com vistas ao adequado suporte (corretivo e evolutivo) para manutenção e gerenciamento de dados dos bens dominiais da União.

8.4.5. Entretanto, segundo dados do relatório de gestão da SPU relativo ao exercício de 2013, o órgão central tem dado andamento a projeto estratégico de reestruturação dos sistemas legados existentes, o que inclui o sistema Siapa.

8.4.6. Assim sendo, em virtude dos apontamentos formulados, e considerando a necessidade de análise em conjunto com as informações obtidas nos demais Estados, propõe-se remeter tais informações para análise no TC 013.087/2014-2, ressaltando-se, contudo, que está previsto acompanhamento pelo TCU da situação do projeto estratégico de reestruturação dos sistemas, em andamento no órgão central, por meio do Acórdão TCU 2325/2012 – Plenário.

8.5. Obsolescência ou ineficiência do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet)

8.5.1. A exemplo do item anterior, foram feitos questionamentos aos gestores das superintendências estaduais a respeito das dificuldades e limitações apresentadas pelo Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet), quando de sua utilização para gestão dos bens de uso especial.

8.5.2. As três superintendências estaduais (CE, PE e DF) relataram os seguintes problemas:

- a) falta de um suporte técnico mais ágil e eficaz, o que prejudica as correções e evoluções necessárias para aperfeiçoamento do sistema (CE);
- b) ausência de ferramentas de pesquisa e relatórios de gestão eficazes, como a pesquisa de imóveis por coordenadas geográficas, inclusive para controle dos imóveis objeto da ação de usucapião, ou ainda pelo número do processo (CE e PE);
- c) dificuldade na manutenção do cadastramento de imóveis com áreas de grandes proporções que acomodam utilizações diversas, vez que nesses casos ocorrem problemas na atualização dos valores da área;
- d) necessidade de um módulo financeiro (DF);

- e) necessidade de comunicação do Spiunet com outros sistemas da SPU;
- f) ausência de aviso automático acusando que o imóvel está com avaliação e prazos vencidos (DF).

8.5.3. Por outro lado, foram relatadas as seguintes sugestões de melhoria do sistema:

- a) criação de módulos para realizar Unificação e Desmembramento de imóveis;
- b) integração com o sistema CPROD;
- c) possibilidade de inserção de arquivos de fotos nos formatos "kml" e "kmz" (obtidas através do software "Google Earth");
- d) inclusão de módulo para consulta detalhada (utilizar mais de um critério ou filtro);
- e) inclusão de campo para memorial descritivo das benfeitorias;
- f) tornar o sistema georeferenciado, permitindo visualizar o imóvel nas condições atuais em que se encontra, sem que para isso seja necessário ir ao local;
- g) permitir que a atualização do valor do m² do terreno e da benfeitoria de quaisquer dos RIPs vinculados ao RIP Matriz atualize todos os demais RIPs (tanto o matriz quanto os derivados) (PE).

8.5.4. A equipe de auditoria verificou, com base nos esclarecimentos prestados, que o sistema SPIUnet necessita de aperfeiçoamentos com vistas ao adequado suporte de tecnologia da informação para o cadastro e gerenciamento de dados sobre os bens de uso especial da União.

8.5.5. Todavia, segundo dados do relatório de gestão da SPU relativo ao exercício de 2013, o órgão central tem dado andamento a projeto estratégico de reestruturação dos sistemas legados existentes, o que inclui o sistema Spiunet.

8.5.6. Assim sendo, em virtude dos apontamentos formulados, e considerando a necessidade de análise em conjunto com as informações obtidas nos demais Estados, propõe-se remeter tais informações para análise no TC 013.087/2014-2, ressaltando-se, contudo, que está previsto acompanhamento pelo TCU da situação do projeto estratégico de reestruturação dos sistemas legados, em andamento no órgão central, por meio do Acórdão TCU 2325/2012 – Plenário.

9. OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

9.1. Questão de Auditoria Q1: Fornecendo subsídios para avaliação da governança institucional

9.1.1. A questão Q1 da matriz de planejamento – A SPU adota boas práticas de governança relacionadas à atividade de avaliação de imóveis? – foi projetada para

avaliar a governança no âmbito da SPU/MP. No corrente processo, todavia, conforme informado no item 5.2.2, foi elaborado questionário sobre o assunto e aplicado à Secretária do Patrimônio da União.

