

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº 1050442

Objeto do Relatório: Programa Mineiro de
Integração e Regularização Territorial - Minas
REURB

Secretaria de Estado de Desenvolvimento
Econômico

04/01/2022

CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

Controladoria Setorial – Cset SEDE

RELATÓRIO PRELIMINAR Nº 1050405

Unidade Auditada: **Secretaria de Estado de
Desenvolvimento Econômico**

Município: **Belo Horizonte/MG**

Ordem de serviço: **02/2020**

MISSÃO DA CGE

Exercer e fomentar o Controle Interno das ações governamentais, trabalhando essencialmente para agregar valor ao serviço Público e aprimorar a gestão pública estadual, tendo entre seus principais compromissos a prevenção e o combate à corrupção, o fortalecimento da integridade, a consolidação da transparência e a participação ativa do cidadão.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

A presente auditoria teve como objetivo avaliar o cumprimento dos requisitos e dos critérios estabelecidos na legislação para concessão de títulos aos beneficiários do Programa MINAS REURB no município de Veríssimo; a execução contratual referente à terceirização para o levantamento planialtimétrico e georreferenciado cadastral dos loteamentos no município de Nova Lima e ao cumprimento/fiscalização dos termos de cooperação técnica firmados com os municípios de Nova Lima, Governador Valadares e Veríssimo.

POR QUE A CSET REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em decorrência da importância da questão fundiária no Estado de Minas Gerais frente ao déficit habitacional do Estado e por ser o Programa MINAS REURB considerado pela Secretaria como um projeto importante, capaz de promover o desenvolvimento econômico local.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Considerando o escopo de auditoria, destacam-se como as principais conclusões do trabalho: fragilidade dos controles de verificação e validação dos requisitos legais para concessão de legitimação fundiária; desvio de finalidade do objeto pactuado em contrato; ordens de serviços não possuem detalhamento do serviço a ser executado, e; fragilidade do controle/fiscalização por parte do gestor do contrato com a empresa Hidros [REDACTED].

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Diante dos exames realizados, recomenda-se, dentre outras: exigir dos requerentes da REURB, quando do seu cadastro, os comprovantes de renda de todos os integrantes do grupo familiar; revisar os formulários fornecidos aos municípios com objetivo de que seja observado o disposto no Inciso I, § 1º, art. 23 da Lei 13.465/2017, adotar mecanismos de controle para acompanhamento eficiente, contínuo dos Termos de Cooperação Técnica e contratos firmados no âmbito do REURB.



Lista de Siglas e Abreviaturas

CGE – Controladoria Geral do Estado

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

CSET – Controladoria Setorial

DRFU – Diretoria de Regularização Fundiária Urbana, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

MINAS REURB - Programa Mineiro de Regularização Territorial

OS – Ordem de serviço

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

REURB - Regularização Fundiária Urbana

REURB-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico

REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social

SECIR – Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional

SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

TCT – Termo de Cooperação Técnica

TCU – Tribunal de Contas da União



Sumário

Introdução	7
Resultado dos Exames	8
1. Fragilidade dos controles de verificação e validação dos requisitos legais para concessão de legitimação fundiária a beneficiários do MINAS REURB no Município de Veríssimo	8
2. Descumprimento de cláusulas contratuais e da legislação vigente por parte do gestor.....	15
3. Fragilidade dos controles de execução e gestão de termos de cooperação técnica.....	24
Propostas de Recomendações	30
Conclusão	32

(Apêndices suprimidos conforme Item 376 da IN CGE/GAB Nº 01/2021)



Introdução

A Controladoria Setorial da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE, no uso de suas competências, procedeu à análise e avaliação do programa de concessão de títulos de propriedade de regularização fundiária urbana do Estado de Minas Gerais visto sua importância para o Estado e para a população mineira.

O Programa Mineiro de Regularização Territorial - MINAS REURB visa promover o desenvolvimento econômico local por meio da regularização fundiária urbana, inclusive com o apoio aos municípios, visando efetivar a entrega de títulos de propriedade urbana aos cidadãos.

Por meio da Lei nº 23.578, de 15/01/2020, foi instituído o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG para o quadriênio 2020-2023 e atribuiu à SEDE a responsabilidade da execução do Programa MINAS REURB. Para tanto, foi estabelecido como produto “títulos de propriedade entregue” e como meta física 214 títulos entregues por ano abrangido pelo PPAG.

O Programa MINAS REURB é executado pela Diretoria de Regularização Fundiária Urbana, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – DRFU que possui como uma de suas atribuições a promoção da política estadual de regularização fundiária urbana, incluindo a gestão do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e a destinação e regularização de áreas urbanas.

O presente trabalho teve como objetivo avaliar o cumprimento dos requisitos e dos critérios estabelecidos na legislação para concessão de títulos aos beneficiários do Programa Minas REURB no município de Veríssimo; a execução contratual referente à terceirização para o levantamento planialtimétrico e georreferenciado cadastral dos loteamentos no município de Nova Lima e ao cumprimento/fiscalização dos termos de cooperação técnica firmados com os municípios de Nova Lima, Governador Valadares e Veríssimo.

A metodologia empregada para execução deste trabalho consistiu na aplicação das técnicas de auditoria de análise de dados e documentos. As apurações e levantamentos foram realizadas consoantes normas e procedimentos de auditoria, incluindo, conseqüentemente, provas em registros e documentos na extensão julgada necessária, segundo as circunstâncias, visando à obtenção das evidências e dos elementos de convicção sobre as ocorrências detectadas.

Resultado dos Exames

1. Fragilidade dos controles de verificação e validação dos requisitos legais para concessão de legitimação fundiária a beneficiários do MINAS REURB no Município de Veríssimo.

A regularização fundiária compreende o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos informais¹, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. De acordo com art. 13 da Lei Federal nº 13.465/2017, a REURB é classificada em regulação fundiária de interesse social (REURB-S) e de interesse específico (REURB-E) conforme a seguir:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Adicionalmente, para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, o art. 6º do Decreto Federal nº 9.310/2018, aduz que a definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Contudo, conforme o Parágrafo único do referido artigo, a renda familiar não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no país².

Um dos mecanismos de reconhecimento da aquisição do direito real de propriedade sobre a unidade imobiliária objeto da Reurb, é a legitimação fundiária. Por meio deste instrumento de titulação, é permitida a aquisição do direito real de propriedade àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado (art. 23 da Lei nº 13.465/2017).

¹ Os núcleos urbanos informais são aqueles núcleos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização (Inciso II, art 3º do Decreto Federal nº 9.310/2018).

² Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País.



A legitimação fundiária será concedida ao beneficiário apenas na Reurb de Interesse Social (Reurb-S) que é aplicável somente aos núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda (§ 1º do art. 23 da Lei nº 13.465/2017).

Assim, na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

- Não ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural (inciso I, § 1º, art. 23 da Lei 13.465/2017);
- Não ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto (inciso II, § 1º, art. 23 da Lei 13.465/2017);
- Em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (inciso III, § 1º, art. 23 da Lei 13.465/2017).

Desta forma, para a realização da regularização fundiária em Veríssimo foi celebrado um Termo de Cooperação Técnica – TCT s/n, em 26/09/2017, entre o município e a antiga Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR, tendo como objeto “a regularização fundiária de área específica no Bairro Centro, localizado no perímetro urbano do Município de Veríssimo”³.

O município de Veríssimo, através do Decreto nº 148, de 16/11/2017, instaurou o procedimento da REURB e o classificou como de REURB-S, visto que o núcleo urbano informal é ocupado, predominantemente, por população de baixa renda.

De acordo com o estudo de demarcação urbanística realizado no núcleo informal do município, verificou-se que a área a ser regularizada consistia em área devoluta pertencente ao Estado.

Para fins de verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei 13.465/17 foi selecionada uma amostra de 25 requerentes da regularização fundiária no município de Veríssimo, inseridos no Programa MINAS REURB, cujos processos de regularização fundiária ocorreram da seguinte forma:

³ Destaca-se que não há nenhuma transferência de recurso entre os partícipes conforme descrito na Cláusula Sétima do referido TCT.



