



**Instituto Nacional do Seguro Social
Auditoria-Geral**

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Gestão do Patrimônio Imobiliário

**Plano Anual de Auditoria Interna
PAINT/2022**

Setembro/2022



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Ação de auditoria na Gestão do Patrimônio Imobiliário, que integra o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT/2022, desenvolvida pela Auditoria-Geral com o objetivo de avaliar a transferência da gestão de imóveis não operacionais do Fundo do Regime Geral da Previdência Social - FRGPS para a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A transferência da gestão dos imóveis não operacionais do FRGPS para a SPU é uma medida importante que integra a SPU e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, no sentido de transferir a administração e a venda dos imóveis do Fundo. A transferência possibilitará a uniformização na aplicação da legislação e a gestão dos imóveis pertencentes ao FRGPS, que passará a se submeter, em regra, ao regime dos imóveis da União, além de contribuir para o aumento da liquidez do fundo devido à ampliação das ferramentas de regularização e alienação dos ativos imobiliários.

O trabalho considerou os riscos identificados na fase de planejamento e a relevância do Patrimônio Imobiliário do FRGPS, que tem como finalidade assegurar os recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, decorrentes da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991

3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Com base nos exames realizados identificou-se que a transferência de gestão dos imóveis não vem ocorrendo de acordo com a estratégia definida pela alta administração e normativos vigentes, havendo dificuldades no desempenho dos Grupos de Trabalho – GT constituídos, relacionadas à instrução dos processos e, por parte da gestão, em apontar soluções aos problemas identificados.

Destacam-se como entrave a morosidade das concessionárias de serviços públicos, cartórios e prefeituras no fornecimento de certidões e documentos mínimos necessários à transferência, como também a divergência de entendimento, por parte da SPU, no que se refere à transferência da totalidade dos imóveis não operacionais do FRGPS.

Dessa forma, foram expedidas recomendações para que se possa aprimorar a governança e a operacionalização do Plano de transferência.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC – Administração Central
AUDGER – Auditoria-Geral
CGEPI – Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário
CPGI – Coordenador de Patrimônio e Gerenciamento Imobiliário
CEGOV – Comitê Estratégico de Governança do INSS
DGPA – Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração
DIPAI – Divisão de Patrimônio Imobiliário
DIROFL – Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
FRGPS – Fundo do Regime Geral da Previdência Social
GT – Grupo de Trabalho
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
ME – Ministério da Economia
PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna
PFE/INSS – Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS
PND – Plano Nacional de Desmobilização
PRES – Presidência do INSS
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
SA – Solicitação de Auditoria
SAIMF – Serviço de Administração dos Imóveis Funcionais
SEI – Sistema Eletrônico de Informações
SEPRT – Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
SGPIWeb – Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SPIUnet – Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União
SPU – Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
SR – Superintendência Regional
SRSE-I – Superintendência Regional Sudeste I
SRSE-II – Superintendência Regional Sudeste II
SRSUL – Superintendência Regional Sul
SRNE – Superintendência Regional Nordeste
SRNCO – Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste
TTG – Termo de Transferência de Gestão
RIP – Registro Imobiliário Patrimonial



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 5 |
| Plano Amostral..... | 7 |
| Procedimentos de Auditoria..... | 7 |
| Relevância dos controles..... | 8 |
| RESULTADO DOS EXAMES..... | 9 |
| 1. O processo de transferência de gestão dos imóveis apresenta falhas envolvendo sua formalização e instrução, assim como na quantidade de imóveis efetivamente transferidos..... | 9 |
| 1.1 Ausência de documentos obrigatórios na instrução dos processos..... | 9 |
| 1.2 Não cumprimento de formalidade quanto à baixa patrimonial..... | 10 |
| 1.3 Não cumprimento do quantitativo mínimo de transferências por Superintendências Regionais e Administração Central, até o 1º trimestre de 2022..... | 10 |
| 1.4 Recusa ou morosidade no aceite do Termo de Transferência de Gestão pela SPU..... | 11 |
| 2. Inconsistência entre registros nos sistemas SPIUnet, SIAFI e SGPIWeb..... | 14 |
| 3. Fragilidade no monitoramento, supervisão e avaliação do plano de transferência, quanto à intervenção e resolução das dificuldades reportadas pelos grupos de trabalho..... | 15 |
| RECOMENDAÇÕES..... | 17 |
| CONCLUSÃO..... | 18 |
| ANEXO..... | 20 |



INTRODUÇÃO

Com a publicação do Plano de Ação 2022 e do Mapa Estratégico do INSS para o quadriênio 2020-2023, a Auditoria-Geral – AUDGER do INSS elegeu temas a serem auditados no ano de 2022, com base nos riscos e prioridades identificados. Em decorrência desses critérios selecionou-se o tema Gestão do Patrimônio Imobiliário, vinculado à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística – DIROFL e associado ao objetivo estratégico “Otimizar a Aplicação de Recursos”.

O Patrimônio imobiliário do INSS é resultado de sucessões dos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões e, posteriormente, da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS e do Instituto Nacional da Previdência Social – INPS¹, tendo recebido, por consequência, e por força da legislação, o acervo patrimonial daqueles órgãos.

Aos bens imóveis recebidos dos órgãos mencionados, foram agregados outros tantos, havidos por dação em pagamento, compondo dessa forma o patrimônio imobiliário do Instituto, constituído, até março de 2021, de acordo com a Portaria Conjunta PRES/DGPA nº13/2021, por 5.244 imóveis, sendo:

- 2.031 imóveis de uso especial, destinados a uma finalidade específica, considerados necessários e vinculados às atividades operacionais do INSS; e
- 3.213 imóveis dominicais ou não operacionais, considerados desnecessários e que integram o patrimônio do FRGPS, sendo passíveis de alienação.

Com a finalidade de assegurar recursos para pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS, decorrentes da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, foi criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS², integrado por bens, direitos e ativos próprios, geridos pelo INSS, em que os imóveis não operacionais estão contabilizados.

Embora tenha sido criado no ano de 2000 o fundo somente foi implementado em 2014 com a inclusão de órgão específico no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI³, órgão nº 37904 – Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS.

Com a alteração da Lei 13.240/2015⁴, os imóveis não operacionais integrantes do FRGPS passariam a ter sua gestão transferida do INSS para a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU a qual possui competências⁵, entre outras, de lavrar, com força de escritura pública, os contratos de alienação, locação e demais atos relativos a imóveis da União; promover medidas necessárias à incorporação e regularizações do domínio dos bens, sua adequada destinação, além do controle e da fiscalização dos imóveis.

¹ Decreto-Lei nº 72 de 21/11/1966, Lei nº 6.439 de 01/09/1977, Lei n.º 8.029 de 12/04/1990

² Art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal

³ SIAFI: principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

⁴ Arts. 22 e 22-A da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, alterada pela Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019, convertida na Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020.

⁵ Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A transferência de gestão, conforme Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS nº 18/2021, deverá ser precedida, por parte do INSS, da publicação de listagem geral dos imóveis operacionais e não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do FRGPS/INSS e do cadastramento individualizado dos imóveis não operacionais do FRGPS no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet⁶ e, por parte da SPU, do recebimento do Termo de Transferência de Gestão de Imóvel – TTG.

Com a transferência da gestão do imóvel, a SPU providenciará, sempre que possível, a conversão do patrimônio imobiliário em recursos financeiros, por meio dos mecanismos de alienação e de utilização onerosa, os quais serão destinados ao FRGPS.

Os imóveis que não tenham aproveitamento econômico ou não apresentem potencial imediato de alienação ou de utilização onerosa, após análise conjunta da SPU com o INSS, poderão ser objeto de outras formas de destinação, inclusive no âmbito de programas habitacionais.