9.1.2. As respostas fornecidas foram juntadas ao TC 013.087/2014-2 e serão alvo de análise no indicado processo, onde serão centralizadas eventuais propostas de encaminhamento que contemplem a SPU/MP, na condição de órgão central do Patrimônio da União.

9.2. Questão de Auditoria Q2: Fornecendo subsídios para avaliação da gestão

9.2.1. A questão Q2 da matriz de planejamento – A atividade de avaliação de imóveis está suportada por gestão e estrutura mínimas necessárias para sua realização? – foi projetada para avaliar a gestão no âmbito das superintendências estaduais. Alguns pontos, todavia, sofrerão análise conjunta com as auditorias realizadas nos outros estados da federação.

9.2.2. Nesse contexto, as respostas fornecidas pelo questionário aplicado foram consolidadas (item 8 do presente relatório) e serão alvo de análise no TC 013.087/2014-2, onde serão centralizadas eventuais propostas de encaminhamento que contemplem a SPU/MP, na condição de órgão central do Patrimônio da União.

9.3. Necessidade de reformulação da Questão de Auditoria - Q4

9.3.1. De acordo com as definições da equipe de auditoria formuladas ainda na fase de planejamento, a questão Q4 - Existem avaliações de bens dominiais vencidas? - buscava evidenciar a periodicidade das avaliações dos imóveis dominiais constantes do Sistema Siapa (realizadas há mais de dois anos).

9.3.2. Todavia, ao obter a base de dados do Sistema Siapa, observou-se que a verificação não poderia ser realizada em similaridade à que ocorreu no Sistema Spiunet, tendo em vista que os valores de todos os imóveis haviam sofrido atualização no último exercício (2013). Com isso, vislumbrou-se a necessidade de conhecer na minúcia, os procedimentos de atualização da base de imóveis dominiais.

9.3.3. Em regra, as informações utilizadas para alimentar as bases de imóveis dominiais são oriundas de informações constantes em Plantas Genéricas de Valor (PGV). Essas plantas são estabelecidas anualmente, e podem contemplar desde um conjunto de terrenos até a região de um município. A título exemplificativo, pode ser obtida a PGV do município de Fortaleza referente ao exercício de 2009.

9.3.4. Contudo, observou-se que a SPU/MP não obtém anualmente tais plantas. Algumas vezes, as PGVs são utilizadas em um determinado exercício (x0), e, a partir de então, seus valores são atualizados por intermédio de índices de preço de mercado, como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e o Índice Geral de Preços de Mercado – IGPM.

9.3.5. Nesse contexto, observa-se que, da forma como a questão de auditoria foi inicialmente desenhada, havia a necessidade de reestruturá-la, para que contemplasse verificações melhor direcionadas às avaliações realizadas nos imóveis dominiais.

9.3.6. Diante disso, houve reformulação da questão para execução no âmbito da FOC/SPU, de forma a desenvolver verificação melhor adequada. Para a auditoria-piloto, todavia, sua aplicação restou prejudicada.

10. CONCLUSÃO

10.1. Esta fiscalização buscou levantar informações sobre a gestão da SPU no tocante à atividade de avaliação de imóveis, podendo, ainda, identificar possíveis pontos críticos que poderiam ser tratados com vistas ao aperfeiçoamento da sistemática de avaliação de imóveis.

10.2. Ao longo do trabalho, foi possível constatar problemas estruturais na SPU/MP que dificultam a realização de suas atribuições legais e normativas de forma satisfatória; essas questões estão relacionadas à estrutura física das superintendências, restrições orçamentárias, sistemas informatizados inadequados e, principalmente, problemas relacionados à gestão de pessoas do órgão, dentre os quais pode ser citado o baixo quantitativo da força de trabalho e a ausência das qualificações necessárias. Para tanto, foram sintetizadas as informações obtidas para tratamento em conjunto com os demais Estados participantes da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC/SPU).

10.3. Ressalte-se, entretanto, que os problemas já vêm sendo apontados pelo TCU há quase duas décadas e que, nesse dilatado lapso temporal, pouco foi feito para solucionar os problemas listados no passado.