Quadro I: Processos de regularização fundiária – Município de Veríssimo

Ano da entrega da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) ao cartório ⁴ :	Nº de requerentes com CRF entregues ao cartório	Nº de processos analisados
2020	190	25

Fonte: Memorando.SEDE/DRFU.nº 11/2020 e planilha anexa (12181359), de 09/03/20; Memorando.SEDE/DRFU.nº 28/2020, de 22/06/2020, da Diretoria de Regularização Fundiária Urbana, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – DRFU - Processo nº 1520.01.0001604/2020-73

A seguir são apresentadas as análises do cumprimento dos requisitos e dos critérios estabelecidos na legislação para concessão de títulos aos beneficiários do Programa MINAS REURB no município em Veríssimo:

a) Renda familiar (condição para classificação da REURB-S)

Para fins de verificação da classificação na modalidade REURB-S, utilizou-se como data base 16/11/2017, data de publicação do Decreto nº 148 pelo município de Veríssimo, cujo quíntuplo do salário mínimo vigente no país, à época, era de R\$ 4.685,00⁵.

De acordo com os autos dos processos, a renda familiar é declarada pelo requerente quando do preenchimento do formulário “Cadastro do Beneficiário – C1”. Contudo, não consta nos documentos analisados comprovação documental da referida declaração.

Figura I – Exemplo de declaração da renda familiar

12 RENDA FAMILIAR		
☒ 0 A 1 SALÁRIO MÍNIMO	☐ 2 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	☐ 4 A 5 SALÁRIOS MÍNIMOS
☐ 1 A 2 SALÁRIOS MÍNIMOS	☐ 3 A 4 SALÁRIOS MÍNIMOS	☐ ACIMA DE 5 SALÁRIOS MÍNIMOS

Fonte: Formulário “Cadastro do Beneficiário – C1”

Adicionalmente, o requerente deve declarar, no mesmo formulário, sua profissão. No entanto, também, não há nenhuma comprovação documental no processo que comprove tal declaração.

⁴ Documento expedido pelo Município ao final do procedimento da REURB constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos. Conforme informação da DRFU, em 09/03/2020, a CRF foi entregue ao Cartório de Registro de Imóveis de Uberaba e, naquela época, a Secretaria estava aguardando o cartório finalizar o procedimento de registro e individualização das matrículas.

⁵ No ano de 2017, o salário mínimo era de R\$ 937,00 conforme Decreto nº 8.948/2016.

Em pesquisas adicionais, realizada pela equipe de auditoria, constaram-se que 03 dos requerentes eram proprietários de empresa, empresários individuais, porém, não declararam tal situação no Formulário “Cadastro do Beneficiário – C1, conforme demonstrado a seguir:

Quadro II: Profissão declarada e respectiva empresa dos requerentes empresários

Nome do beneficiário	Profissão declarada	Cadastro da empresa na Receita Federal	Natureza Jurídica
S.A.S.G	Do lar	CNPJ: [REDACTED] (ativo) Nome empresa (fantasia): [REDACTED] Endereço: Rua Padre Júlio de Rass, 750 – Centro – Veríssimo	Empresário Individual
P.U.A.S	Autônomo	CNPJ: [REDACTED] (ativo) Nome empresa: [REDACTED] (Comercio varejista de artigos de cama, mesa e banho) Endereço: Avenida Velha Padre Júlio de Razz, 586 - Centro – Veríssimo	Empresário Individual
G.D.N.	Motorista	CNPJ: [REDACTED] (ativo) Nome empresa (fantasia): [REDACTED] [REDACTED] (Aluguel de máquinas e equipamentos Agrícolas) Endereço: Rua Miguel Arcanjo da Costa, 215 - Bairro Boa Vista II Veríssimo	Empresário Individual

Fonte: Cadastro do Beneficiário – C1 e dados da Receita Federal do Brasil. - consulta realizada em agosto de 2020.

Diante do exposto, verificam-se fragilidades nos controles dos procedimentos de cadastro do MINAS REURB visto a inexistência de comprovação da renda familiar pelo requerente, bem como sua efetiva ocupação laboral uma vez que os dados são declaratórios.

Destaca-se que coube ao município de Veríssimo o cadastramento, por meio do preenchimento dos formulários, dos requerentes, bem como o recolhimento dos documentos obrigatórios (Cláusula 2ª, Item II, Letra “c” do TCT s/n). Ressalta-se que é responsabilidade da Secretaria a verificação e a validação dos processos administrativos instruídos pela equipe técnica do município (Cláusula 2ª, Item I, Letra “e” do TCT s/n). Além disso, registra-se que foram designados, no próprio instrumento

jurídico, servidores da SECIR e do município para acompanhamento da execução dos trabalhos conforme disposto na Cláusula 4ª, Item I e II do TCT s/n.

b) Não ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural

Tal requisito foi verificado por meio de declaração do beneficiário e mediante emissão de certidão do Primeiro Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Uberaba que comprova que o requerente não possui imóvel na Comarca. Destaca-se que a verificação desta condição se deu, somente, em âmbito municipal.

Figura II – Exemplo de declaração de propriedade de imóvel

1) DECLARO, PARA OS FINS DE ALIENAÇÃO OU CONCESSÃO DE TERRENO DEVOLUTO, PERANTE A SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADES E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL, E SOB AS PENAS DA LEI, QUE:	
☐ SOU PROPRIETÁRIO DE OUTRO IMÓVEL (URBANO OU RURAL) <u>NO MUNICÍPIO</u>	☒ <u>NÃO SOU PROPRIETÁRIO DE OUTRO IMÓVEL (URBANO OU RURAL) NO MUNICÍPIO</u>
SE POSITIVO, RELACIONAR O NÚMERO DE REGISTRO DO IMÓVEL E O RESPECTIVO CARTÓRIO. BEM COMO ANEXAR CÓPIA (S) DO (S) DOCUMENTO (S) COMPROBATÓRIOS.	

Fonte: Formulário “Declarações Leis 7.373/1978 e 11.020/1993 Termo de Compromisso_ C-2”

Contudo, tanto a Lei nº 13.465/2017 como o Decreto Federal nº 9.310/2018 não delimitam a área da propriedade como sendo municipal. Sendo assim, entende-se que tal limitação deve ser em âmbito nacional.

c) Não ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto.

Este requisito é validado por meio de ato declaratório, quando do preenchimento do Formulário “Declarações Leis 7.373/1978 e 11.020/1993 Termo de Compromisso_ C-2” no qual o pretense beneficiário declara não ter legitimado outro imóvel urbano ou rural.

Figura III – Exemplo de declaração de não legitimação outro de imóvel

2) DECLARO, PARA OS FINS DE ALIENAÇÃO OU CONCESSÃO DE TERRENO DEVOLUTO, PERANTE A SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADES E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL, E SOB AS PENAS DA LEI, QUE:	
☐ LEGITIMEI OUTRO IMÓVEL (URBANO OU RURAL)	☒ <u>NÃO LEGITIMEI OUTRO IMÓVEL (URBANO OU RURAL)</u>

Fonte: Formulário “Declarações Leis 7.373/1978 e 11.020/1993 Termo de Compromisso_ C-2”

Adicionalmente, consta nos processos dos requerentes, comprovante de Pesquisa Unificada no “Portal do Servidor SEARA/ITER – pesquisa unificada de sistemas”,

conforme Figura IV. Tal pesquisa tem como objetivo verificar se o requerente já foi beneficiário ou não pela legitimação fundiária.

Figura IV – Exemplo de pesquisa no Portal do Servidor SEARA/ITER – pesquisa unificada de sistemas



Fonte: Processo dos requerentes

Contudo, verificou-se, na amostra analisada, a existência de requerentes (vide Quadro III) solicitando mais de uma legitimação fundiária, com a mesma finalidade, no mesmo núcleo urbano, contrariando o Inciso II, § 1º, art. 23 da Lei 13.465/17, visto que os processos desses requerentes já foram analisados, validados e aprovados pela Secretaria e encaminhados ao Cartório de Registro de Imóveis para registro da CRF e do Projeto de Regularização Fundiária aprovado.

Quadro III: Beneficiários que requereram mais de uma legitimação no mesmo núcleo

Nome do beneficiário	Referência do imóvel	Finalidade (uso do imóvel)	Tempo de ocupação	Edificação/vago	Comprovação de posse anterior a 08/07/1997
CPF: ***.39 9.576- **	Quadra54 – Lote 04 (71105. 19.140)	Moradia	25 anos	Edificado	Sim - No processo consta escritura de compra e venda datada de 30/09/1992⁶ .
	Quadra54 – Lote 03 (71105. 19.139)	Moradia	25 anos	Edificado	Não -No processo consta um documento de 30/01/2001 por meio do qual aPrefeitura de Veríssimo destina o imóvel “ao uso” do requerente ⁷ .
CPF:*** .76 2.176- **	Quadra49 – Lote 06 (71105. 19.071)	Moradia	25 anos	Vago	Não – No processo consta contrato particular de compra e venda de imóvel datado de 23/04/2011 .