As despesas operacionais decorrentes da manutenção, administração e avaliação dos imóveis sob gestão da SPU, ficarão a cargo do FRGPS que, por intermédio do INSS, providenciará a descentralização de crédito orçamentário, bem como o repasse de recursos para pagamento das despesas⁷.

Assim, visando ao aprimoramento do processo de gestão de riscos, dos mecanismos de controle e da correta aplicação dos recursos públicos, a execução deste trabalho de auditoria buscou responder as seguintes questões:

1. O processo de transferência dos imóveis do FRGPS para a SPU vem ocorrendo na forma dos normativos vigentes (Lei nº 13.240/2015, Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS nº 18/2021 e Portaria PRES/INSS nº 1.342/2021)?
2. Os valores registrados no Sistema de contabilidade (SIAFI) correspondem às informações encontradas nos sistemas de administração de imóveis (SGPIWeb e SPIUnet)?
3. O monitoramento, supervisão e avaliação dos procedimentos adotados para a transferência dos imóveis do FRGPS para a SPU estão ocorrendo conforme a estratégia definida pela alta administração no Anexo da Portaria PRES/INSS nº 1.342/2021?

⁶ SPIUnet, sistema que faz a gestão e administração da utilização dos imóveis da União, classificados como “Bens de Uso Especial”, mantém controle sobre os imóveis, utilizações e usuários.

⁷ Art.19 da Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS nº 18/2021



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Plano Amostral

As evidências foram coletadas a partir dos seguintes dados:

a) Relação de 5.244 imóveis, sendo 2.031 classificados como operacionais e 3.213 como não operacionais, que constituem o patrimônio imobiliário do INSS e do FRGPS⁸, respectivamente.

b) Do universo de 3.213 imóveis não operacionais, que constituem o patrimônio do FRGPS, foi efetuado levantamento dos 279 imóveis cadastrados no sistema SPIUnet, por Registro Imobiliário Patrimonial – RIP, conforme Quadro 1, que representavam a totalidade dos registros lançados na Unidade Gestora - UG: 513001 – Coordenação de Orçamento e Finanças do FRGPS, até 04/04/2022, e seus respectivos processos administrativos SEI de transferência.

Quadro 1

| Superintendência | Quant. cadastrada no SPIUnet até 04/04/2022 |
|---------------------|---|
| SRSE I | 60 |
| SRSE II | 59 |
| SRSUL | 76 |
| SRNE | 23 |
| SRNCO | 13 |
| ADM. CENTRAL | 48 |
| TOTAL BRASIL | 279 Registros |

Fonte: Equipe de Auditoria

c) Atas de reuniões e relatórios, obtidos nos processos administrativos do Sistema Eletrônico de Informações – SEI específicos, referentes às atividades dos GT e de Supervisão do Plano de Transferência.

Procedimentos de Auditoria

O trabalho foi realizado por meio de análise documental, indagação escrita, procedimentos analíticos, rastreamento e *vouching*.

Visando verificar se a classificação dos imóveis do anexo da Portaria Conjunta nº 13/2021 correspondia aos dados constantes nos sistemas SGPIWeb e SPIUnet, foram extraídas do SGPIWeb, em 01/04/2022, planilha eletrônica com a listagem dos imóveis classificados por uso operacional e não operacional, inclusive daqueles que já haviam sido baixados para repasse à SPU e, do SPIUnet, relação dos imóveis cadastrados até 04/04/2022.

Esses dados também foram confrontados com as informações obtidas em atas, relatórios e questionários aplicados ao GT.

Com base na extração dos 279 registros de imóveis do SPIUnet, buscou-se verificar, por meio de checklist, se esses imóveis estariam com os processos formalizados no SEI e devidamente instruídos com a documentação e informações mínimas necessárias e, se o quantitativo de imóveis transferidos atingiria a meta estabelecida no cronograma, adotando como parâmetro o período entre o 3º trimestre de 2021 até o 1º trimestre de 2022.

⁸ Anexo da Portaria Conjunta PRES/DGPA nº 13, de 30 de março de 2021.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Ainda, em relação aos 279 registros, foram verificadas, por meio de comparações entre os sistemas SIAFI, SPIUnet e SGPIWeb, as informações contábeis e patrimoniais, assim como, a existência de lançamentos sobre alienações de imóveis por parte da SPU, sendo examinados, para tanto os saldos e movimentações das contas contábeis do patrimônio do FRGPS no SIAFI, 12221.05.00 BENS IMOVEIS NAO DESTINADOS A USO – SPIUNET, 11621.02.00 - TERRENOS E IMOV MANTIDOS P/ VENDA e 49111.01.06 – VPA BRUTA A REGULARIZAR – ALIENAÇÃO DE BENS.

Da análise das atas de reuniões, relatórios e questionários aplicados, procurou-se apurar os procedimentos adotados no transcorrer do processo de supervisão, as dificuldades relatadas pelos GT e as propostas, por parte dos gestores, Superintendências e Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário – CGEPI, para resolução dessas dificuldades.

Relevância dos controles

Os controles existentes devem proporcionar à Administração condições necessárias para assegurar o bom gerenciamento do serviço, possibilitando a adoção de medidas de aperfeiçoamento na operacionalização da transferência de gestão dos imóveis do FRGPS para SPU.

Compete à Administração implementar controles que mitiguem os riscos de modo a fornecer segurança ao alcance dos objetivos organizacionais, conforme dispõe o artigo 3º, inciso VI da Resolução nº 5/CEGOV/INSS, de 28 de maio de 2020:

“Art. 3º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:

(...)

VI - Medida de controle: medida aplicada pela organização para tratar os riscos, aumentando a probabilidade de que os objetivos e as metas organizacionais estabelecidos sejam alcançados, bem como medidas de resposta aos riscos que mitiguem, transfiram ou evitem esses riscos.”



RESULTADO DOS EXAMES

1. O processo de transferência de gestão dos imóveis apresenta falhas envolvendo sua formalização e instrução, assim como na quantidade de imóveis efetivamente transferidos.

1.1 Ausência de documentos obrigatórios na instrução dos processos.

O processo de transferência de gestão dos imóveis não operacionais para a SPU deve ser iniciado através de abertura de processo administrativo SEI específico, podendo ser instruído de forma individual ou em lotes de imóveis, observando-se a inserção de documentos mínimos obrigatórios, elencados no plano de transferência.

Portaria PRES/INSS nº 1.342, de 25/08/2021

"9.2. O procedimento de transferência será iniciado com a abertura de processo eletrônico SEI específico, cujo tipo do processo no momento da abertura deverá ser "Patrimônio: Transferência de gestão de bem imóvel do FRGPS para SPU.

(...)

9.4. No processo SEI que instruirá a transferência do imóvel ou do lote de imóveis deverá conter, no mínimo, os seguintes documentos:

(...)

IV - certidão de inteiro teor do imóvel, expedida a menos de 30 (trinta) dias;

(...)

X - certidões referentes aos tributos municipais que incidam sobre o imóvel, se urbano;

XI - certidão negativa de débitos emitida pelo condomínio e pelas concessionárias de energia, água e esgoto, gás, quando for o caso;"

Da análise efetuada nos 279 processos de transferência constituídos no SEI, identificou-se a ausência dos seguintes documentos obrigatórios:

- 86% não apresentaram certidão de inteiro teor do imóvel ou apresentaram certidão de registro de matrícula ou registro de transcrição em sua substituição;
- 38% não apresentaram certidão negativa de débitos emitida pelo condomínio e pelas concessionárias de energia, gás, água e esgoto;
- 25% não apresentaram certidão referente a tributos municipais que incidam sobre o imóvel urbano.

Buscando-se a localização dos documentos faltantes foi encaminhada Solicitação de Auditoria – SA para a Superintendência Regional Sudeste I – SRSE I, Superintendência Regional Sudeste II – SRSE II, Superintendência Regional Sul – SRSUL, Superintendência Regional Nordeste – SRNE e Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste – SRNCO sendo que apenas as SR Nordeste e Norte/Centro-Oeste responderam confirmando o achado.

Associa-se à causa da instrução processual incompleta a demora na emissão de certidões por parte das concessionárias de serviços públicos, cartórios e prefeituras, e tendo como principal efeito o impedimento/retardamento na transferência e alienação dos imóveis pela SPU.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

1.2 Não cumprimento de formalidade quanto à baixa patrimonial.

A norma prevê que a baixa do imóvel, no sistema patrimonial SGPIWeb, deve ser registrada manualmente, após a pactuação do Termo de Transferência de Gestão – TTG, ou seja, com a assinatura da autoridade competente do INSS e ato do Superintendente do Patrimônio da União do respectivo Estado onde o imóvel estiver situado.

Portaria PRES/INSS nº 1.342, de 25/08/2021

“9.9. Após a pactuação do Termo de Transferência de Gestão, o respectivo SENGPAI ou o Serviço de Administração de Imóveis Funcionais - SAIMF, conforme o caso, deverá providenciar a baixa do imóvel no SGPIweb com a qualificação de baixa "DOMINICAL – TRANSFERIDO SPU", incluindo toda a documentação no processo específico de transferência.”

Da análise dos 279 processos cadastrados no sistema SPIUNet, verificou-se que aproximadamente 49% desses imóveis, haviam sido baixados no SGPIWeb sem ter sido pactuado o Termo de Transferência de Gestão, portanto, em desacordo com a normativa.

A causa da baixa no SGPIWeb, sem a efetiva transferência de gestão à SPU, decorreu do Ofício SEI Circular Conjunto nº 1/2021/DIPAI/CEPAI/CGEPI/DGPA-INSS, de 09 de novembro de 2021. O normativo buscou adequar os registros patrimoniais e contábeis, ocasionando a baixa patrimonial antecipada no SGPIWeb dos imóveis cadastrados no SPIUNet. No entanto, o Ofício divergiu das instruções da PORTARIA PRES/INSS nº 1.342, de 25/08/2021.

Essa baixa patrimonial antecipada, sem a conclusão da transferência culmina em prejuízo à fidedignidade das informações presentes no sistema SGPIWeb relacionado ao quantitativo de imóveis efetivamente transferidos à SPU.

1.3 Não cumprimento do quantitativo mínimo de transferências por Superintendências Regionais e Administração Central até o 1º trimestre de 2022.

Visando dar cumprimento à transferência da gestão dos imóveis, o Anexo da Portaria PRES/INSS nº 1.342/2021, apresenta um cronograma que estabelece o quantitativo mínimo como meta trimestral a ser seguido pelas Superintendências Regionais e Administração Central – AC, com previsão de término para o 3º trimestre de 2022.

Os casos de regularização que resultem em baixa do imóvel, retificação de classificação ou outro ajuste cadastral, também contarão para cumprimento da meta.

Portaria PRES/INSS nº 1.342, de 25/08/2021

“23. Cronograma específico da Transferência da Gestão

23.1. Com o cronograma específico da transferência de gestão, estabelece-se um quantitativo mínimo como meta trimestral para a transferência dos imóveis do FRGPS por Unidade da Federação, objetivando o cumprimento do prazo de 18 (dezoito) meses estabelecido para a conclusão da transferência.

23.2. Também contará para atingimento da meta estabelecida, os casos de regularizações realizadas pelas unidades gestoras quando da instrução do procedimento de transferência, que resultem com a devida justificativa em: baixa do imóvel, retificação de classificação ou outro ajuste cadastral no registro do imóvel do SGPIweb.”



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Quadro 2 - Cronograma específico da transferência de gestão com quantitativos mínimos de transferências trimestrais por SR e AC para SPU.

| SR | TOTAL FRGPS | Previsão | | | | | | Previsão acumulada até 1º trimestre 2022 | | Quantidade Realizada até 1º trimestre 2022 | |
|------------------------|-------------|-------------------|--------|-------------------|--------|-------------------|--------|--|---------|--|--------|
| | | 3º trimestre 2021 | % | 4º trimestre 2021 | % | 1º trimestre 2022 | % | | | | |
| SR - I | 131 | 5 | 3,82% | 30 | 22,90% | 40 | 30,53% | 75 | 57,25% | 42 | 32,06% |
| SR - II | 1917 | 25 | 1,30% | 135 | 7,04% | 183 | 9,55% | 343 | 17,89% | 0 | 0,00% |
| SR - III | 234 | 16 | 6,84% | 58 | 24,79% | 112 | 47,86% | 186 | 79,49% | 0 | 0,00% |
| SR - IV | 430 | 13 | 3,02% | 149 | 34,65% | 110 | 25,58% | 272 | 63,26% | 0 | 0,00% |
| SR - V | 316 | 30 | 9,49% | 62 | 19,62% | 61 | 19,30% | 153 | 48,42% | 0 | 0,00% |
| ADM CENTRAL | 185 | 20 | 10,81% | 70 | 37,84% | 95 | 51,35% | 185 | 100,00% | 0 | 0,00% |
| TOTAL BRASIL | 3213 | 109 | 3,39% | 504 | 15,69% | 601 | 18,71% | 1214 | 37,78% | 42 | 3,46% |
| TOTAL BRASIL ACUMULADO | | 109 | 3,39% | 613 | 19,08% | 1214 | 37,78% | 1214 | 37,78% | 42 | 3,46% |

Fonte: Anexo Portaria PRES/INSS nº 1.342, de 25/08/2021, com adaptações da equipe de auditoria.

Dos 1.214 imóveis não operacionais previstos para transferência, até o final do 1º trimestre de 2022, apenas 42 imóveis da SRSE I foram efetivamente transferidos para SPU, o que representa aproximadamente 3,5%.

Concorrem como causa para o não cumprimento do quantitativo mínimo de transferências, a demora na emissão de certidões por parte das concessionárias de serviços públicos, cartórios e prefeituras, assim como a inércia por parte da SPU em assinar o TTG, apesar de assinado pela autoridade competente do INSS, impedindo ou retardando a transferência e alienação do imóvel do FRGPS.

A título de registro, verificou-se que 18 imóveis não operacionais, apesar de não serem transferidos para a SPU, foram baixados no Sistema SGPIWeb, por reversão, venda direta e Plano Nacional de Desmobilização – PND, que, somados aos 42 imóveis que foram transferidos, resultou no alcance de 5% da meta prevista para 31/03/2022.

1.4 Recusa ou morosidade no aceite do Termo de Transferência de Gestão pela SPU.

Conforme previsão normativa os imóveis não operacionais integrantes do FRGPS passariam, em sua totalidade, a ter sua gestão transferida para a SPU, a qual providenciaria, sempre que possível, a conversão do patrimônio imobiliário em recursos financeiros, por meio dos mecanismos de alienação e de utilização onerosa.

A transferência de gestão do imóvel para a SPU se efetivaria mediante ato do Superintendente do Patrimônio da União do Estado de localização do imóvel.

Os imóveis que não tenham aproveitamento econômico ou não apresentem potencial imediato de alienação ou de utilização onerosa, poderão ser objeto de outras formas de destinação, inclusive no âmbito de programas habitacionais.

Lei nº 13.240, de 30/12/2015

“Art. 22. Os imóveis não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social serão geridos pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, observado o disposto na legislação relativa ao patrimônio imobiliário da União.

(...)

§ 4º Sempre que possível, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União providenciará a conversão do patrimônio imobiliário de que trata o caput deste artigo em recursos financeiros, por meio dos mecanismos de alienação e de utilização onerosa.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

(...)

§ 6º A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, em conjunto com o INSS, nos termos de regulamento, identificará os imóveis que não tenham aproveitamento econômico ou não apresentem potencial imediato de alienação ou de utilização onerosa e que poderão ser objeto de outras formas de destinação, inclusive no âmbito de programas habitacionais e de regularização fundiária destinados à população de baixa renda.”

Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS nº 18, de 18/02/2021

“Art. 1º Regulamentar a transferência de gestão dos imóveis não operacionais e funcionais ocupados ou não do Fundo do Regime Geral da Previdência Social - FRGPS para a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

(...)

§ 2º A transferência da gestão dos imóveis não operacionais do FRGPS se efetivará após o recebimento do Termo de Transferência de Gestão -TTG pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, conforme previsto no Inciso III do art. 2º.

(...)

Art. 2º A transferência da gestão dos imóveis não operacionais e dos funcionais que constituam patrimônio imobiliário do FRGPS, na forma do § 1º do Art. 1º, será precedida das seguintes etapas:

(...)

III - recebimento, mediante ato do Superintendente do Patrimônio da União no Estado, do Termo de Transferência de Gestão de imóvel específico ou de grupos de imóveis, elaborado e assinado por autoridade competente do INSS, conforme modelo do Anexo I, devidamente acompanhado do checklist contido no Anexo II preenchido, em até 30 (trinta) dias contados do cadastramento individualizado de que trata o inciso II.”

Dos 158 imóveis cadastrados no SPIUnet pelas Superintendências SRSUL, SRNE e SRSE II, 86 tiveram seus termos de transferência assinados pela autoridade competente do INSS e disponibilizados para pactuação, permanecendo, contudo, a aguardar a manifestação do Superintendente do Patrimônio da União.

Constatou-se também que 10 Imóveis, sendo 09 da SRSUL e 01 da SRSE II, tiveram seus Termos de Transferência de Gestão recusados pela Superintendência do Patrimônio da União do respectivo Estado de localização do imóvel, sob alegação, por meio de Notas Técnicas, de não haver perspectiva de liquidez em curto prazo ou de baixa liquidez para destinação onerosa nos próximos 12 meses, em síntese:

(...)

verifica-se que não há perspectiva de liquidez para o imóvel em curto prazo. Deste modo, recomenda-se a recusa do TTG, com respaldo no §4º, Art. 22 da Lei nº 13.240/2015 e no OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 305/2022/ME, que preconizam que serão aceitos imóveis que, da análise técnica da Superintendência, possuam liquidez para destinações onerosas nos próximos 12 meses, incluindo a alienação ou a cessão onerosa.

(...)

Contudo, considerando o §4º, Art. 22 da Lei nº 13.240/2015, que preconiza que serão aceitos imóveis que, da análise técnica da superintendência, possuam liquidez para destinações onerosas nos próximos 12 meses, incluindo a alienação ou a cessão onerosa, as informações disponíveis até o momento apontam para uma baixa liquidez para destinações onerosas, fato que pode vir a comprometer a destinação do imóvel nos termos propostos nos próximos 12 meses.”



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A Unidade Auditada (DIROFL), por meio do Despacho SEI nº 7178582, da Coordenação de Patrimônio e Gerenciamento, relatou que as Superintendências Regionais do INSS foram surpreendidas pela edição do referido OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 305/2022/ME (SEI nº 7126798), expedido pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, que inviabiliza, em parte, o trabalho de transferência de imóveis até então executado.

Com relação ao Ofício Circular SEI nº 305/2022/ME, de 21/01/2022, citado nas Notas Técnicas de recusa, ele foi expedido unilateralmente pela SPU, sem a participação do INSS, e traz:

“21. Considerando o §4º, Art. 22 da Lei nº 13.240/2015, serão aceitos imóveis que, da análise técnica da superintendência, possuam liquidez para destinações onerosas nos próximos 12 meses, incluindo a alienação ou a cessão onerosa.

(...)

23. Os imóveis que não cumprirem os requisitos acima terão a transferência negada formalmente por ofício do Superintendente dirigido ao Gerente Regional do INSS, o qual informará que nova apresentação de TTG sobre o imóvel negado dependerá do cumprimento dos requisitos.”

Importante consignar a manifestação da douta Procuradoria Federal Especializada PFE/INSS, por meio da NOTA n.º 00018/2022/CGMLP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 20/04/2022 (Doc. SEI n.º 7411383) sobre o assunto:

“4. (...) concluindo não haver alternativa estabelecida pela Lei nº 14.011/2020 e atos regulamentares que não a transferência da totalidade dos imóveis não operacionais do FRGPS à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, não havendo nada a ser acrescentado no momento.

5. Registra-se ainda que não se localizou manifestação jurídica divergente da PGFN - órgão competente pela orientação jurídica da SPU - quanto ao tema, apenas tem-se conhecimento da elaboração do Parecer n. 00828/2021/PGFN/AGU e NOTA n. 01881/2021/PGFN/AGU no curso do processo de NUP 19739/134118/2021-77 (em anexo), sem que tenha sido identificada posicionamento jurídico diverso do apresentado pela PFE-INSS.”

Registra-se, portanto, a divergência do entendimento consignado pela SPU quanto ao §4º c/c com o §6º do Art. 22 da Lei nº 13.240/2015, a qual, diferentemente do que alegado pela SPU, preconiza que a gestão dos imóveis não operacionais deve ser orientada para alienação e monetização, e que os imóveis que não apresentem potencial imediato de alienação ou de utilização onerosa poderão ser objeto de outras formas de destinação.

Com relação à divergência acima mencionada constata-se que, embora tenha havido interação entre o INSS e a SPU, por meio de reunião promovida pelo INSS, visando alinhar o entendimento, até a conclusão dos exames não foi identificada mudança de posicionamento por parte da SPU.

Diante desse cenário, morosidade no aceite e/ou recusa dos Termos de Transferência de Gestão, depreende-se como causa a inércia da SPU em assinar os TTG já subscritos pela autoridade competente do INSS, mediante fundamentação indevida quanto à aplicação do §4º do Art.22 da Lei 13.240/2015 e dos itens 21 e 23 do Ofício Circular SEI nº 305/2022/ME, acarretando atraso ou impedimento na transferência e, conseqüentemente, impossibilitando a alienação ou outra destinação aos imóveis.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

2. Inconsistência entre registros nos sistemas SPIUnet, SIAFI e SGPIWeb.

Os procedimentos orçamentários e contábeis referentes ao plano de transferência de gestão dos imóveis não operacionais estabelecem que no ato do cadastramento do imóvel no sistema SPIUnet ocorra a baixa automática no sistema SIAFI. Já a baixa patrimonial efetuada no sistema SGPIWeb, deverá ser realizada quando se efetivar a transferência de gestão do imóvel para a SPU.

Portaria PRES/INSS nº 1.342, de 25/08/2021

“9.9. Após a pactuação do Termo de Transferência de Gestão, o respectivo SENGPAI ou o Serviço de Administração de Imóveis Funcionais - SAIMF, conforme o caso, deverá providenciar a baixa do imóvel no SGPIweb com a qualificação de baixa "DOMINICAL-TRANSFERIDO SPU", incluindo toda a documentação no processo específico de transferência.

(...)

11.2. As SRs, as GEXs e o SAIMF deverão proceder a baixa patrimonial no SGPIweb dos imóveis que tiverem sua gestão transferida para a SPU, concretizada por meio do Termo de Transferência de Gestão, após o cadastro do imóvel no SPIUNET, devendo ser procedida comunicação à setorial contábil para conhecimento e verificação das providências contábeis no SIAFI.

11.3. A Setorial Contábil procederá a devida baixa no SIAFI referente ao imóvel transferido caso este procedimento não seja automático quando do cadastramento do imóvel objeto da transferência no SPIUnet, conforme orientação específica a ser fornecida pela Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade.”

Verificou-se que, até 04/04/2022, tinham sido cadastrados no Sistema SPIUnet 279 imóveis com valor total de R\$ 302.212.372,80. Confrontando os saldos desses imóveis com as correspondentes contas contábeis no sistema SIAFI, constatou-se correspondência dos registros, pois o cadastramento do imóvel gerou automaticamente o respectivo lançamento contábil, garantindo a exatidão quantitativa e de valores registrados nesses dois sistemas.

Em contrapartida, a baixa no sistema SGPIWeb não ocorreu simultaneamente. Observou-se que o registro da data de baixa é feito de forma manual possibilitando a inserção de uma data retroativa ou mesmo inexistente.

Nota-se que 31 registros de imóveis, no valor total de R\$ 19.143.133,04, não foram baixados do sistema patrimonial SGPIWeb, permanecendo em duplicidade nos sistemas SPIUnet e SGPIWeb.

Atribui-se esta inconsistência à falta de uma rotina de controle específica que garanta o sincronismo entre os lançamentos nos sistemas SPIUnet e SGPIWeb.

O normativo vigente prevê o lançamento contábil no SIAFI no ato do cadastramento no SPIUnet, enquanto a baixa no SGPIWeb ocorre em um momento posterior, ou seja, na pactuação do Termo de Transferência de Gestão.

A não efetuação da baixa no SGPIWeb em simultaneidade com os lançamentos nos sistemas SPIUnet/SIAFI resulta em duplicidade de registros deixando de fornecer ao gestor informações atualizadas e exatas para subsidiar a tomada de decisões, configurando prejuízo à confiabilidade das informações nos sistemas de controle patrimonial e contábil.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3. Fragilidade no monitoramento, supervisão e avaliação do plano de transferência, quanto à intervenção e resolução das dificuldades reportadas pelos grupos de trabalho.

A operacionalização da transferência de gestão de imóveis não operacionais do FRGPS para a SPU, deve ser seguido por contínua supervisão das respectivas Superintendências Regionais e CGEPI, visando assegurar a conformidade e tempestividade dos procedimentos, conforme preceitua o item 24.1 da Portaria PRES/INSS nº 1.342, de 25/08/2021.

Em relação à execução das atividades de transferência de gestão, cada Superintendência deve instituir GT, composto com pelo menos 06 colaboradores, os quais deverão se reunir, no mínimo, mensalmente, mediante registro de ata. O GT tem o papel de reportar à Superintendência Regional e à CGEPI eventuais dificuldades e necessidades de intervenções e suporte à execução do plano.

Portaria PRES/INSS nº 1.342, de 25/08/2021

“24.1. Na operacionalização das ações, o monitoramento, a supervisão e a avaliação são essenciais para acompanhar a execução das ações planejadas e a identificação da necessidade de intervenções e ajustes, assim como subsidiar a tomada de decisão gestora em tempo oportuno, e se dá de maneira transversal em todo o curso do processo.

24.2. A partir da publicação deste Plano de Transferência, as SRs deverão instituir em até 10 (dez) dias Grupo de Trabalho - GT, nos termos do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, composto por, no mínimo, 6 (seis) colaboradores da (s) SR e/ou GEX, que terão o papel de realizar a operacionalização, monitoramento, supervisão e avaliação da transferência de gestão, sem prejuízo de atuações das equipes locais de forma subsidiária.

(...)

24.4. O GT terá o papel de:

(...)

IV - reportar:

a) no máximo, bimestralmente ao Superintendente-Regional o andamento, as eventuais dificuldades e as eventuais necessidades de intervenções e suporte ao cumprimento do Plano; e

b) à CGEPI:

(...)

2. as eventuais dificuldades e necessidades de intervenções e suporte ao cumprimento do Plano não saneadas no âmbito regional; e

(...)

24.6. As reuniões ordinárias do GT serão, no mínimo, mensais, preferencialmente por videoconferência, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias por seu coordenador, por intermédio de mensagem eletrônica e mediante registro de ata, a ser anexada em processo SEI específico das atividades do GT.

24.7. A CGEPI deverá:

(...)

IV - atuar em subsídio à DGPA na prospecção de ações institucionais e interinstitucionais, principalmente nas dificuldades reportadas pelas SRs, que possam suportar a execução do Plano de Transferência; e

V - propor ações e intervenções pela DGPA e/ou pela Presidência quanto à execução do Plano.”

A partir da análise dos relatórios constantes dos processos SEI das atividades dos GT e dos questionários aplicados aos coordenadores destes grupos, foram identificadas desconformidades e dificuldades referentes à execução do plano.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Verificou-se que todos os GT, responsáveis pela execução do plano de transferência, estavam constituídos com o número mínimo de colaboradores conforme previsto em normativo, exceto a Superintendência Regional Sudeste I – SRSE I que contava somente com 4 colaboradores.

Em relação às reuniões ordinárias previstas, dos quatro GT que responderam ao questionário, a SRSE I e SRNE afirmaram não realizar reuniões. A SRSE II e SRNCO relataram que realizavam reuniões, porém somente na SRNCO houve a elaboração de atas. A SRSUL não respondeu ao questionário e, após verificação do processo SEI das atividades desse grupo, não se localizou atas de reunião.

Quanto às dificuldades e necessidades de intervenções e suporte ao cumprimento do plano, os GT das superintendências SRSEII, SRNE e SRNCO apontaram que a falta de dedicação exclusiva por parte dos servidores que compõem o grupo prejudica o andamento do plano de transferência, na medida em que desenvolvem outras atividades relacionadas às áreas de Patrimônio e Logística.

Outra ocorrência relatada por todos os grupos é a demora na obtenção de certidões por parte das concessionárias de serviços públicos e nas respostas às consultas feitas à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS e à Procuradoria-Regional Federal.

Ainda, em relação à demora, os grupos de trabalho das SRSE II, SRSUL, SRNE e SRNCO, relataram dificuldades com prefeituras e cartórios na obtenção de certidões.

Por fim, as superintendências SRSE II, SRSUL e SRNE, após disponibilizarem os processos de transferência, com os TTG já assinados pela autoridade competente do INSS, relataram a resistência por parte da SPU em pactuar o Termo de Transferência de Gestão.

Conforme relatórios e documentos constantes nos processos SEI, específicos das atividades dos GT⁹, não se identificou por parte das respectivas Superintendências Regionais, ações que buscassem dar agilidade à completude dos documentos mínimos necessários.

Da mesma forma, no processo SEI de acompanhamento e supervisão dos trabalhos¹⁰, no qual foram registrados todos os relatórios de atividades dos GT, verificou-se, no transcorrer do plano, a ausência de procedimentos por parte da CGEPI com vistas a solucionar as dificuldades apontadas e não saneadas no âmbito regional.

Face ao exposto, resta insuficiente a atuação dos gestores das Superintendências Regionais e da CGEPI, no sentido de dar cumprimento às normas existentes e em solucionar as dificuldades reportadas pelos grupos de trabalho, impactando o curso do processo de transferência de gestão dos imóveis, o cumprimento do cronograma e, conseqüentemente, a alienação e repasse financeiro ao FRGPS.

⁹ SRSE I – 35014.088564/2022-13; SRSE II – 35014.088691/2022-12; SRSUL – 35014.090444/2022-78; SRNE – 35014.316030/2021-01; SRNE-35014.311909/2021-59 e SRNCO – 35014.335755/2021-91

¹⁰ 35014.317587/2021-51



RECOMENDAÇÕES

À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística – DIROFL:

RECOMENDAÇÃO 1. Adotar rotinas de monitoramento e supervisão para garantir a exequibilidade do Plano de Transferência.

Achados: 1.1, 1.3 e 3

RECOMENDAÇÃO 2. Elaborar plano de ação para enfrentamento das dificuldades apontadas pelos GT nas Atas e Relatórios, avaliando a possibilidade de realizar tratativas com as Prefeituras, cartórios e Procuradoria, a fim de promover a redução dos prazos para obtenção de documentos.

Achados: 1.1, 1.3 e 3

RECOMENDAÇÃO 3. Revisar o Ofício SEI Circular Conjunto nº 1/2021/DIPAI/CEPAI/CGEPI/DGPA-INSS, a fim de garantir que a baixa do imóvel no SGPIWeb ocorra mediante o aceite por parte da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU, na forma estabelecida no item 9.9 da PORTARIA nº 1.342/2021.

Achado: 1.2

RECOMENDAÇÃO 4. Promover tratativas junto à SPU visando a transferência dos imóveis do FRGPS, na forma do art. 22 da Lei 13.240/2015 e Nota n. 00018/2022/CGMLP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

Achado: 1.4

RECOMENDAÇÃO 5. Promover o registro de baixa do imóvel no SGPIWeb simultaneamente à transferência contábil no sistema SPIUnet/SIAFI.

Achado: 2



CONCLUSÃO

Com base no plano amostral, conclui-se que o processo de transferência de gestão dos imóveis não vem ocorrendo de acordo com a estratégia definida pela alta administração e normativos vigentes.

Não houve alienação de imóveis promovida pelo SPU em função da transferência de gestão até 26/05/2022, bem como não houve registro de recebimento por venda de imóvel na contabilidade do FRGPS.

Os Grupos de Trabalho – GT encontraram dificuldades relacionadas à ausência de documentos obrigatórios na instrução dos processos administrativos. Verificou-se que a demora na emissão de certidões por parte das concessionárias de serviços públicos, cartórios e prefeituras, prejudicou o andamento da transferência da gestão.

Da análise dos 279 processos de transferência da amostra, constatou-se que aproximadamente 49% dos imóveis não operacionais do FRGPS não cumpriram a formalidade necessária, sendo baixados no SGPIWeb sem ter sido pactuado o Termo de Transferência de Gestão – TTG, em desacordo com os normativos. A baixa patrimonial teve como causa a necessidade de proceder ao inventário, sendo emitido o Ofício SEI Circular Conjunto nº 1/2021/DIPAI/CEPAI/CGEPI/DGPA-INSS, divergindo do contido na Portaria PRES/INSS nº 1.342/2021. Por consequência, apresentou prejuízo à fidedignidade das informações no sistema patrimonial.

A meta estabelecida para a transferência dos imóveis, até o 1º trimestre de 2022, não foi atingida, devido à falta de documentação mínima necessária no processo administrativo instruído pelo INSS e à falta de manifestação, por parte da SPU, na ausência de assinatura do TTG, mesmo após o documento estar devidamente disponibilizado pela autoridade competente do INSS.

Assim, em que pese a Lei determinar que os imóveis do FRGPS devam ser geridos pela SPU, considerando sua competência inerente em administrar os imóveis da União, identificou-se morosidade por parte da SPU no aceite do TTG. Dos 158 imóveis cadastrados no SPIUnet pelas Superintendências SRSUL, SRNE e SRSE II, 86 tiveram seus termos de transferência assinados por autoridades competentes do INSS e disponibilizados para pactuação, mas permaneceram aguardando manifestação do Superintendente do Patrimônio da União.

Constatou-se também que, 10 Imóveis tiveram seus TTG recusados por Superintendências do Patrimônio da União, com alegações de não haver perspectiva de liquidez em curto prazo ou baixa liquidez para destinação onerosa nos próximos 12 meses.

Quanto à consistência das informações contábeis e patrimoniais, em que pese haver correspondência dos registros contábeis do sistema SIAFI, com os registros do SPIUnet, os registros no sistema patrimonial SGPIWeb não refletem a real situação quantitativa e contábil dos imóveis, acarretando prejuízo à confiabilidade das informações de controle patrimonial. A inconsistência ocorre por falta de rotina específica, que garanta o sincronismo entre os lançamentos nos sistemas SPIUnet e SGPIWeb. Sua ocorrência acarreta prejuízo à confiabilidade das informações nos sistemas de controle patrimonial e contábil.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Por fim, constata-se fragilidade no monitoramento, supervisão e avaliação do plano de transferência. A causa identificada foi a gestão insuficiente por parte das Superintendências Regionais e CGPEI diante das dificuldades reportadas pelos GT, impactando o curso do processo de transferência de gestão dos imóveis, o cumprimento ao cronograma e, conseqüentemente, atraso na alienação e repasse financeiro ao FRGPS.

Dessa forma, foram expedidas recomendações à área Auditada, com o objetivo de aprimorar a governança, a execução, o monitoramento e o controle interno na operacionalização de transferências de gestão dos imóveis não operacionais.

Como benefícios advindos da implementação das recomendações propostas, destacam-se a continuidade no processo de transferência de gestão, com vistas à alienação e repasse financeiro ao FRGPS ou outra destinação aos imóveis transferidos.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

ANEXO

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA EM RELAÇÃO AO RELATÓRIO PRELIMINAR E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em resposta à versão preliminar deste Relatório, a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - DIROFL encaminhou, em 02/12/2022, despacho da Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário – CGEPI, Coordenação de Patrimônio e Gerenciamento Imobiliário - CPGI e da Divisão de Incorporação, Destinação e Regularização Imobiliária – DIDERI, contendo manifestações em relação aos achados e recomendações registrados, conforme trechos citados a seguir:

RECOMENDAÇÃO 1.

Adotar rotinas de monitoramento e supervisão para garantir a exequibilidade do Plano de Transferência. (Achados: 1.1, 1.3 e 3)

RECOMENDAÇÃO 2.

Elaborar plano de ação para enfrentamento das dificuldades apontadas pelos GT nas Atas e Relatórios, avaliando a possibilidade de realizar tratativas com as Prefeituras, cartórios e Procuradoria, a fim de promover a redução dos prazos para obtenção de documentos. (Achados: 1.1, 1.3 e 3)

Manifestação da unidade auditada:

1.1 - Ausência de documentos obrigatórios na instrução dos processos

"

Conforme constatação da Equipe de Auditoria, foram verificados alguns casos em que os processos têm deficiências de instrução por dificuldades encontradas pelos integrantes dos Grupos de Trabalho na obtenção de documentos junto à Cartórios, Prefeituras Municipais, Concessionárias de Serviço Público.

Muitas vezes, o INSS não é o titular constante das Concessionárias de Serviço Público, podendo ser outros órgãos públicos, ocupantes irregulares ou inquilinos.

Os Cartórios de Registro de Títulos e Documentos e os Cartórios de Registro de Imóveis tem legislação específica normatizada pelos Tribunais de Justiça dos respectivos Estados.

As Prefeituras Municipais têm suas estruturas específicas, legislações diversas e interpretações divergentes da imunidade usufruída pelo INSS.

Estes pontos convergem para a morosidade do procedimento de prospecção de documentos e informações necessárias à execução da instrução dos procedimentos de transferência de gestão, observando que há ainda os problemas orgânicos (falta de pessoal, alta demanda, alteração da estrutura organizacional etc.) relacionados com a morosidade na prestação de serviços que não estão sob a alçada desta Autarquia.

[...]



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Durante as Reuniões Nacionais do GT foram orientadas ações necessárias para a agilização da prospecção de documentos e informações, como reuniões com as Procuradorias Regionais, visitas a Cartórios e Prefeituras Municipais, e demandar as unidades de Grandes Clientes das Concessionárias.

[...]

Como forma de mitigar as dificuldades cartoriais, foi firmado convênio com a Associação do Registradores Imobiliário de São Paulo - ARISP que possibilita a emissão de documentação cartorial de forma "on-line" mediante a requisição por ofício eletrônico, os documentos solicitados são enviados ao INSS com prazo inferior a 24 (vinte e quatro) horas.

Outro fato importante é a edição da Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, que dispõe sobre o Sistema Eletrônico do Registros Público (Serp), de que trata o art. 37 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, bem como moderniza e simplifica os procedimentos relativos aos registros públicos de atos e negócios jurídicos, de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), e de incorporações imobiliárias, de que trata a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, cujo cronograma de implantação não poderá ultrapassar 31/01/2023, possibilitando maior agilidade ao sistema cartorário brasileiro.

*Assim verifica-se que a "RECOMENDAÇÃO 2. Elaborar plano de ação para enfrentamento das dificuldades apontadas pelos GT nas Atas e Relatórios, avaliando a possibilidade de realizar tratativas com as Prefeituras, cartórios e Procuradoria, a fim de promover a redução dos prazos para obtenção de documentos", é em parte **inexequível** para a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística, tendo em vista que não há condição técnica, administrativa e jurídica de se proceder uma interlocução com todos os cartórios, prefeituras e concessionárias de forma centralizada, observando que dificuldades orgânicas de atendimento tempestivos por partes destes órgãos também não estão na alçada de atuação da DIROFL, ressalvando, contudo, que quanto à tratativa junto à Procuradoria Federal Especializada INSS é exequível e possível, prescindindo, no entanto, de elaboração de um plano de ação, tendo em vista que já existe o Plano de Transferência instituído pela Portaria PRES/INSS nº 1342, de 25 de agosto de 2021 (SEI nº 9726811).*

Desta feita, pede-se, diante dos argumentos supra expostos, a revisão da Recomendação 2 para: reforçar tratativas junto à PFE/INSS quanto às dificuldades reportadas pelas Superintendências Regionais nos procedimentos de transferência de gestão."

1.3 - Não cumprimento do quantitativo mínimo de transferências por Superintendências Regionais e Administração Central até o 1º trimestre de 2022.

"

[...]

Ocorre que em janeiro de 2022 a Secretária de Coordenação e Governança do Patrimônio da União expediu o Ofício CIRCULAR SEI nº 305/2022/ME (SEI nº 7126798) estabelecendo regras e procedimentos que não estavam vinculados a Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS Nº 18, de 18 de fevereiro de 2021 (SEI nº 9724752).

[...]

A partir deste momento, as Superintendências do Patrimônio da União nos Estados passaram a "escolher" imóveis para serem transferidos, inclusive imóveis não contemplados na listagem editada pela Portaria Conjunta PRES/DGPA Nº 13, de 30 de março de 2021 (SEI nº 9724628), pois tratava-se de imóveis operacionais, não respeitando o § 4º, art. 2º da Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS Nº 18, de 18 de fevereiro de 2021 (SEI nº 9724752). Procedimento que



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

proporcionou atraso na transferência pois sucumbiu os processos tempestivamente concluídos na forma dos normativos”

[...]

A Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, instada a se manifestar no processo 35014.149428/2022-07, que tem como objeto divergência de entendimento entre INSS e SPU quanto a aplicação da Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS Nº 18, de 18 de fevereiro de 2021, editou a Nota nº 00030/2022/CGMLP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 7126847).

[...]

16. Diante disso, entende-se que não há alternativa estabelecida pela Lei nº 14.011/2020 e atos regulamentares que não a transferência da totalidade dos imóveis não operacionais do FRGPS à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia.

3 - Fragilidade no monitoramento, supervisão e avaliação do plano de transferência, quanto à intervenção e resolução das dificuldades reportadas pelos grupos de trabalho.

”

O monitoramento das atividades dos Grupos de Trabalho das Superintendências Regionais por parte da Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário e suas unidades técnicas de Patrimônio Imobiliário se deu de forma atuante, foram realizadas diversas reuniões remotas, orientações mediante manifestações em processos de transferência.

Os servidores designados para integrar os grupos de trabalhos regionais não tiveram condições de dedicação exclusiva com as atividades de transferência de gestão, pois estão vinculados a outras atividades de engenharia, patrimônio imobiliário ou logística, tendo outras obrigações que implicam diretamente no funcionamento de suas unidades de lotação.

Destaque-se também, o procedimento de monitoramento e supervisões das ações realizadas pelos Grupos de Trabalhos das Superintendências Regionais assentadas no processo administrativo nº 35014.317587/2021-51, cujas reuniões, na plataforma Microsoft Teams, são consignadas em atas, onde há a participação de todos os membros dos GT, além de seus Coordenadores.

A Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística e a Presidência foram devidamente comunicadas de todas as dificuldades encontradas no relacionamento com a SPU, havendo ações imediatas junto àquela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

Ocorreram ainda reuniões presenciais, com a participação de todas as Superintendência Regionais, onde foram realizadas cuja temática foi abordada, sendo realizadas avaliações dos trabalhos de transferência de gestão dos imóveis não operacionais para a SPU.

a) São Paulo - de 27/03/2022 a 02/04/2022;

b) Belo Horizonte - de 09/05/2022 a 11/05/2022;

c) Brasília - de 29/05/2022 a 03/06/2022; e

d) Recife - de 08/11/2022 a 11/11/2022.

Outro ponto a considerar, é que o não recebimento dos imóveis não operacionais pelas Superintendências Estaduais do Patrimônio da União, atendendo orientação da Secretária do Patrimônio da União estabelecida no Ofício Circular SEI nº 305/2022/ME (SEI nº 7126798), atrasou os procedimentos, desatualiza a documentação colacionada no processo administrativo, desestimulando o trabalho das Equipes, conforme consta das atas (SEI nº 5435149, 5936262, 6723640, 8233708 e 9714217).”



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Análise da equipe de auditoria:

Com relação aos achados 1.1, 1.3 e 3 e recomendações 1 e 2, não foram apresentados elementos que alterassem a situação encontrada. As manifestações apresentadas pela unidade auditada corroboram os apontamentos realizados pela equipe de auditoria ao longo do relatório.

Considerando a alegação da unidade auditada, quanto ao achado 1.1, de que a Recomendação 2 é parcialmente inexecutável, é compreensível que a DIROFL não tenha capacidade operacional para a citada centralização. No entanto, cabe ressaltar que o propósito da recomendação é que a DIROFL elabore plano de ação, contendo diretrizes às unidades descentralizadas, com estabelecimento de metas, prazos e mensuração dos resultados obtidos.

Ademais, a DIROFL detém competência, por meio da CGEPI, de monitorar, supervisionar e avaliar as atividades do Plano de Transferência, em ações relacionadas à atuação dos GT das Superintendências Regionais.

Como exemplo tem-se a informação da própria área auditada de que já iniciou essas tratativas, mencionando a realização de reuniões nacionais com os GT para orientações necessárias à agilização da prospecção de documentos e informações, sugerindo às unidades descentralizadas reuniões com Procuradorias Regionais, visitas a cartórios e Prefeituras Municipais, e demandar as unidades de grandes clientes das concessionárias.

Desta forma, conclui-se por manter o achado e as recomendações, as quais serão registradas no sistema e-Aud, permitindo futuras manifestações pelas áreas auditadas na fase de monitoramento.

RECOMENDAÇÃO 3.

Revisar o Ofício SEI Circular Conjunto nº 1/2021/DIPAI/CEPAI/CGEPI/DGPA-INSS, a fim de garantir que a baixa do imóvel no SGPIWeb ocorra mediante o aceite por parte da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU, na forma estabelecida no item 9.9 da PORTARIA nº 1.342/2021. (Achado: 1.2)

Manifestação da unidade auditada:

1.2 - Não cumprimento de formalidade quanto à baixa patrimonial.

"

O regulamentado pelo Ofício SEI Circular Conjunto nº 1/2021/DIPAI/CEPAI/CGEPI/DGPAINSS (SEI nº 9752314) foi efetivado visando normatizar a situação vivenciada naquele momento, onde não havia embaraços entre o INSS e a SPU, buscando conciliar o recebimento do imóvel pela SPU e os assentamentos patrimoniais e contábeis para o encerramento do exercício financeiro de 2021 do INSS e do FRGPS exaurindo-se, portanto, para exercícios posteriores.

Como já abordado no item 1.3, as medidas unilaterais adotadas pela SPU procederam a inconsistência detectada pela Equipe de Auditoria de que bens imóveis que tiveram os seus Registros Imobiliários Patrimoniais - RIP's cadastrados não tiveram seus Termos de Transferência



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

de Gestão - TTGs assinados pela respectiva Superintendência do Patrimônio da União, apesar de efetivamente notificados pelo INSS.

O procedimento de baixa patrimonial e contábil no exercício de 2021 observaram ações e procedimentos feitos em consonância com a Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade de forma a não impactar nos registros contábeis e patrimoniais dos bens imóveis que tiveram seus registros inscritos no SPIUnet, através dos Registros Imobiliários Patrimoniais - RIP's, observando que diante da situação de caso concreto, em especial o não recebimento tempestivo dos TTGs por parte da SPU, a CGEPI, a CGOFC e a DIROFL atuarão na revisão do fluxo disciplinado pelo Plano de Transferência de Gestão instituído pela Portaria PRES/INSS nº 1342, de 25 de agosto de 2021, em consonância com o contido na Recomendação 5 deste Relatório Preliminar o que, por sua vez, exaure quanto ao contido na Recomendação 3.

Análise da equipe de auditoria:

Com relação ao achado 1.2 e recomendação 3, não foram apresentados elementos que alterassem a situação encontrada. As manifestações apresentadas pela unidade auditada corroboram os apontamentos realizados pela equipe de auditoria ao longo do relatório.

Desta forma, conclui-se por manter o achado e a recomendação, que será registrada no sistema e-Aud, permitindo futuras manifestações pelas áreas auditadas na fase de monitoramento.

RECOMENDAÇÃO 4.

Promover tratativas junto à SPU visando a transferência dos imóveis do FRGPS, na forma do art. 22 da Lei 13.240/2015 e Nota n. 00018/2022/CGMLP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU. (Achado: 1.4)

Manifestação da unidade auditada:

1.4 - Recusa ou morosidade no aceite do Termo de Transferência de Gestão pela SPU

"

O INSS vem mantendo as tratativas junto a SPU visando a transferência de imóveis do Fundo tanto no nível operacional como no estratégico com reuniões presenciais e remotas, ocorridas em 05/09/2022, 11/10/2022 e 03/11/2022.

Quando da proximidade de vencimento do prazo estabelecido na Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS Nº 18, de 18 de fevereiro de 2021 (SEI nº 9724752), a Presidência do INSS, por duas vezes, notificou a Senhora Secretária de Coordenação e Gestão do Patrimônio da União apresentando a proposta de alteração da Portaria acima referenciada estabelecendo novo prazo para conclusão dos trabalhos.

No entanto, aquela Secretaria se manteve silente, não apresentando nenhuma manifestação ao INSS.

Conforme constatado pela Equipe de Auditoria, a recusa ou a morosidade no aceite do Termo de Transferência de Gestão pela SPU tem sido o grande "gargalo" do cumprimento do estabelecido no art. 22 da Lei 13.240/2015.

Outro ponto a considerar, é que o não recebimento dos imóveis não operacionais pelas Superintendências Estaduais do Patrimônio da União, atendendo orientação da Secretária do Patrimônio da União estabelecida no Ofício Circular SEI nº 305/2022/ME (SEI nº 7126798), atrasou



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

os procedimentos, desatualiza a documentação colacionada no processo administrativo, desestimula o trabalho das Equipes, conforme consta das atas (SEI nº 5435149, 5936262, 6723640, 8233708 e 9714217).

A Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística e a Presidência foram devidamente comunicadas de todas as dificuldades encontradas no relacionamento com a SPU, havendo ações imediatas junto àquela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.”

Análise da equipe de auditoria:

Quanto ao achado 1.4, recomendação 4, a unidade auditada informa que vem mantendo tratativas junto a SPU, visando a transferência de imóveis do Fundo tanto no nível operacional como no estratégico, contudo, não houve demonstração dos instrumentos de formalização de reuniões e de respectivos resultados.

Desta forma, conclui-se por manter o achado e a recomendação, que será registrada no sistema e-Aud, permitindo futuras manifestações pelas áreas auditadas na fase de monitoramento.

RECOMENDAÇÃO 5.

Promover o registro de baixa do imóvel no SGPIWeb simultaneamente à transferência contábil no sistema SPIUnet/SIAFI. (Achado: 2)

Manifestação da unidade auditada:

2 - Inconsistência entre registros nos sistemas SPIUnet, SIAFI e SGPIWeb.

"

Novamente, registra-se que o não cumprimento pela SPU do pactuado pelos entes na Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS Nº 18, de 18 de fevereiro de 2021 (SEI nº 9724752) proporcionou esta anomalia, observando que diante da situação de caso concreto, em especial o não recebimento tempestivo dos TTGs por parte da SPU, a CGEPI, a CGOFC e a DIROFL atuarão na revisão do fluxo disciplinado pelo Plano de Transferência de Gestão instituído pela Portaria PRES/INSS nº 1342, de 25 de agosto de 2021, em consonância com o contido na Recomendação 5 deste Relatório Preliminar.

Reitera-se que o não recebimento dos imóveis não operacionais pelas Superintendências Estaduais do Patrimônio da União, atendendo orientação da Secretária do Patrimônio da União estabelecida no Ofício Circular SEI nº 305/2022/ME (SEI nº 7126798) atrasou os procedimentos, desatualiza a documentação colacionada no processo administrativo, assim como impacta nos procedimentos até então disciplinados, em especial, quanto aos fluxos de transferência previamente estabelecidos.”

Análise da equipe de auditoria:

Com relação ao achado 2 e recomendação 5, não foram apresentados elementos que alterassem a situação encontrada. As manifestações apresentadas pela unidade auditada corroboram os apontamentos realizados pela equipe de auditoria ao longo do relatório.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Desta forma, conclui-se por manter o achado e a recomendação, que será registrada no sistema e-Aud, permitindo futuras manifestações pelas áreas auditadas na fase de monitoramento.