10.4. Há um grande número de avaliações de bens de uso especial vencidas e as superintendências estaduais encontram dificuldades em empreender gestões para que os órgãos da administração pública mantenham essas informações atualizadas.

10.5. No tocante aos bens dominiais, a situação não é diferente. As plantas genéricas de valores utilizadas pela SPU que foram eventualmente analisadas ao longo do trabalho não refletem a realidade dos imóveis dominiais da União no tocante a seu valor de mercado, o que acaba impactando de forma negativa a arrecadação do órgão que, ainda assim, já atingiu cifra bilionária.

10.6. Com relação à atividade de avaliação, pode-se afirmar que não está sendo realizada a contento, especialmente pela falta de servidores aptos a desenvolvê-la. Por essa razão, as avaliações realizadas nos bens imóveis dominiais e de uso especial situados nos Estados do Ceará, Pernambuco e no Distrito Federal não refletem adequadamente a situação dos imóveis.

10.7. Entre os benefícios estimados desta auditoria pode-se mencionar a melhoria na gestão patrimonial e adequação dos valores dos bens imóveis que foram objeto do

presente trabalho àqueles praticados no mercado imobiliário.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11.1. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

11.2. determinar à SPU/CE que:

11.2.1. no prazo de cento e oitenta dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, , atualize as informações dos imóveis constantes do Anexo I, Parte A, realizando nova avaliação imobiliária de acordo com os procedimentos previstos na ON Geade 4/2003 (item 7.2 do presente relatório);

11.2.2. informe, no próximo relatório de gestão, os valores recolhidos a título de aforamento dos imóveis correspondentes aos RIPs 1389000275294, 1389010183376, 1389010266158, 1389010416222, 1389010417113, 1343010038831, 1343010069125, 1505000005507, 1505000006228, 1549000010928, 1571000007036 e 1237010000108 no exercício de 2013, bem como, com base no art. 101 do Decreto-Lei 9.760/46, no prazo de noventa dias, proceda à reavaliação dos mesmos, para que reflitam valores adequados, apresentando as memórias de cálculo e amostras de imóveis utilizadas para elaboração do laudo de avaliação (item 7.5 do presente relatório).

11.3. determinar à SPU/PE que:

11.3.1. no prazo de noventa dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, , conclua o serviço de digitalização dos mapas, livros de registro de imóveis e de outros documentos que julgar necessário, no âmbito da SPU/PE, em conformidade com o Acórdão TCU 552/2003 – Plenário;

11.3.2. no prazo de cento e oitenta dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, atualize as informações dos imóveis constantes do Anexo I, Parte B, realizando nova avaliação imobiliária de acordo com os procedimentos previstos na ON Geade 4/2003 (item 7.2 do presente relatório);

11.3.3. no prazo de sessenta dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531006965000, localizado na Av. Antônio de Góes nº 820 – Pina – Recife/PE, ante a subavaliação de seu valor (item 7.3 do presente relatório);

11.3.4. efetue a correção das inconsistências cadastrais verificadas nos imóveis de registro imobiliário patrimonial (RIP) nº 2423000034105, 2531001089318, 2457010128573, 2457010051503 e 2491000125377, conforme informado pela unidade por meio do Ofício nº 1552/2014/Gabinete/SPU/PE, e informe ao Tribunal as providências adotadas no próximo relatório de gestão do Órgão (item 7.5 do presente relatório).

11.4. determinar à SPU/DF que:

11.4.1. no prazo de cento e oitenta dias, com base no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, atualize as informações dos imóveis constantes do Anexo I, Parte C, realizando nova avaliação imobiliária de acordo com os procedimentos previstos na ON Geade 4/2003 (item 7.2 do presente relatório);

11.4.2. no prazo de noventa dias, com base no art. 101 do Decreto-Lei 9.760/46, , proceda à reavaliação dos imóveis referentes aos RIPs 9701010061500, 9701010088620, 9701010095677, 9701010113322 e 9701010116933, atentando para os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, para que reflitam valores adequados, apresentando as memórias de cálculo e amostras de imóveis utilizadas para elaboração do laudo de avaliação, bem como promova o cancelamento dos RIPs 9701010106970, 9701010107004, 9701010105907, 9701010106032, 9701010106113, 9701010106202, 9701010072707, 9701010072979, 9701010073193 e 9701010073002, que são indevidos de acordo com as informações prestadas pelo Ofício 658/2014/DILEG/SPU/DF (item 7.5 do presente Relatório);