⁶ Registra-se que as informações do imóvel (nome da rua e metragem) constante na escritura são divergentes da constante nos documentos cadastrais. Adicionalmente, consta um Termo Circunstanciado, assinado pelo Assessor de Gabinete do município e coordenador do projeto esclarecendo que se refere ao mesmo imóvel e as divergências decorrem de alterações realizadas posteriormente pela prefeitura.

⁷ Destaca-se que as informações do imóvel (nome da rua e metragem) constante neste documento são divergentes daquelas apresentadas nos documentos cadastrais. Adicionalmente, consta, no processo, uma declaração assinada pelo Assessor de Gabinete do município e coordenador do projeto declarando que o nome do logradouro foi alterado, contudo, sem a promulgação de uma lei municipal.



	Quadra52 – Lote 28 (71105. 19.108)	Moradia	5 anos	Edificado	Não – No processo consta contrato de compromisso de compra e venda de imóvel datado de 07/12/2012⁸ .
CPF: ** * 71 2.386- **	Quadra47 – Lote 11 (71105. 19.061)	Moradia	3 anos	Edificado	Não – Consta, no processo, declaração da CEMIG de que a instalação em nome do requerente ocorreu em 31/08/2012 .
	Quadra49 – Lote 10 (71105. 19.075)	Moradia	2 anos e 4 meses	Edificado	Não – Consta no processo um contrato de compromisso de compra e venda datado de 11/09/2015 .

Fonte: Processos dos requerentes

Destaca-se que de acordo com o art. 96, da Constituição Estadual de Minas Gerais (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) “a legitimação de mais de uma área devoluta no perímetro urbano em nome da mesma pessoa é condicionada à posse pacífica do terreno edificado por prazo superior a 1 (um) ano contado até a data da promulgação da emenda que instituiu este artigo.” (Artigo acrescentado pelo art. 4º da Emenda à Constituição nº 34, de 8/7/1998.)

Registra-se que não consta no processo dos requerentes justificativas e evidências que os enquadram na exceção disposta no art. 96, da Constituição Estadual de Minas Gerais e que, conforme Cláusula 2ª, Item I, Letra “e” do Termo de Cooperação Técnica s/n, celebrado entre SECIR e o município de Veríssimo, é obrigação da SECIR a conferência e validação dos processos administrativos caso a área a ser regularizada seja estadual:

Se a área regularizada for estadual a SECIR fará a conferência dos processos administrativos instruídos pelos técnicos do município, validando-os ou apontando as correções e/ou os ajustes necessários para a sua validação, ou ainda, efetuando o cancelamento e a devolução definitiva, mediante justificativa, daqueles identificados como inválidos por não atendimento aos requisitos legais normativos.

Assim, pelo exposto nos tópicos anteriores, verificam-se deficiências no processo de cadastramento dos requerentes, na conferência e validação dos processos pelo município e pelos membros da Secretaria designados para acompanhamento da execução dos trabalhos conforme Cláusula Quarta do referido TCT e a consequente inobservância de requisitos legais para concessão de legitimação fundiária a beneficiários do MINAS REURB.

⁸ Registra-se que a descrição do imóvel no contrato é divergente da constante no cadastro do REURB. Consta, também, no processo, um Termo Circunstanciado, assinado pelo Assessor de Gabinete do município e coordenador do projeto reconhecendo se tratar do mesmo imóvel.



Registra-se que tal situação pode possibilitar a entrega de títulos a beneficiários que não se enquadram no programa de regularização fundiária urbana de interesse social deixando de beneficiar pessoas que realmente precisam. Além disso, pode resultar em gratuidade de custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles que não possuem tal direito.

2. Descumprimento de cláusulas contratuais e da legislação vigente por parte do gestor

O Contrato nº 9159159/2017, celebrado entre a Empresa [REDACTED], CNPJ: [REDACTED], e a extinta Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR, oriundo do pregão eletrônico para registro de preços e planejamento SIRP nº 330/2016, teve por objeto a contratação de serviços de levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado. O valor global do referido contrato foi de R\$ 89.500,00 no qual incluiu as despesas especificadas abaixo:

Quadro IV: Itens contratuais

Nº	Lote	Código	Descrição do item	Local	Valor Unitário (m²)	Quantidade Original	Valor Total Original
33	9	64882	Serviços topográficos georreferenciado em áreas urbanas irregulares, até 10.000 m², ocupação acima de 50% das quadras.	Belo Horizonte e demais municípios da sua região Metropolitana	R\$ 0,39	40.000	R\$ 15.600,00
34	9	64890	Serviços topográficos georreferenciado em áreas urbanas irregulares, acima de 10.000 m², ocupação acima de 50% das quadras.	Belo Horizonte e demais municípios da sua região Metropolitana	R\$ 0,29	200.000	R\$ 58.000,00
35	9	68381	Serviços topográficos georreferenciado em áreas urbanas irregulares, até 10.000 m², ocupação até 50% das quadras.	Belo Horizonte e demais municípios da sua região Metropolitana	R\$ 0,34	10.000	R\$ 3.400,00
36	9	68390	Serviços topográficos georreferenciado em áreas urbanas irregulares, acima de 10.000 m², ocupação até 50% das quadras.	Belo Horizonte e demais municípios da sua região Metropolitana	R\$ 0,25	50.000	R\$ 12.500,00
Total							R\$ 89.500,00

Fonte: Contrato nº 9159159/2017.

Constata-se que o Termo Aditivo ao Contrato nº 9159159/2017 teve como objeto a supressão de 8,03% ao valor original do contrato, totalizando em R\$ 82.309,10. O valor suprimido referiu-se à necessidade de ampliar o perímetro do bairro Santa Rita

em Nova Lima, tendo em vista que a Prefeitura solicitou a inclusão de áreas que inicialmente não estavam contempladas no projeto de regularização fundiária inicial.

Conforme análise do processo de execução do contrato firmado com a empresa **Hidros Gerenciamento Projetos e Comércio Ltda.**, identificou-se a ausência de metodologia de controle da execução contratual destacando-se como inconformidades:

a) Ausência de designação formal de representante para a fiscalização do contrato

De acordo com a Cláusula 14.2.4 do Edital e Cláusula Sexta do Contrato a fiscalização de sua execução será exercida por agente devidamente designado para tanto. O Art. 67 da Lei nº 8.666/93 dispõe que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo com informações pertinentes a essa atribuição”.

A atividade de fiscalização pressupõe o acompanhamento dos resultados alcançados em relação à execução das obrigações contratuais e a designação do representante deve observar o princípio contábil e administrativo da segregação das funções com adoção de controles que impeçam a possibilidade de um mesmo servidor atuar como fiscal e executor em um mesmo contrato.

No entanto, não foi encontrada, no processo, designação formal de representante para realização da tarefa de fiscalização do contrato nem registros que evidenciam alguma medida tomada no sentido de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato desrespeitando assim o disposto nas Cláusulas Sexta e Oitava do contrato, bem como Art. 67 da Lei nº 8.666/93.

b) Desvio de finalidade do objeto pactuado

Em 06/10/2017, foi emitida a Ordem de Serviço nº 15/2017 referente ao levantamento topográfico do Prédio da Extinta Imprensa Oficial de Minas Gerais, em Belo Horizonte, situado na Avenida Augusto de Lima, nº 270 – bairro Centro⁹. O valor total do respectivo serviço foi de R\$ 2.730,00.

⁹ Ateste do serviço prestado por meio da Nota técnica nº 003/2018 emitida pela Superintendência de Infraestrutura da SECIR.



Figura V: Ordem de Serviço nº 15/2017

Item de serviço: 000064882

Especificação:
SERVICOS TOPOGRAFICOS GEORREFERENCIADOS EM AREAS URBANAS IRREGULARES, ATE 10.000M2,
OCUPACAO ACIMA DE 50% DAS QUADRAS

Demais informações necessárias para contratação:
Conforme estabelecida em contrato.

Unid. aquisição / fornecimento	Frequência de entrega	Quantidade	Valor unitário (R\$)	Valor total (R\$)
METRO QUADRADO	Anual	7.000,0000	0,3900	2730,00

Ata de registro de preços: 316/2016

Localidade: Belo Horizonte

Valor total da ordem de serviço: R\$ 2.730,00
dois mil setecentos e trinta reais

SENHOR FORNECEDOR, não emitir cobrança bancária. Os nossos pagamentos são efetuados através de ordem de pagamento direto para sua conta corrente.

CONDIÇÕES GERAIS

As notas fiscais deverão ser emitidas em nome de:

Nome: SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADES E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL
CNPJ: 05.475.097/0001-02 Telefones: 3139157099

Endereço:
ROD. PAPA JOÃO PAULO II, 4001 - ED. GERAIS, 14º ANDAR - SERRA VERDE - BELO HORIZONTE - MG

Observações:

As penalidades aplicáveis para OS estão definidas conforme estabelecido em cláusula específica do contrato.

Fonte: Sei nº 1520.01.0001604/2020-73.

Destaca-se que não é possível compreender por meio da ordem de serviço onde o serviço foi executado e tampouco sua memória de cálculo. Essa situação desrespeita o Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, que esclarece os elementos mínimos que devem constar na ordem de serviço:

- 9.4.4. a utilização, como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, da “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”, que deve conter, no mínimo:
 - 9.4.4.1. a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;
 - 9.4.4.2. o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;
 - 9.4.4.3. os resultados ou produtos solicitados e realizados;
 - 9.4.4.4. o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador;
 - 9.4.4.6. a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

O levantamento topográfico do Prédio da Extinta Imprensa Oficial de Minas Gerais foi solicitado pela SEPLAG/AGIM por meio do Ofício nº 30/2017 para regularização do imóvel Estadual.

Contudo, o objeto do contrato e o termo de referência o qual está vinculado dispõe sobre a contratação de serviços de levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado, visando demarcar áreas que serão **objeto de regularização fundiária urbana em municípios do Estado de Minas Gerais**.

Figura VI: Objeto Termo de Referência

1. OBJETO

1.1 Registro de Preço em Ata para 17 (dezessete) lotes, visando eventual Contratação de Serviços de Levantamento Planialtimétrico e Cadastral Georreferenciado, visando demarcar áreas que serão objeto de regularização fundiária urbana em municípios do Estado de Minas Gerais.

1.2 As áreas que serão levantadas pertencem a zonas urbanas ou zonas de expansão urbana, sendo estas definidas conforme legislação municipal ou pelo atendimento dos seguintes critérios:

1.2.1 Zona urbana: a que tenha arruamento regular nos termos da legislação municipal, seja constituída de edificações contínuas ou próximas e esteja situada dentro do perímetro da localidade;

1.2.2 Zona de expansão urbana: a faixa externa de até 2 (dois) quilômetros de largura, contígua ao perímetro da localidade.

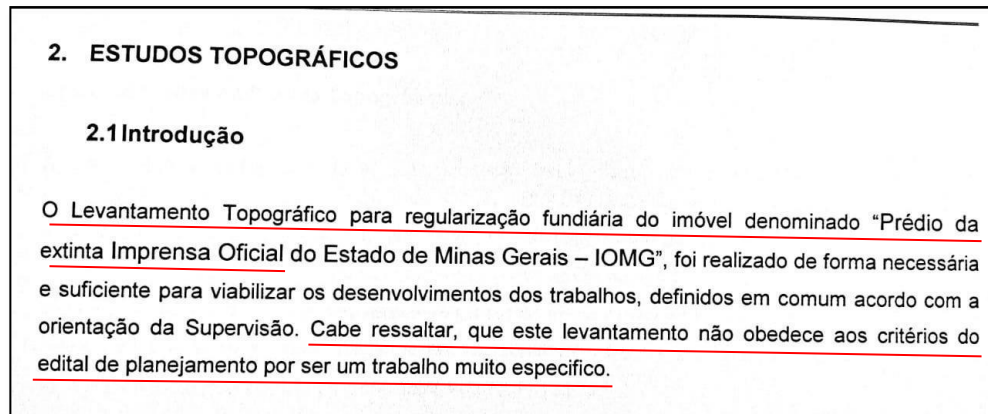
Fonte: Edital de licitação – Anexo I Termo de Referência.

Ademais, de acordo com o Art. 46, da Lei nº 11.977/2009, a Regularização Fundiária consiste em conjuntos de ações que tem como objetivo a regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes conforme a seguir:

A Regularização Fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à **regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes**, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Isto posto, evidencia-se que houve desvio de finalidade do objeto pactuado considerando que o Prédio da Extinta Imprensa Oficial não se enquadra como um assentamento irregular. Ademais, fica atestado por meio do Relatório Topográfico emitido pela Empresa [REDACTED] que o levantamento realizado para o imóvel da Extinta Imprensa Oficial não obedece aos critérios do edital de planejamento.

Figura VII: Relatório Topográfico



Fonte: Relatório Topográfico Extinta Imprensa Oficial – Outubro/2017.

A utilização de recursos em finalidade diversa da estabelecida no instrumento jurídico é vedada pelo Art. 3º, 41 e 55, XI, da Lei 8.666/2013, que determina a vinculação da Administração e dos administrados ao instrumento convocatório:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
[...]

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

As Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas também enfatizam a necessidade de vinculação ao instrumento convocatório conforme Decisão 168/1995 Plenário:

Abstenha-se de modificar, mediante tratativas com as empresas participantes do certame, a natureza e as características do objeto licitado, em atendimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, estabelecido no art. 3º da Lei no 8.666/1993 (Decisão 168/1995 Plenário).

Além disso, registra-se que o descumprimento da vinculação ao instrumento convocatório incorre, também, no descumprimento de princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

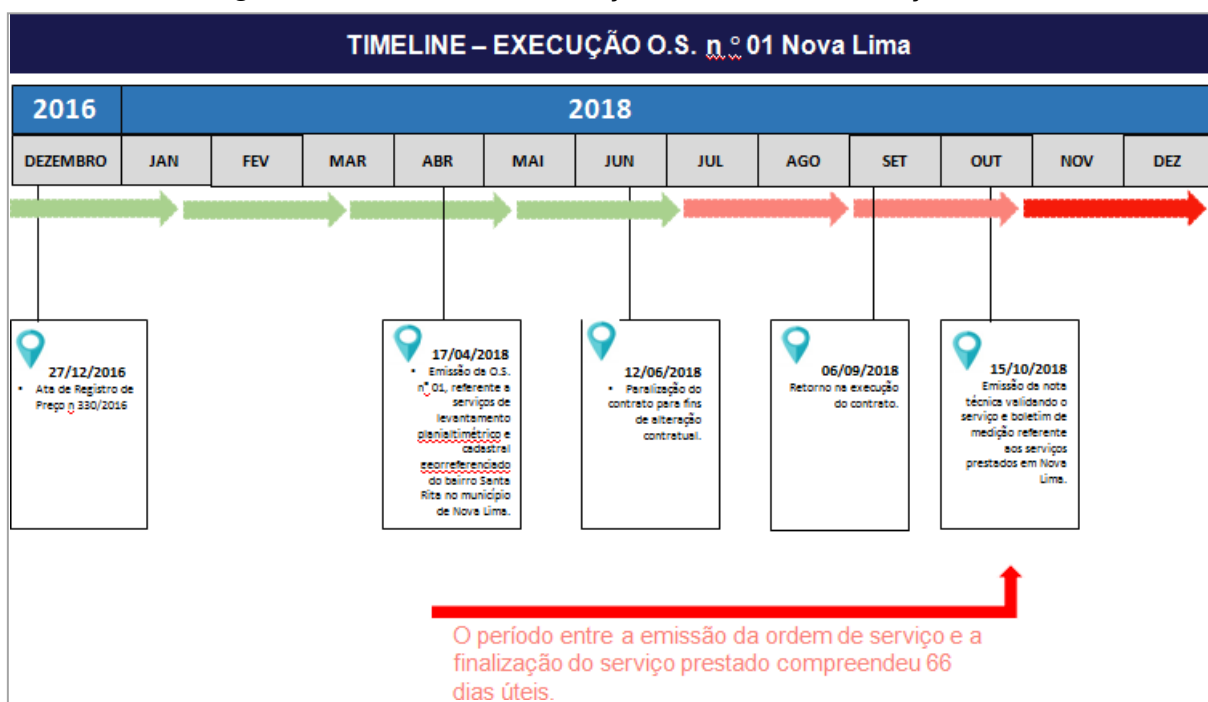
c) Não cumprimento do prazo de execução dos serviços desrespeitando a Cláusula 16 do Edital.

A Ordem de Serviço – O.S. nº 01/2018, emitida em 17/04/2018, refere-se ao levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado do bairro Santa Rita no município de Nova Lima. O valor global da O.S foi de R\$ 70.500,00 equivalente a 50.000 m².

Contudo, também não consta na O.S. o local de execução os serviços e sua respectiva memória de cálculo, desrespeitando, novamente, as orientações e jurisprudência do Tribunal de Contas conforme Acórdão 786/2006-TCU - Plenário.

A finalização dos serviços prestados, na O.S. nº 01/2018, ocorreu em 15/10/2018 conforme emissão da nota técnica e boletim de medição. O contrato foi paralisado em 12/06/2018 para fins de alteração contratual e somente retornou em 06/09/2018.

Figura VIII: Timeline da Execução da Ordem de Serviço nº 01



Fonte: Elaborado por esta Controladoria Setorial de acordo com as informações do processo Sei nº 1520.01.0001604/2020-73.

Evidencia-se que o período entre a emissão da ordem de serviço e a paralisação do contrato compreendeu 40 dias úteis. Ademais, entre o período do retorno do contrato e a finalização da execução do levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado do bairro Santa Rita no município de Nova Lima, compreendeu o acréscimo de 26 dias úteis. Totalizando 66 dias úteis para a realização dos serviços prestados.

De acordo com a Cláusula 16 do Edital - PRAZO DE EXECUÇÃO, “o prazo para a execução dos trabalhos será de no mínimo 1 (um) dia útil e no máximo 45 (quarenta e cinco) dias úteis, dependendo da complexidade e tamanho da área a ser georreferenciada.”

Verifica-se que a Cláusula Sétima do contrato trás as seguintes sanções para aplicação em caso de atraso:

O atraso e a inexecução parcial ou total do contrato caracterizam descumprimento das obrigações assumidas e permitem a aplicação das seguintes sanções pela CONTRATANTE:

I - advertência por escrito;

II - multa, nos seguintes limites máximos:

a) 0,3% (três décimos por cento) por dia, até o trigésimo dia de atraso, sobre o valor do objeto não executado;

b) 20% (vinte por cento) sobre o valor do objeto não executado, no caso de atraso superior a 30 (trinta) dias, ou entrega de objeto com vícios ou defeitos ocultos que o torne impróprio ao uso a que é destinado, ou diminuam-lhe o valor ou, ainda, fora das especificações contratadas.

c) 2% (dois por cento) sobre o valor total do contrato, em caso de descumprimento das demais obrigações contratuais ou norma da legislação pertinente.

Igualmente, de acordo com o Acórdão 2.714 de 28/10/2015:

O atraso na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, sendo cabível, quando a Administração dá causa ao descumprimento dos prazos, a apuração de responsabilidades dos gestores. Nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada, o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei.

Pelo exposto, apesar da execução do serviço pela empresa, constata-se que não foi observado o prazo máximo estabelecido para a conclusão dos serviços e nos autos dos processos disponibilizados, não foi localizada a sanção administrativa aplicada pelo atraso da execução do serviço, conforme Cláusula Sétima do contrato.

Sendo assim, registra-se a necessidade do efetivo acompanhamento e fiscalização da execução contratual pela Secretaria para garantir o fiel cumprimento de seus contratos e o atendimento ao interesse público.

d) Fragilidade do controle/fiscalização por parte do gestor do contrato desrespeitando o art. 67 da Lei 8.666/1993

A Ordem de Serviço nº 02/2018 foi emitida em 04/09/2018 no valor total de R\$ 9.145,08. Cabe ressaltar que não é possível identificar por meio da O.S. em qual município foi realizada a execução dos serviços desrespeitando também a orientação e jurisprudência estabelecida no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário.

Destaca-se que o detalhamento insuficiente da O.S., desprovido de características essenciais do serviço a ser executado pode prejudicar a execução do serviço e seu monitoramento.

Além disso, constatou-se que o somatório do valor faturado nas Ordens de Serviço nº 15/2017 e nº 01/2018 consome o montante do valor global do contrato, não restando saldo financeiro para o faturamento da O.S. nº 02/2018. Assim, foi solicitado a DRFU esclarecimentos acerca da emissão e possível faturamento desta O.S., contudo, a diretoria não soube esclarecer por qual motivo a O.S. foi emitida e se houve o faturamento dos serviços apensos evidenciando fragilidade no acompanhamento do contrato.

Figura IX: Memorando.SEDE/DRFU.nº 24/2020

7 – Essa Diretoria não sabe informar se a Ordem de Serviço nº 02 foi executado pela CONTRATADA, haja vista que o responsável pela execução financeira do contrato era a Superintendência de Gestão e Finanças da extinta Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional- SECIR. Nessa medida, essa informação deverá ser prestada pela SPGF da SEDE, setor que absorveu as competências do extinto órgão.

Fonte: Sei nº 1520.01.0001604/2020 -73.

Ademais, destaca-se que o registro da fiscalização de obra pública é ato vinculado, fundamental para os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. **É controle essencial que a administração exerce sobre o contratado, o qual propicia aos gestores informações acerca do cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas** (Acórdão TCU 4593/2020)

Sendo assim, o art. 67 da Lei 8666/1993 determina que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração, que anotará, em registro próprio, todas as ocorrências pertinentes, mantendo os superiores devidamente informados.

Ressalta-se que a Cláusula 17, do termo de referência, estabelece que “o recebimento dos produtos de maneira definitiva ou provisória, dar-se-á em conformidade com o disposto no art. 73 da Lei Federal 8.666 de 1993¹⁰”.

Cabe salientar que não foi localizado o recebimento provisório e/ou definitivo dos serviços prestados das O.S. nº 15/2017 e nº 01/2018. Entretanto, foram emitidas notas técnicas referente a esses serviços validando-os e descrevendo sobre a fiscalização “in loco” dos gestores. Contudo, não foi possível constatar a ocorrência das visitas para fiscalização, tendo em vista que conforme Memorando.SEDE/DRFU.nº 24/2020 de 18/06/2020, os únicos documentos validando os serviços prestados foram as notas técnicas.

Figura X: Memorando.SEDE/DRFU.nº 24/2020

9 – Não houve a emissão de relatórios de fiscalização e acompanhamento para nenhum dos serviços - prédio da extinta Imprensa Oficial e Bairro Santa Rita em Nova Lima.

Com relação ao trabalho realizado no prédio da imprensa oficial a fiscalização ocorreu in loco, haja vista que a equipe técnica da extinta SECIR acompanhou o levantamento realizado, e deu o aceite conforme nota técnica 003/2018 13598416. Além da fiscalização e acompanhamento in loco, foi realizado apoio a análise dos produtos gerados, como se verifica dos e-mails anexos (15467937).

Fonte: Sei nº 1520.01.0001604/2020-73.

Pelo exposto, avalia-se como frágeis o controle de execução e a gestão do contrato, haja vista que não houve o cumprimento por parte do Gestor das cláusulas contratuais citadas no desdobramento deste relatório bem como da legislação vigente. Ademais, a DRFU demonstrou ausência de controle e fiscalização referente à execução técnica do contrato absorvido da extinta SECIR.

3. Fragilidade dos controles de execução e gestão de termos de cooperação técnica

Os convênios firmados para a execução da regularização fundiária têm como finalidade promover a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, visando garantir a segurança jurídica da posse, reduzir a vulnerabilidade e aumentar a qualidade de vida de seus ocupantes, por meio de medidas urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas.

A Diretoria de Regularização Fundiária Urbana, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – DRFU subordinada à Subsecretaria de Desenvolvimento Regional da SEDE

¹⁰ Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;
definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;



possui a atribuição de executar a política pública de regulação fundiária conforme o Decreto nº 47.785 de 10/12/2019¹¹.

Cabe ressaltar, que de acordo com o Plano Plurianual de Ação Governamental de 2020 – 2023, instituído pela Lei nº 23.578, em 15/01/2020, a SEDE tem como **função promover por meio da ação 1020 a realização da regularização fundiária urbana, tendo como seu produto unidades de títulos de propriedade urbana entregue.**

Figura XI: PPAG: Ação 1020 - SEDE

AÇÃO : 1020 - PROGRAMA MINEIRO DE REGULARIZAÇÃO TERRITORIAL - MINAS REURB

IAG: DEMAIS PROJETOS E ATIVIDADES

UNIDADE RESPONSÁVEL:

1221 - SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

FINALIDADE:

O PROJETO VISA PROMOVER O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL POR MEIO DA REALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, INCLUSIVE COM APOIO AOS MUNICÍPIOS, VISANDO EFETIVAR A ENTREGA DE TÍTULOS DE PROPRIEDADE URBANA AOS CIDADÃOS.

PRODUTO:

TÍTULO DE PROPRIEDADE URBANA ENTREGUE

PÚBLICO-ALVO:

OCUPANTES DE ÁREAS URBANAS IRREGULARES

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

METAS

(R\$ 1,00)

REGIÕES	2020		2021		2022		2023	
	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira
Estadual	214	1.292.057	214	1.265.670	214	1.279.528	214	1.293.637
TOTAL	214	1.292.057	214	1.265.670	214	1.279.528	214	1.293.637

Fonte: PPAG 2020-2023.

Nesse sentido, para realização do trabalho de auditoria foram avaliados, como amostra, os convênios firmados com os municípios de Governador Valadares, Termo de Cooperação Técnica - TCT nº s/n , Nova Lima, TCT nº 07/2017, e Veríssimo, TCT nº s/n, conforme quadro abaixo:

Quadro V: Convênios analisados

Município	Objeto	Publicação	Vigência Convênio	Partícipes	Término da Vigência
Governador Valadares TCT nº s/n	TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA a regularização fundiária de núcleo urbano informal no Município de Governador Valadares.	12/09/2019	18 meses	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, doravante denominada SEDE e o MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES.	mar-21

11 "Art. 27 – A Subsecretaria de Desenvolvimento Regional tem como competência planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as políticas, projetos, programas e ações setoriais a cargo do Estado relativas à promoção ao negócio e ao empreendedorismo, ao apoio e estímulo à microempresa e à empresa de pequeno porte, às políticas de apoio ao artesanato, ao desenvolvimento do encadeamento produtivo e do cooperativismo, às políticas relacionadas aos APLs em articulação com a Subsecretaria de Promoção de Investimento e Cadeias Produtivas, às políticas de planejamento e desenvolvimento regional e urbano integrado, às políticas de desenvolvimento metropolitano, à regularização fundiária urbana, ao apoio ao associativismo municipal, à integração dos municípios e à política de consórcios públicos e ao fomento e ao desenvolvimento de potencialidades regionais, com atribuições de:

(...)

XII – promover a política estadual de regularização fundiária urbana, incluindo a gestão do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e a destinação e regularização de áreas urbanas."



Município	Objeto	Publicação	Vigência Convênio	Partícipes	Término da Vigência
Nova Lima TCT nº 07/2017	TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA a regularização fundiária de núcleo urbano informal no Município de Nova Lima, em especial o Bairro Santa Rita.	12/12/2017	36 meses	SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADES E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL ¹² , doravante denominada SECIR e o MUNICÍPIO DE VERÍSSIMO.	jun-19
Veríssimo ¹³ TCT nº s/n	TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA a regularização fundiária da área específica no Bairro Centro, localizado no perímetro urbano do Município de Veríssimo.	18/10/2017	18 meses	SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADES E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL, doravante denominada SECIR e o MUNICÍPIO DE VERÍSSIMO.	abr-19

Fonte: Termo de Cooperação Técnica dos Municípios de Governador Valadares, Nova Lima e Veríssimo.

Os referidos Termos de Cooperação Técnica têm como objeto “a regularização fundiária de núcleo urbano informal no Município”. Destaca-se que, conforme Cláusula Quinta dos TCTs, não há transferência de recursos financeiros entre os partícipes. E, conforme Cláusula Sexta referente à fiscalização, **os partícipes deverão zelar pelo cumprimento das etapas definidas no termo de cooperação técnica e daquelas previstas no plano de trabalho.**

Além disso, verifica-se que, conforme Cláusula Segunda dos TCTs há a obrigatoriedade por parte do Estado em relação à **designação de uma equipe multidisciplinar para o acompanhamento das ações elencadas no objeto do Termo de Cooperação, composta, no mínimo por quatro servidores.**

Contudo, verificou-se que, de acordo com o cronograma detalhado das etapas de regulação fundiária do município de Nova Lima – bairro Santa Rita, a regulação fundiária deveria ter sido concluída até 01/01/2019. Conforme compatibilização realizada entre o cronograma e as informações prestadas pela diretoria, é possível constatar que existem dois pacotes de trabalho com onze atividades em atraso, em 31/08/2020, e que não possuem monitoramento (Apêndice II - *suprimido conforme Item 376 da IN CGE/GAB Nº 01/2021*).

Cabe ressaltar, que conforme levantamento realizado por esta Controladoria, as atividades pendentes representam 30% da execução física. O levantamento foi

¹² Salienta-se que parte das competências da SECIR foram transferidas para a SEDE, conforme do art. 67, da Lei nº 23.304, de 30/05/2019 na qual estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado:

Art. 67 – O Estado sucederá à Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – Secir – nos contratos, convênios e demais direitos e obrigações, por intermédio da Semad, da Sede, da Seinfra e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese –, de acordo com as respectivas competências, nos termos de regulamento. Parágrafo único – Ficam transferidos da Secir para a Semad, para a Sede, para a Seinfra e para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese –, de acordo com as respectivas competências, os arquivos, as cargas patrimoniais e os contratos, convênios, acordos e outras modalidades de ajustes, vigentes ou não, incluindo as respectivas prestações de contas, bem como os respectivos saldos contábeis, procedendo-se, quando necessário, às alterações pertinentes.

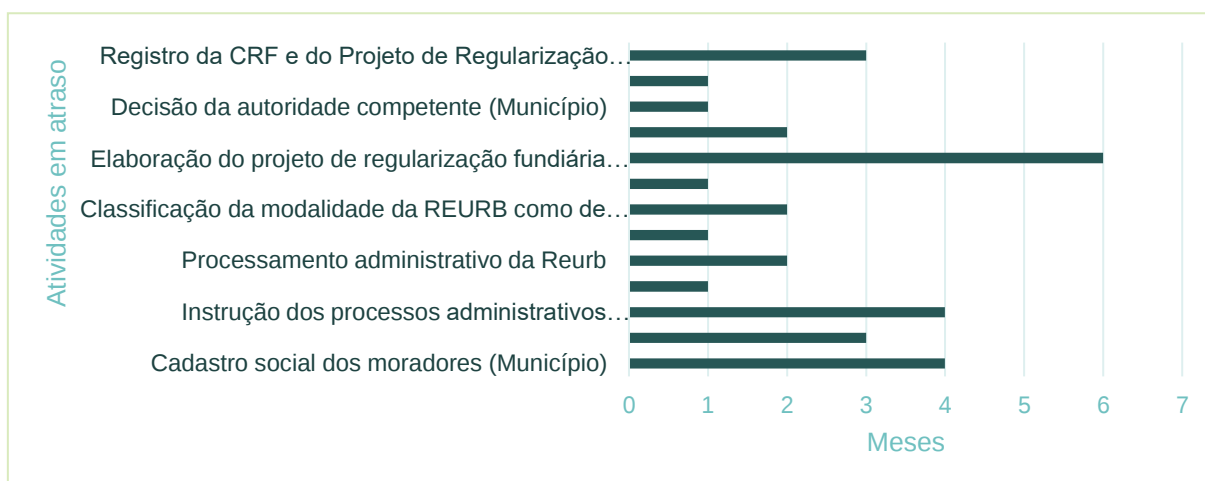
¹³ Foi formalizado o Termo aditivo 01 para o município de Veríssimo visando a alteração das cláusulas segunda e terceira do TCT formalizado entre as partes para regularização fundiária no Bairro Centro.

realizado considerando o peso em dias para cada atividade descrita do cronograma anexo ao Plano de Trabalho do TCT.

Gráfico I: Execução Física REURB Nova Lima

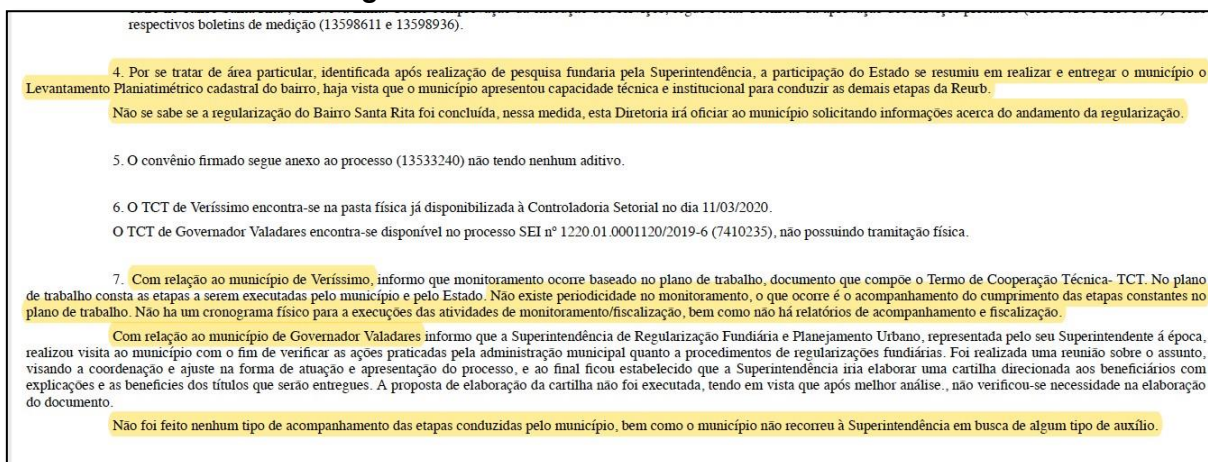


Gráfico II: Detalhamento das atividades em atraso em 31/08/2020 - Nova Lima



Destaca-se que a Diretoria de Regularização Fundiária Urbana, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – DRFU não realiza acompanhamento e fiscalização das metas dos pacotes de trabalho estabelecidos em cronograma. Tal afirmação é confirmada por meio do Memorando.SEDE/DRFU.nº 20/2020, de 14/04/2020, emitido pela DRFU.

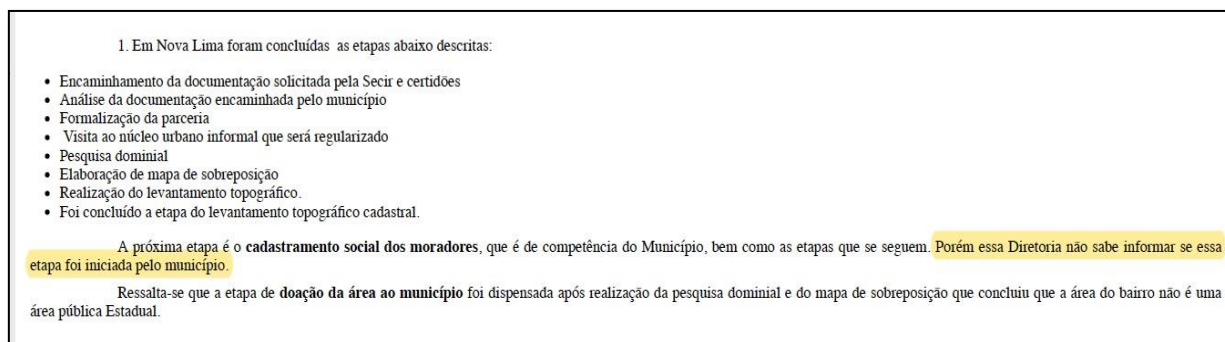
Figura XII: Memorando.SEDE/DRFU.nº 20/2020



Fonte: Sei nº 1520.01.0001604/2020-73.

Além disso, tal achado é reafirmado por meio do Memorando.SEDE/DRFU.nº 28/2020, de 22/06/2020, onde fica evidenciado a ausência de acompanhamento do cronograma de acordo com as datas preestabelecidas, tendo em vista que foram informados apenas os itens concluídos, sem documentação ou relatórios certificando a data de conclusão de cada pacote de trabalho. Outro fato a ser destacado no memorando, é a reiteração da DRFU quanto ao não acompanhamento das etapas conduzidas pelo município de Nova Lima.

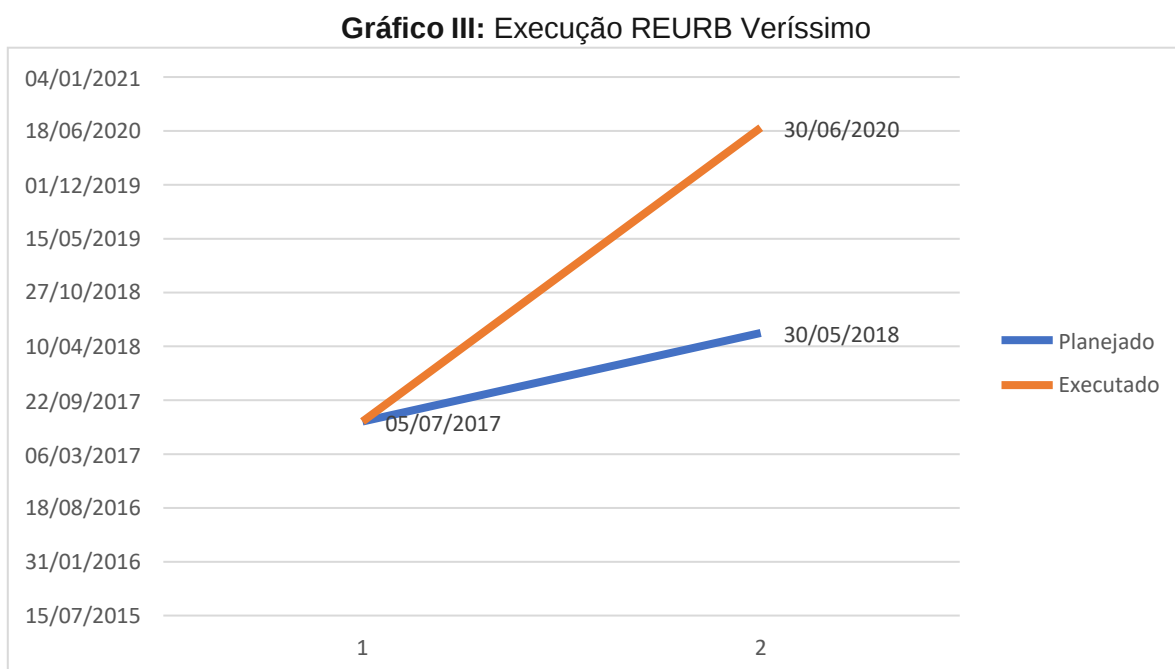
Figura XIII: Memorando.SEDE/DRFU.nº 28/2020



Fonte: Sei nº 1520.01.0001604/2020-73.

Do mesmo modo, verificou-se o cronograma firmado com o município de Veríssimo, onde a regularização fundiária deveria ter sido concluída em 30/05/2018 (Apêndice III - *suprimido conforme Item 376 da IN CGE/GAB Nº 01/2021*). No entanto, conforme informado no Memorando.SEDE/DRFU.nº 28/2020, o procedimento foi concluído em junho/2020.

Como pode ser observado no Gráfico III houve um atraso superior a dois anos para conclusão da etapa final conforme imagem disponibilizada:



Igualmente, no mesmo memorando, a DRFU afirmou que não há plano de trabalho, tampouco cronogramas para o termo de cooperação técnica firmado com o município de Governador Valadares.

Figura XIV: Memorando.SEDE/DRFU.nº 28/2020

3. Em Governador Valadares não foi feito plano de trabalho, tampouco cronogramas para execução das etapas de regularização. Nessa medida, a regularização seguiu as etapas estabelecidas na Lei Federal 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018, quais sejam:

- requerimento dos legitimados;
- processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- elaboração do projeto de regularização fundiária;
- saneamento do processo administrativo;
- decisão da autoridade competente, por meio de ato formal, ao qual será dado publicidade;
- expedição da CRF pelo Município ou pelo Distrito Federal; e
- registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Conforme informado pelo Município, está sendo realizada a etapa de registro da CRF e do projeto de regularização fundiária no cartório de registro de imóveis

Fonte: Sei nº 1520.01.0001604/2020-73.

Entretanto, conforme art. 116 da Lei 8.666/1993, os termos e acordos de cooperação técnica **devem possuir descrição detalhada do objeto, bem como das metas estabelecidas entre as partes**¹⁴.

¹⁴ "Art. 116 da Lei 8.666/1993: Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, **acordo** ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;
II - metas a serem atingidas;
III - etapas ou fases de execução;
IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;



Embora os termos de cooperação técnica não possuam transferências de recursos financeiros, ao constar no PPAG, instrumento normatizador do planejamento do governo, a previsão da entrega de títulos de propriedade urbana entregue, cabe à Secretaria acompanhar/monitorar os referidos TCTs com vista ao atendimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual.

Além disso, a SEDE herdou da SECIR determinados convênios cuja atribuição é a realização do levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado da área a ser regularizada. A exemplo, houve a contratação de serviços topográficos no bairro Santa Rita, no município de Nova Lima para efetuar o levantamento planialtimétrico, onde houve o desembolso financeiro de R\$79.645,08¹⁵.

Cabe ressaltar que mesmo havendo o dispêndio financeiro dos cofres públicos, a DRFU confirma que não efetua o acompanhamento/fiscalização das fases executadas pelos municípios, tal situação pode causar danos financeiros ao Estado como danos à sociedade diante do não cumprimento do objeto estabelecido no convênio ou de sua má execução.

De acordo com o Acórdão 278/2012 – Plenário TCU:

É cabível a imputação de multa a gestor de órgão concedente quando não exerce a função gerencial fiscalizadora de seus convênios.

Pelo exposto, avalia-se como frágeis os controles de execução e a gestão dos termos de cooperação técnica analisados. Conclui-se que a DRFU não realiza um acompanhamento e monitoramento efetivo das etapas conduzidas pelos municípios, bem como não há controle sobre os produtos a serem entregues conforme ação do PPAG 1020. Destaca-se que tal cenário acarreta danos à sociedade e às políticas públicas estaduais inerentes à moradia, habitação e desenvolvimento de sua população.

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador..”

¹⁵ Contrato n 9159159/2017 – [REDACTED]. Nota técnica n 100/2018.

Propostas de Recomendações

- 1 – Exigir e anexar nos processos dos requerentes do MINAS REURB, quando do seu cadastro, comprovantes de renda de todos os integrantes do grupo familiar, conforme o tipo de renda (assalariado, aposentado, proprietário/sócio de empresa, renda proveniente de atividade rural, profissional liberal, etc) e orientar os agentes municipais quanto à necessidade desses documentos. (Achado 1)
- 2 - Revisar os formulários fornecidos aos municípios com objetivo de que seja observado o disposto no inciso I, § 1º, art. 23 da Lei 13.465/2017, ou seja, sem delimitação da área como municipal, bem como orientar os agentes públicos municipais sobre o preenchimento adequado do formulário. (Achado 1)
- 3 - Aprimorar a consulta e o banco de dados utilizado pela Secretaria para conferência do requisito disposto no Inciso II, § 1º, art. 23 da Lei 13.465/2017, de modo que garanta a devida consulta para verificação de que o requerente não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano e que não seja beneficiado com mais de uma legitimação. (Achado 1)
- 4 - Qualificar e capacitar os servidores da Secretaria envolvidos na conferência e validação dos processos dos requerentes (Achado 01)
- 5 - Adotar melhorias nos mecanismos de controle, como revisão de formulários de cadastramento, revisão de capacitações aos agentes municipais e da Secretaria, com objetivo de que haja um acompanhamento eficiente, contínuo e suficiente visando garantir a correta execução e entrega eficaz do objeto pactuado nos Termos de Cooperação Técnica no âmbito do MINAS REURB. (Achado 01)
- 6 - Realizar a designação formal de um representante da Administração para acompanhamento e fiscalização dos contratos em execução na SEDE que não tenham adotado esta formalidade, conforme exigido pelo Art. 67, da Lei nº 8.666/93, e atentar para o cumprimento desta obrigação quando da celebração de novos instrumentos. (Achado 02)
- 7 - Adotar mecanismos de controle para acompanhamento eficiente, contínuo e suficiente visando garantir a correta execução e entrega eficaz dos objetos ou serviços em todos os contratos em execução na SEDE. (Achado 02)
- 8 - Orientar a atuação dos fiscais de contratos quanto aos seus deveres e competências para que seu acompanhamento seja zeloso e diário sobre as etapas/fases da execução contratual, tendo por finalidade verificar se a Contratada vem respeitando a legislação vigente e cumprindo fielmente suas obrigações contratuais com qualidade. (Achado 02)
- 9 - Qualificar e capacitar os agentes públicos envolvidos na elaboração dos termos de referência visto que esses devem estar qualificados e aptos para elaborar termos de referência de acordo com o ordenamento jurídico, seguindo as diretrizes basilares dos Tribunais de Contas e das normas vigentes. (Achado 02)
- 10 – Elaborar as Ordens de Serviço com detalhamento suficiente de acordo com orientação do TCU por meio do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário de forma que a O.S

seja um instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços. (Achado 02)

11 - Implantar medidas de controle para facilitar e documentar o monitoramento/fiscalização dos TCTs tais como: check list, relatórios de acompanhamento e monitoramento do cronograma estabelecido no plano de trabalho, dentre outros. (Achado 03)

Conclusão

A presente auditoria teve por objetivo avaliar o cumprimento dos requisitos e dos critérios estabelecidos na legislação para concessão de títulos aos beneficiários do Programa MINAS REURB no município de Veríssimo; a execução contratual referente à terceirização para o levantamento planialtimétrico e georreferenciado cadastral dos loteamentos no município de Nova Lima e o cumprimento/fiscalização dos termos de cooperação técnica firmados com os municípios de Nova Lima, Governador Valadares e Veríssimo. Diante das análises realizadas constataram-se como principais inconformidades:

- Fragilidade dos controles de verificação e validação dos requisitos legais para concessão de legitimação fundiária a beneficiários do Programa de Regularização Urbana no Município de Veríssimo.
- Ausência de designação formal de representante para a fiscalização do contrato;
- Desvio de finalidade do objeto pactuado em contrato;
- Ordens de serviços não possuem detalhamento do serviço a ser executado, o local e memória de cálculo;
- Não cumprimento do prazo de execução dos serviços desrespeitando;
- Ausência de termos de recebimento provisório e definitivo de serviços contratados, e;
- Fragilidade do controle/fiscalização por parte do gestor do contrato desrespeitando o art. 67 da Lei 8.666/1993.

A fragilidade dos controles da Secretaria no acompanhamento/fiscalização da execução do Programa MINAS REURB por parte dos municípios, por meio de termos de cooperação técnica, e da execução de contratos no âmbito do programa pode prejudicar sua efetividade e por consequência o não atendimento das metas estabelecidas no PPAG. Registra-se que tal situação pode acarretar danos à sociedade e às políticas públicas estaduais inerentes à moradia, habitação e desenvolvimento de sua população.

Por fim, frisa-se que a elaboração do presente Relatório de Auditoria derivou da ausência de pronunciamento relativo ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 1050405 encaminhado ao Secretário da SEDE, quando foi oferecido o prazo de 10 dias para manifestação, expirando em 07/09/2021¹⁶. O Secretário de Estado Adjunto¹⁷, por sua vez, encaminhou o relatório ao Subsecretário de Desenvolvimento Regional¹⁸ que o encaminhou ao Superintendente de Regularização Fundiária e de Planejamento Urbano para análise e manifestação. No dia 13/10/2021¹⁹, a SUBDER solicitou que o prazo fosse dilatado por mais 20 dias. Adicionalmente, houve mais um pedido de dilação de prazo, em 13/12/2021²⁰, com a data limite de 30/12/2021. Contudo, até a presente data não houve manifestação expressa a esta Controladoria Setorial.

Informa-se que o presente relatório será enviado para o Núcleo de Correição Administrativa da Controladoria Setorial da SEDE que verificará o cabimento de instauração de procedimento administrativo disciplinar para apuração de responsabilidades de agentes públicos diante das ilegalidades levantadas neste relatório.

Ressalta-se que os achados de auditoria supracitados não esgotam a possibilidade de identificação de outros problemas e inconsistências significativas relativas ao objeto do trabalho, sendo competência primária das unidades e dos gestores das áreas envolvidas adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar os riscos e as fragilidades do processo, devendo, também, implementar as medidas cabíveis (controles internos eficazes) em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos, a fim de garantir que as atividades estejam de acordo com as metas e os objetivos.

Controladoria Setorial - SEDE, 04 de janeiro de 2022

¹⁶ Sei nº 1520.01.0001604/2020-73, Memorando.CGE/CSET_SEDE.nº 72/2021, 23 de setembro de 2021.

¹⁷ Sei nº 1520.01.0001604/2020-73, Memorando.SEDE/SECADJ.nº 220/2021, 01 de outubro de 2021.

¹⁸ Sei nº 1520.01.0001604/2020-73, Memorando.SEDE/SUBDER.nº 111/2021, 04 de outubro de 2021.

¹⁹ Sei nº 1520.01.0001604/2020-73, Memorando.SEDE/SPFU.nº 58/2021, 13 de outubro de 2021.

²⁰ Sei nº 1520.01.0001604/2020-73, Memorando.SEDE/SPFU.nº 70/2021, 13 de dezembro de 2021.