11.5. determinar à Universidade Federal do Ceará que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14.653-2, ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação de todos os bens imóveis sob seu domínio (item 7.3 do presente Relatório);

11.6. determinar ao Banco Central do Brasil que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14.653-2, ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 1389006595002, localizado na Av. Heráclito Graça, 273 – Fortaleza/CE, ante o atraso observado na atualização do valor apurado (item 7.3 do presente Relatório);

11.7. determinar ao II Comando Aéreo Regional localizado na cidade do Recife (PE) que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531004635003, localizado na Av. Armindo Moura s/n – Boa Viagem – Recife/PE, ante a superavaliação de seu valor (item 7.3 do presente Relatório);

11.8. determinar ao Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531004885000, localizado na Av. Professor Moraes Rego s/n – Recife/PE, ante a subavaliação de seu valor (item 7.3 do presente Relatório);

11.9. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região localizado na cidade do Recife que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 2531004795000, localizado na Av. Armindo Moura nº 634 – Recife/PE, ante a subavaliação de seu valor (item 7.3 do presente Relatório);

11.10. determinar à Fundação Universidade de Brasília – FUB que, no prazo de sessenta (60) dias, com base nas normas da SPU/MP atualmente vigentes e na norma ABNT NBR 14653-2 ou naquela que vier a sucedê-la, proceda à reavaliação do imóvel relativo ao RIP 9701202515003, localizado no Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília/DF, ante a subavaliação de seu valor (item 7.3 do presente Relatório);

11.11. dar ciência à SPU/PE de que o descumprimento da determinação constante do subitem 11.3.1 será considerado reincidência passível de multa, nos termos do inciso VIII do art. 268, do RI/TCU. (item 7.1 do presente relatório);

11.12. juntar o presente relatório ao TC 013.087/2014-2, para análise das informações, em especial as constantes do item 8 do presente relatório, de forma a considerar eventuais propostas de encaminhamento que contemplem a SPU/MP, na condição de órgão central do Patrimônio da União.

3. O ilustre titular da Unidade Técnica, em despacho constante da peça 42, exarou as seguintes considerações:

A auditoria é de conformidade, não havendo obrigatoriedade de os gestores serem ouvidos previamente.

Além disso, não envolve determinação que mereça o envio prévio do relatório aos gestores.

De Acordo.

4. Por meio dos TCs 033.368/2014-7 e 033.370/2014-1, os membros da equipe de auditoria representaram em desfavor do superintendente da SPU no Estado de Pernambuco, Sr. Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves (CPF 045.184.448-33), e do o superintendente da Secretaria do Patrimônio da União no Estado do Ceará, Sr. Jorge Luiz Oliveira de Queiroz (CPF 262.706.923-34), em razão de indícios de irregularidades na avaliação de imóveis dominiais sob suas responsabilidades.

É o Relatório.

Voto:

Conforme consta nos autos, a presente atividade de fiscalização é parte integrante de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União, com vistas a verificar os procedimentos de avaliação dos bens dominiais e de uso especial da União situados nos Estados do Ceará e Pernambuco e no Distrito Federal, com base em informações colhidas junto ao Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) e junto ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet).

2. As mais revelantes impropriedades verificadas no contexto da avaliação de bens dominiais e de uso especial da União podem ser subsumidas em falhas operacionais

propriamente ditas e em falhas estruturais, quando relacionadas à gestão dos recursos materiais e humanos empregados na atividade.

3. Em relação a essas últimas, importante notar que elas são concernentes a problemas estruturais existentes na SPU/MP, que trazem óbices ao pleno exercício de suas atribuições em razão da insuficiência do espaço físico das superintendências, dos recursos humanos disponíveis, dos recursos orçamentários alocados e dos recursos de TI em uso. São de tal monta que se refletem no grande número de bens avaliados de forma inadequada ou simplesmente não avaliados regularmente. Esses problemas, a meu ver, estão também na raiz da dificuldade das superintendências estaduais em obter informações atualizadas de alguns órgãos e entidades da Administração Federal.

4. Por exemplo, em relação à precariedade da conservação de mapas e documentos importantes para a demarcação de terrenos da União, considerando a importância dessas peças para atividade-fim da SPU, causa espécie verificar que essa irregularidade ainda não foi sanada, apesar de já ter sido apontada pelo Tribunal (Acórdão nº 522/2003 – TCU – Plenário) e de ter uma solução de baixo custo (digitalização).

5. Por sua vez, a deficiência quantitativa e qualitativa de recursos humanos empregados nos procedimentos de avaliação dos imóveis figura como uma das principais causas das irregularidades verificadas na presente ação de fiscalização. Verificou-se que o número de servidores com o conhecimento técnico necessário para a tarefa é claramente insuficiente, o que ratifica a existência de falha grave de gestão de pessoas já conhecida por este Tribunal.

6. Os recursos de tecnologia da informação disponíveis também são insuficientes, haja vista o fato de que o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) e o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet) já mostram sinais de obsolescência e inadequação para o uso como instrumento de uma boa gestão patrimonial, pois não dispõem de meios adequados de cadastramento; de ferramentas de busca e de extração de relatórios que satisfaçam as necessidades gerenciais. Essas constatações relativas aos dois sistemas, bem como a questão da avaliação de gestão e da governança institucional, todavia, devem ser levadas para os autos do TC 013.087/2014-2, onde está sendo tratada a matéria.

7. Outro fato relevante a ser consignado é que essas falhas têm impacto financeiro direto. A adoção das medidas a serem propostas no relatório consolidado trará efetivamente um substancial aumento de recursos públicos relacionados a arrecadação de foro, laudêmio e taxas de ocupação.

8. Essa assertiva fica clara se tomarmos a situação dos imóveis dominiais nos Estados do Ceará e Pernambuco. Além do baixo índice de demarcação de linha de preamar (LPM), sua situação não é melhor. Imóveis ocupados por grandes grupos econômicos estão subavaliados, em razão de Plantas Genéricas de Valores (PGV) desatualizadas, acarretando pagamentos irrisórios a título de foro, laudêmio ou taxas de ocupação.

9. Nessa atualização, o emprego de índices de correção monetária ou a adequação de valores aos praticados no mercado imobiliário é polêmico e as orientações não são convergentes, mas o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem firmado entendimento no sentido de ser possível a majoração de imposto, foro, laudêmio ou taxa de ocupação, com fundamento na atualização do valor do imóvel em relação ao praticado no mercado imobiliário. Essa questão, que possui grande potencial de responsabilização de gestores e deve ser tratada nos TCS 033.368/2014-7 e 033.370/2014-1.

10. A própria existência de valores irrisórios relacionados a imóveis dominiais no Siapa, por si só, já revela falta de controle na identificação de bens com valores desatualizados, além da clara ausência de procedimentos de atualização sob a égide da razoabilidade e da proporcionalidade; da existência de falhas cadastrais; e da inclusão indevida de imóveis que não mais fazem parte do patrimônio da União.

11. A consequência dessas falhas é a falta de confiabilidade nos dados armazenados no sistema e a depreciação indevida de valores cobrados a título de foro, laudêmio e taxas de ocupação, com claros prejuízos para a Administração.

12. Desafortunadamente, esse quadro não se apresenta melhor quando nos voltamos para os bens de uso especial. Das unidades da federação auditadas, a que possui maior número de avaliações de bens de uso especial em dia é o Distrito Federal, com 54%. No entanto, apenas 15% dos imóveis de uso especial localizados no Estado do Ceará estão dentro do prazo regulamentar, o que demonstra, de um modo geral, a existência de um quadro muito precário das atividades de avaliação de bens de uso especial, trazendo distorções ao Balanço Geral da União.

13. Mesmo entre os imóveis de uso especial avaliados, há indícios de que alguns, com relevante materialidade, foram superavaliados ou subavaliados em razão da não adoção dos procedimentos previstos na ON-Geade 04/2003, na norma ABNT-NBR 14653-2 e no Manual SPIUnet vigentes à época. Assim, cabe dar ciência à SPU a respeito da necessidade da correta avaliação desses bens nos termos da Instrução Normativa nº 1, de 02/12/2014.

14. Diante de todo o exposto, acolho com alterações a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica, cujos argumentos convergentes incorporo às presentes razões de decidir, e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de fevereiro de 2015.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator