



Controladoria Geral do Estado



# RELATÓRIO DE AUDITORIA DO SISTEMA OPERACIONAL

*Instituto de Terras do Tocantins*  
**ITERTINS**

MAIO/2015



*[Handwritten signatures and initials]*



Controladoria Geral do Estado



CGE  
Fls. 362  
Ass.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 079/2015 Instituto de Terras do Estado do Tocantins - Regularização Fundiária -

SGD Nº 2015/09049/002178

Processo CGE:	<b>2015/09040/000038 – AUDITORIA</b>
Tipo de Auditoria:	<b>OPERACIONAL</b>
Órgão Auditado:	<b>INSTITUTO DE TERRAS DO TOCANTINS</b>
Gestor no Exercício de 2014:	<b>LUIZ CARLOS ALVES DE QUEIROZ</b>
Objetivo:	<b>AVALIAR OS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS, RELATIVOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA TENDO POR BASE O EXERCÍCIO DE 2014.</b>
Equipe de Auditoria:	<b>HERLON MARCIO GARCIA BARBOZA – Presidente MARCÉLIA APARECIDA FERREIRA DANTAS VERÔNICA BANDEIRA MARTINS KELSENE RAMOS ALENCAR DÁRIA MARÍLIA MELO DA SILVA MAURO LÁZARO CARDOSO</b>
Período de realização:	<b>17/03/2015 a 08/05/2015</b>



*[Handwritten signatures and initials]*

## Resumo

A presente auditoria tratou de ações que viessem a assegurar a gestão atual, quanto à otimização e sistema operacional administrativos, visando as diversas atividades inerentes à regularização fundiária do Estado do Tocantins, considerando a correta aplicação dos recursos, por instrumentalidade das normas regulamentadoras específicas, com ênfase no cumprimento da Instrução Normativa nº 001/2014, e na estruturação dos serviços especializados, a fim de que a atual gestão não incorresse nas mesmas falhas cometidas nos exercícios anteriores.

As ações implementadas pelo Instituto de Terras do Tocantins – Itertins, visam promover as diretrizes quanto aos assuntos agrários e fundiários, para o desenvolvimento socioeconômico do Estado, cumprindo assim, com sua função social. Essas ações ocorrem por meio de sistemas preestabelecidos, os quais envolvem todos os setores técnico, administrativo e jurídico.

A auditoria foi pautada por quatro questões de investigação: a) se a legislação vigente estava sendo cumprida, e se estava adequada a responsabilidade da entidade; b) se a estrutura organizacional do instituto era adequada para a regularização fundiária; c) se o fluxo de tramitação contribuía para possíveis falhas na regularização e se esta atendia as necessidades da entidade; e d) quanto aos critérios de regularização referentes ao planejamento, estratégias e processos utilizados pela entidade.

O Instituto requereu auditoria por entender que os controles utilizados no órgão estavam falhos para resguardar os ativos, assegurar a validade e integridade dos dados financeiros e contábeis a serem utilizados para tomadas de decisões na atual gestão, nessa condição, poderiam ter contribuído para o favorecimento de possíveis fraudes.

No decorrer da auditoria foi averiguado que a entidade não mantinha um planejamento das ações, atendendo apenas as necessidades que surgiam no momento da solicitação por parte do interessado em sua titulação.

Constatou-se, assim, falta de controle a Instituição, o que ocasionou lacunas no planejamento das ações inerentes à regularização fundiária, além da não execução do orçamento, ocasionando devolução de recursos advindos de convênio com o Governo Federal, tais situações restringiram as atividades do Instituto.

Foi observado, ainda, que as falhas mencionadas foram recorrentes no Instituto, por não se ter o real conhecimento das terras do estado a serem regularizadas, como também, os registros das terras como bens ativos do estado, o que infere em possibilitar possíveis fraudes e erros intencionais ou não intencionais na regularização das terras e sua titulação.



*[Handwritten signatures and initials]*

Além disso, averiguou-se que a falta de equipamentos com tecnologia própria e avançada para a execução dos trabalhos de regularização, interfere na realização das atividades, como vistoria, acompanhamento e fiscalização da área, abrindo precedentes a falhas no processo de titulação, o que será visto no decorrer do relatório, demonstrando que os equipamentos defasados colaboram para a falta do controle exigido.

Foram constatados que a norma vigente que disciplina o procedimento administrativo para regularização fundiária, não vem sendo aplicada corretamente, dando margem a falhas que induziam a prováveis fraudes no exercício de 2014 e anteriores.

Com o objetivo de aferir a transparência quanto aos trâmites operacionais da regularidade fundiária do Estado e sua celeridade, foram averiguados os processos de titulação, constatando que os mesmos são abertos sem critérios mais rigorosos e sem a devida conferência real do justo título, não havendo confrontação dos dados das terras registradas na entidade, por meio de relatórios ou outros controles que existirem, de modo a evitar solicitação de título de área já titulada ou não pertencente ao Estado.

Nesse sentido, espera-se que a auditoria contribua com a revisão do sistema operacional do Instituto, adotando medidas que corrijam as falhas nos procedimentos de controle necessários para a execução de suas atividades, de forma a mitigar os riscos de fraudes nos processos de regularização fundiária.

Assim, faz-se necessário que o Itertins apure adequadamente a demanda por regularização das terras do Estado do Tocantins, crie métodos de controle eficientes e eficazes para a regularização, acompanhamento e fiscalização das solicitações para titulação, as quais assegurem a imparcialidade e o dever social imposto a Entidade, bem como aplique corretamente as normas que disciplinam e regulam as atividades do Instituto, buscando, com isso, o desenvolvimento socioeconômico do Estado.





## Índice

<b>1. Introdução</b>	<b>07</b>
1.1. Antecedentes	07
1.2. Delimitação do objeto de auditoria	07
1.3. Objetivos e escopo da auditoria	08
1.4. Critérios e procedimentos	08
1.5. Estrutura do relatório	09
<b>2. Visão Geral</b>	<b>09</b>
2.1. Da criação do Itertins	09
2.2. Da titularidade das terras	09
2.3. Da arrecadação no exercício de 2014	10
<b>3. Legislação específica do Instituto, normas e procedimentos que regulam a operacionalidade das atividades de Regularização Fundiária</b>	<b>16</b>
3.1. Cumprimento deficitário da legislação no campo da competência do Itertins e atuação desarticulada dos setores	16
3.2. Deficiências na IN nº 01/2014 em comparação à IN nº 01/2013	17
<b>4. Atendimento da tramitação dos processos de forma que atenda o fluxo determinado pela norma vigente executando os procedimentos necessários à regularização fundiária</b>	<b>18</b>
4.1. Padronização no fluxo, tramitação e procedimentos para os processos de regularização fundiária	19
4.2. Tramitação de processos não corresponde com a norma não considerando as atividades executadas por cada setor do Itertins	19
<b>5. A disponibilidade de profissionais especializados como meio de desenvolvimento das atividades finalísticas, com estrutura organizacional necessária, ambiente físico seguro e equipamentos tecnológicos, buscando o desempenho apropriado na regularização fundiária</b>	<b>20</b>
5.1. A influência dos sistemas e equipamentos tecnológicos na realização das atividades de regularização da ocupação das terras.	21
5.2. A influência do ambiente físico para o desenvolvimento do objeto fim do Itertins	21
5.3. Disponibilidade de profissionais especializados para área técnica e quantitativo suficiente	22
<b>6. Da ausência de relatórios que balizem o planejamento e a falta de fiscalização, como critérios necessários ao cumprimento da finalidade do Itertins</b>	<b>23</b>
<b>7. Análise dos comentários do Gestor do Itertins</b>	<b>24</b>
<b>8. Conclusão</b>	<b>25</b>
<b>9. Proposta de encaminhamento</b>	<b>26</b>
APÊNDICE A – Critério e Procedimentos	30
APÊNDICE B – Relatório Fotográfico	32



*[Handwritten signatures and marks]*

## 1. Introdução

### 1.1. Antecedentes

1. Em janeiro de 2015, o Instituto de Terras do Tocantins – ITERTINS solicitou ao Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado, a realização de auditoria por meio do OFÍCIO/GP/ITERTINS nº 74/2015, relatando a necessidade de detectar possíveis ocorrências de ilegalidades ou erros formais e materiais, tendo em vista receber orientação para prevenção e controle das ações a serem desenvolvidas nessa gestão, visando avaliar os procedimentos relativos à regularização fundiária no período de 2014 e seus reflexos na gestão iniciada em 2015.

2. O Ofício foi remetido à Superintendência Gestão de Ações de Controle Interno - SUGACI, para dar providência ao pedido ali manifestado, sendo formulada portaria de auditoria operacional no tema em tela. A ação fiscalizatória foi publicada por meio da Portaria CGE nº 31 de 13/05/2015 e prorrogada pela Portaria CGE nº 40 de 15/04/2015.

### 1.2. Delimitação do objeto da auditoria

3. A regularização fundiária descobriu-se como fórmula de capital, sendo um vetor que movimenta a economia e proporciona o aumento da produtividade, desenvolvendo sobremaneira o Estado, pois viabiliza o acesso ao sistema formal de crédito, fomentando o investimento no setor produtivo, provocando geração de capital e renda para a população, pois transforma a terra em ativo financeiro.

4. Pela característica intrínseca da regularização fundiária, com o cunho de desenvolvimento socioeconômico, a fragilidade do sistema operacional do Itertins, em muito pode comprometer a confiabilidade exigida para o exercício de sua finalidade, onde a necessidade de formação de um cadastramento das terras que pertencem ao Estado do Tocantins se faz iminente, pois a ausência dessa informação abre precedente a possíveis fraudes, impedindo o correto desenvolvimento da finalidade da terra, fugindo de sua origem social.

5. A correta operacionalidade do sistema em estudo, deliberadamente, se faz essencial para o êxito de sua estratégia, como pressuposto de sucesso orientado para o desenvolvimento de ações que incluam social e economicamente as populações rurais, necessitando, portanto, de implementação de cadastro de georreferenciamento dos imóveis rurais do estado; de regularização fundiária; e de sua titulação.



*[Handwritten signatures and initials]*



### 1.3. Objetivos e escopo da auditoria

6. Esta auditoria tem como principal objetivo contribuir com o afastamento das deficiências de controle e acompanhamento das atividades do Itertins ocorridos no período de 2014, a fim de que estas não ocorram na gestão iniciada em 2015, devendo agir de forma correta com a regularização das terras do Estado, indicando os meios que possam inibir ações fraudulentas.

7. Dessa forma, a partir da identificação dos problemas que circundam a finalidade do Instituto, e com base nos pilares de sustentação da Entidade, é que foi estruturado o atendimento da auditoria, que se pautou por quatro questões de investigação:

Figura 1 – Problema e questões de auditoria

<b>PROBLEMA DE AUDITORIA:</b>			
Sistema operacional ineficaz, com probabilidade de ilegalidade na regularização fundiária, devendo ser avaliado seus procedimentos a fim de identificar onde as falhas ocorrem. Possibilidade de sobreposição de matrículas, tramitação de autos ineficiente, falta de relatórios para acompanhamento, fiscalização e controle, e não cumprimento da legislação.			
<b>QUESTÃO 1:</b> A norma vigente que disciplina o procedimento da Entidade, atende a todos os processos demandados, conforme suas particularidades?	<b>QUESTÃO 2:</b> A estrutura organizacional atende a necessidade com pessoal especializado, ambiente físico apropriado e seguro, e equipamentos com tecnologia própria para o atendimento da finalidade da Entidade?	<b>QUESTÃO 3:</b> O fluxo de tramitação processual está atendendo a finalidade e a legislação própria da Entidade?	<b>QUESTÃO 4:</b> Quais os critérios utilizados pelo Instituto para realizar a regularização fundiária, tendo em vista o planejamento e o controle das terras do Estado?

8. No escopo desta auditoria não foram incluídas as questões que se referiam ao sistema patrimonial, de almoxarifado, compras e licitações, apesar de também atenderem a regularização fundiária, todavia, suas operacionalidades em termos de sistemas administrativos não interferem de forma substancial para a regularização das terras do estado, atentando, especificamente, à Diretoria de Assuntos Fundiários.

### 1.4. Critérios e procedimentos

9. O trabalho foi realizado em conformidade as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, Manual Técnico de Auditoria – MTA 2005 e com



Handwritten signatures and initials in the bottom right corner.



observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional. Os critérios e procedimentos empregados durante as fases de planejamento e execução da auditoria estão descritos no Apêndice A.

**1.5. Estrutura do relatório**

10. Os achados da auditoria foram reunidos em quatro capítulos. Os capítulos 3 e 4 discorrem sobre o atendimento da Lei nº 87/1989, Portaria nº 05/2012, IN nº 01/2014 e Portaria nº 271/2014, quanto aos procedimentos administrativos a serem adotados pelo Itertins para a regularização das ocupações das terras do Estado, tal qual às particularidades de cada situação em que se encontram as áreas ocupadas e seus respectivos ocupantes, como também, do fluxo de tramitação dos processos e se estes atendem corretamente a necessidade do Instituto, com base na norma vigente. O capítulo 5 dá ênfase na estrutura organizacional da Entidade, referindo-se ao quantitativo de profissionais especializados disponíveis e suas atuações, ambiente físico e tecnologia disponível para a execução das atividades. O capítulo 6 se concentra nos critérios utilizados para realizar as atividades de regularização, como a ausência de relatórios e a falta de fiscalização, os quais balizam o controle e o planejamento.

11. Ao final do relatório são apresentadas recomendações ao gestor do Itertins, no intuito de contribuir para melhorar o desempenho da atividade fim, orientações que darão fundamento às tomadas de decisão para o gerenciamento da regularização fundiária, que poderão afastar falhas que induzam a possíveis fraudes.

**2. Visão Geral**

**2.1. Da criação do Itertins**

12. O Estado do Tocantins foi criado com uma área territorial de 277.621 km², com essa dimensão a responsabilidade de gerir políticas públicas fundiárias e agrárias, proporcionando a redistribuição e legalização das áreas recebidas, garantindo a sociedade, o direito a ascensão da terra para quem nela vive e trabalha, conforme determinado na própria Constituição Estadual:

*CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS DE 1989*  
*“Art. 6º. Compete ao Estado:*  
*VIII - instituir planos de aproveitamento e destinação de terras públicas e devolutas, compatibilizando-os com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.”(grifo nosso)*



Handwritten signatures and initials in the bottom right corner.



## Lista de Siglas

<b>AutoCAD</b>	Desenho Assistido por Computador
<b>CI</b>	Comunicação Interna
<b>COGETO</b>	Setor de Georreferenciamento, Topografia e Agrimensura
<b>DARE</b>	Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais
<b>FAE</b>	Fundo Agrário Estadual
<b>GPS</b>	Sistema de Posicionamento Global
<b>ha.</b>	Hectare
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IN</b>	Instrução Normativa
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>LEI DA CRIAÇÃO</b>	Lei nº 87/1989
<b>MDA</b>	Ministério de Desenvolvimento Agrário
<b>MTA</b>	Manual Técnico de Auditoria
<b>NATURATINS</b>	Instituto Natureza do Tocantins
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>QDD</b>	Quadro de Detalhamento de Despesa
<b>SCP</b>	Sistema de Controle de Processo
<b>SEAGRO</b>	Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária
<b>SEFAZ</b>	Secretaria da Fazenda
<b>SENOT</b>	Setor de Notificação
<b>SEPLAN</b>	Secretaria de Planejamento e Orçamento
<b>SGD</b>	Sistema de Gestão de Documentos
<b>SIGEF</b>	Sistema de Gestão Fundiária
<b>SUGACI</b>	Superintendência de Gestão de Ações de Controle Interno
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>UG</b>	Unidade Gestora
<b>VO</b>	Vistoria Ocupacional
<b>VT</b>	Vistoria Técnica
<b>VTN</b>	Valor da Terra Nua



*Handwritten signatures and initials in blue ink.*



13. Portanto, necessário se fez a criação do Instituto de Terras do Tocantins – Itertins, pela promulgação da Lei nº 87/1989, com a função de executar a política fundiária das terras do Estado, abrangendo as atividades referentes à organização fundiária, por sua regularização, deliberando sobre as terras devolutas, controlando o patrimônio, reconhecendo as posses legítimas e no exercício de diversas formas de aquisição de terras, na conformidade da legislação vigente.

*“Art. 2º. O Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS é órgão executor da política fundiária do Estado do Tocantins, compreendendo atividades concernentes à organização da estrutura fundiária, à deliberação sobre as terras públicas e devolutas, ao reconhecimento das posses legítimas, à alienação das terras de seu domínio, ao exercício de diversas formas de aquisição de terras, à promoção do processo discriminatório administrativo de acordo com a legislação vigente, podendo ainda exercer outras atividades correlatas.”*

14. Assim, sua competência específica trata de fomentar a política fundiária do Estado, pelas ações descritas no art. 3º da referida Lei de Criação, assim, é dever do Instituto organizar-se para estabelecer critérios claros para a regularização fundiária.

**2.2. Da titularidade das terras**

15. A titularidade sempre foi tratada como algo político, e não como qualquer outro bem ou porção de terra pertencente a um particular ou órgão estatal, o que explica a possibilidade de haver falhas.

16. O Itertins não possui um sistema de controle que dê segurança às decisões do Gestor, ou seja, a titularidade da terra tem sido requerida somente pelo interessado, não havendo um acompanhamento do Estado quanto às terras ainda a serem tituladas. A falta de informação traduz-se em falta de planejamento, devolução de recursos, ausência de critérios para arrecadação, dando oportunidade a infrações diversas.

17. Portanto, a titulação ocorre de forma insegura, pois não há acompanhamento efetivo do corpo técnico da Entidade. Tal deficiência também interferiu na confiabilidade das atividades executadas no período de 2014, considerando que foram emitidos títulos com prazo de acompanhamento muito curto.

**2.3. Da arrecadação no exercício de 2014**

18. Na Lei da Criação foram definidas as competências e funções distintas, que estabeleceram a necessidade de alienação dos bens territoriais pertencentes ao Estado,



*[Handwritten signatures and initials in blue ink]*



13. Portanto, necessário se fez a criação do Instituto de Terras do Tocantins – Itertins, pela promulgação da Lei nº 87/1989, com a função de executar a política fundiária das terras do Estado, abrangendo as atividades referentes à organização fundiária, por sua regularização, deliberando sobre as terras devolutas, controlando o patrimônio, reconhecendo as posses legítimas e no exercício de diversas formas de aquisição de terras, na conformidade da legislação vigente.

*“Art. 2º. O Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS é órgão executor da política fundiária do Estado do Tocantins, compreendendo atividades concernentes à organização da estrutura fundiária, à deliberação sobre as terras públicas e devolutas, ao reconhecimento das posses legítimas, à alienação das terras de seu domínio, ao exercício de diversas formas de aquisição de terras, à promoção do processo discriminatório administrativo de acordo com a legislação vigente, podendo ainda exercer outras atividades correlatas.”*

14. Assim, sua competência específica trata de fomentar a política fundiária do Estado, pelas ações descritas no art. 3º da referida Lei de Criação, assim, é dever do Instituto organizar-se para estabelecer critérios claros para a regularização fundiária.

## **2.2. Da titularidade das terras**

15. A titularidade sempre foi tratada como algo político, e não como qualquer outro bem ou porção de terra pertencente a um particular ou órgão estatal, o que explica a possibilidade de haver falhas.

16. O Itertins não possui um sistema de controle que dê segurança às decisões do Gestor, ou seja, a titularidade da terra tem sido requerida somente pelo interessado, não havendo um acompanhamento do Estado quanto às terras ainda a serem tituladas. A falta de informação traduz-se em falta de planejamento, devolução de recursos, ausência de critérios para arrecadação, dando oportunidade a infrações diversas.

17. Portanto, a titulação ocorre de forma insegura, pois não há acompanhamento efetivo do corpo técnico da Entidade. Tal deficiência também interferiu na confiabilidade das atividades executadas no período de 2014, considerando que foram emitidos títulos com prazo de acompanhamento muito curto.

## **2.3. Da arrecadação no exercício de 2014**

18. Na Lei da Criação foram definidas as competências e funções distintas, que estabeleceram a necessidade de alienação dos bens territoriais pertencentes ao Estado,



*[Handwritten signatures and initials]*



esse termo, alienação, é utilizado quando ocorre a transferência de terras do Estado a terceiros, seja por venda, doação, permuta, transferência ou outro procedimento de cessão.

19. No caso do Itertins, a alienação de bens imóveis, identificados nos processos colhidos em forma de amostragem, foi especificamente pautada por “venda” das terras públicas ou devolutas, ou seja, a transferência de propriedade entre Estado e terceiros, decorrentes a regularização fundiária, procedida através de pagamentos de valores e encargos.

20. Alienação de bens da Administração Pública depende do interesse público devidamente justificado, submetendo a avaliação em obediência às normas instituídas e reguladas na Lei nº 1.287/2001 e no Decreto nº 4.832/2013.

21. Por sua vez, a alienação é uma importante fonte de recursos para o Instituto de Terras, receita previamente mensurada e autorizada em Lei Orçamentária destinada a Fonte 0226, portanto, esse recurso possui previsão orçamentária definida, dependendo exclusivamente dos procedimentos de regularização fundiária da entidade, para o alcance da meta estabelecida em lei.

22. Neste sentido, verificou-se que essa fonte detém somente os valores recolhidos através da venda de bens imóveis de domínio do Estado, calculado de acordo com a extensão da área requerida, assim, essa receita depende unicamente da regularização das terras públicas e devolutas.

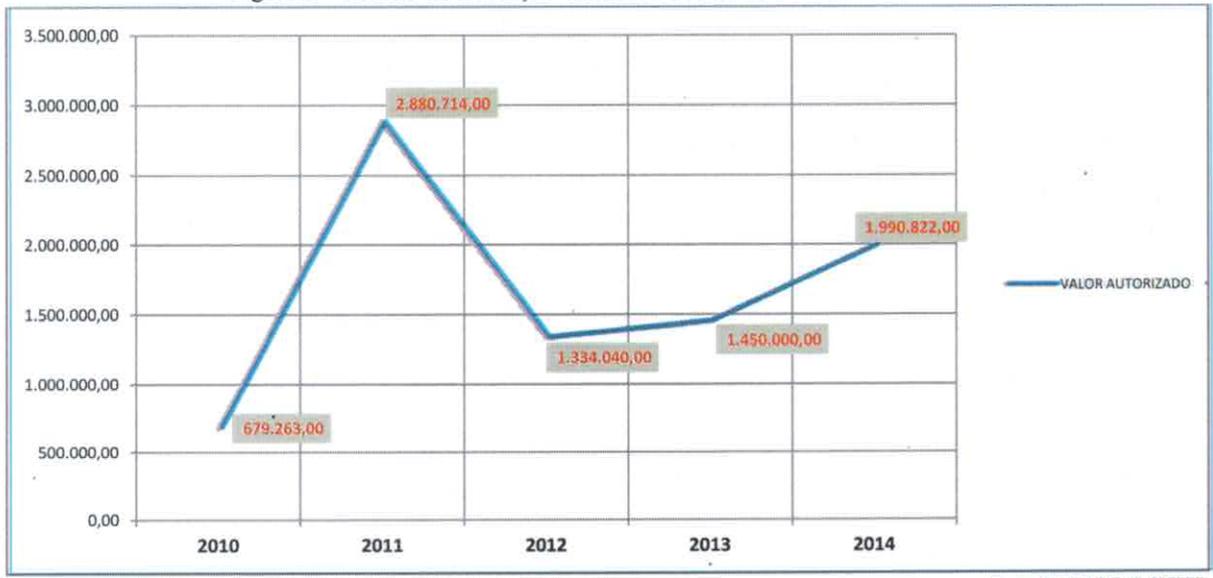
23. Entretanto, avaliando os valores autorizados em lei nos últimos 3 (três) anos, observou-se aumento gradativo do valor previsto para a arrecadação na fonte de alienação de bens, contudo, apesar de se tratar de estimativa de recurso, o Itertins detinha a obrigação de atender o objetivo planejado, até porque, trata-se de importante fonte de recursos que subsidia as atividades da instituição.

24. Com isso podemos observar no gráfico abaixo, que houve um aumento do recurso autorizado entre os anos de 2010 e 2011, e que em relação ao valor autorizado para o exercício de 2011 para com o autorizado em 2012, ocorreria uma diminuição, o que indica um arrefecimento das terras do Estado a serem regularizadas, todavia, como consta demonstrado graficamente nos 2 últimos exercícios, ou seja, 2013 a 2014, ocorreria o inverso, aumentando o valor autorizado sem a indicação da motivação.



*[Handwritten signatures and initials]*

Figura 2 – Gráfico da Evolução Gradativa de Recurso Autorizado

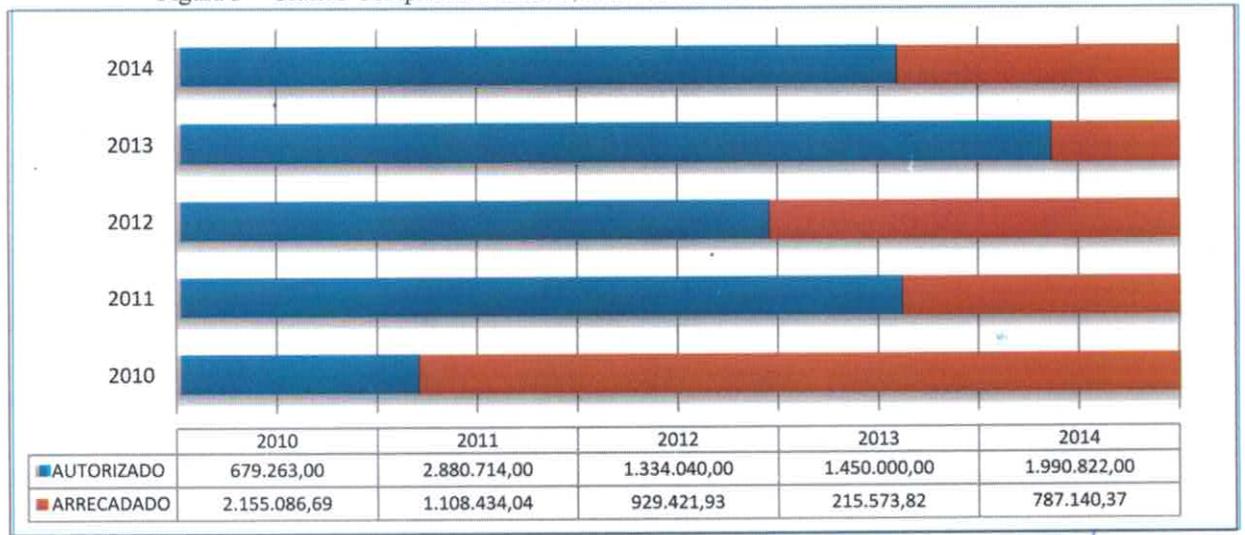


Fonte: ANEXO II/BALANCETE

25. A fonte de recursos 0226 - Alienação de Bens, é provida unicamente pelos recebimentos de VTN, assim, cabe à Instituição promover a regularização fundiária e agrária, seja por titulação, fiscalização ou monitoramento das terras públicas, no intuito de alcançar o montante estipulado, e principalmente, garantir receita suficiente para atender parte da demanda de seus serviços.

26. No ano de 2014, assim como no ano anterior, o Itertins alcançou baixo índice de arrecadação, não conseguindo desse modo, cumprir a meta estabelecida na lei orçamentária, fato que comprometeu a receita do órgão, conforme demonstrado a seguir:

Figura 3 – Gráfico Comparativo entre o Valor Autorizado e o Valor Arrecadado



Fonte: ANEXO II/BALANCETE

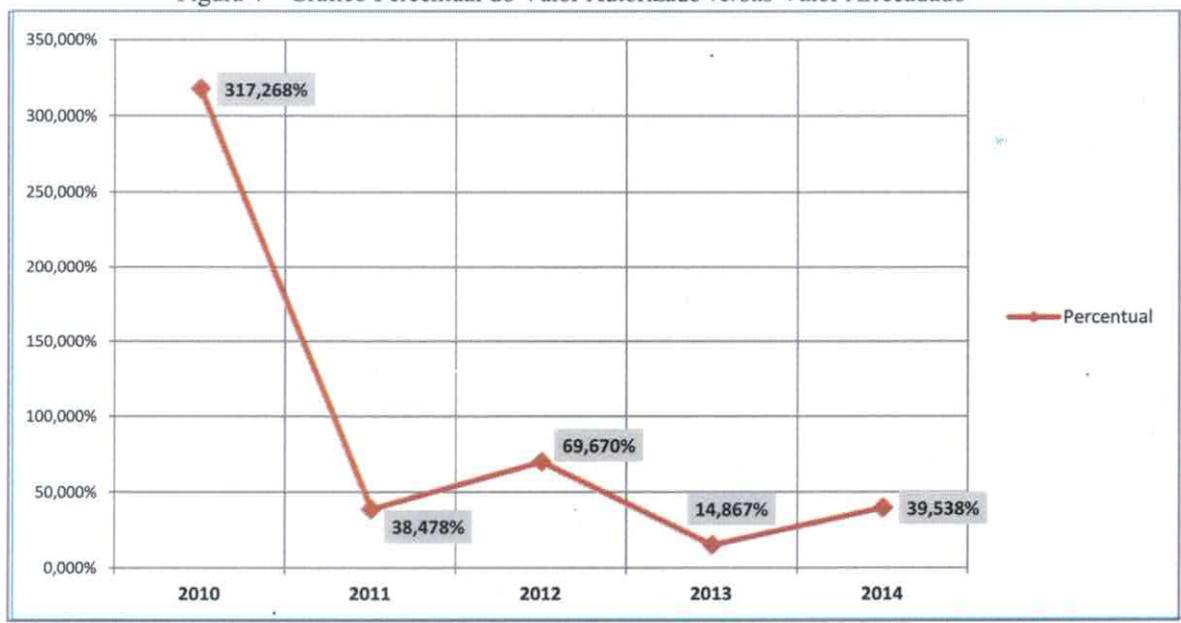


Handwritten signatures and initials.



27. Quando se analisa o gráfico acima, vislumbra-se em números percentuais que a arrecadação no período de 2011-2014, não alcançara 50% (cinquenta por cento) do valor autorizado na maioria dos anos, levando a intentar em possibilidades diversas de burlar a Administração Pública, propiciando a irregularidades na regularização fundiária.

Figura 4 – Gráfico Percentual do Valor Autorizado versus Valor Arrecadado



Fonte: ANEXO III/BALANCETE

28. Antes de demonstrar os fatores que contribuiriam com a omissão de receita do órgão, é necessário considerar que o recebimento do VTN, ou seja, a receita da fonte 0226, tende a reduzir no decorrer dos anos, pois o patrimônio territorial do Estado deve naturalmente cessar de acordo com o aumento das regularizações fundiárias procedidas pela Instituição.

29. Ao contrário do demonstrado no quadro, este fato é determinante na elaboração da Lei Orçamentária, pois deve reputar a peculiaridade de que as terras públicas e devolutas são patrimônios limitados e tende a minorar, chegando ao seu esgotamento no decorrer dos anos seguintes.

30. Neste contexto, ficou constatado que a tabela que estipula o preço para o Valor da Terra Nua – VTN sofreu drástica redução no ano de 2013, sem justificativa ou contrapartida para compensar a perda de receita, conforme exposto abaixo:



Handwritten signatures and initials in blue ink.

Figura 5 – Tabela de Preços para VTN

Comparativo do Valor de Terra Nua - VTN - Valor por Hectares (R\$)			
VTN - Localizada num raio de 50km do centro de Palmas	Decreto nº 2.095/2004	Decreto nº 4.818/2013	Decreto nº 4.832/2013
Área não dotada de via asfáltica e rede de energia elétrica	100,00		100,00
Área dotada de via asfáltica ou rede de energia elétrica	250,00		200,00
Área dotada de via asfáltica e rede de energia elétrica	300,00		300,00
<b>VTN - A partir da Perimetral de 50km do centro de Palmas</b>			
Área de qualquer extensão destinada à regularização fundiária	0,00		10,00
<b>VTN - Localizada nos municípios do Interior</b>			
Até 320 há ou Até 4 módulos fiscais*	5,00	1,00	1,00
Acima de 320 até 500 há ou Superior a 4 até 15 módulos fiscais*	10,00	2,50	2,50
Acima de 500 até 2.500 há ou Superior a 15 módulos fiscais*	20,00	5,00	5,00
Credenciamento e Renovação de RT	0,00	150,00	150,00

\* Módulo fiscal é equivalente a 70 ou 80 hectares

Fonte: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO

31. Importante ressaltar que, o Instituto de Terras não possui, em seu acervo, dados, mapas ou sistema de controle que possam identificar concretamente as áreas de domínio público ou devolutas, ou até mesmo, estabelecer um quantitativo superficial ou o percentual de áreas públicas, como forma de mensurar o total em patrimônio territorial do Estado, mesmo com a instituição do Cadastro Rural do Estado, realizado há 16 anos.

32. Diante dessa situação, é complexo estabelecer um escopo preciso do quantitativo, ou até fazer o planejamento das ações dos serviços que visem promover a regularização fundiária, incentivar a legalização das posses, arrecadar as terras devolutas e improdutivas, procedidas através das ações de fiscalização e monitoramento que estimularia a receita e a alienação de bens.

33. A receita proveniente da alienação de bens refere-se à entrada de recursos ou capital com a venda ou a baixa de determinado bem patrimonial, desse modo, a entrada de recursos corresponde à saída de um bem correspondente, portanto, para o procedimento de venda, a Instituição deve conter em seu acervo patrimonial o registro das terras públicas e devolutas a serem alienadas.

34. A contabilização correta dos recursos recebidos pela instituição pública é uma obrigação legal instituída pelo Conselho Federal de Contabilidade e pela Lei Federal nº 4.320/64, portanto, a Entidade deve atender a regularização contábil com a baixa patrimonial, cadastrada e reconhecida previamente, de acordo com a venda ou saída do bem.

35. O fato é que a Instituição não possui domínio do acervo patrimonial que é responsável, assim, não procede com a baixa ou saída contábil de um patrimônio, considerando que esta terra inexistente formalmente.



Handwritten signatures and initials in the bottom right corner.



36. Cabe ainda ressaltar que, consta legalmente instituído o Fundo Agrário Estadual desde 1989, entretanto, o Instituto não demonstrou interesse em regulamentar e agregar um importante instrumento de recursos para autarquias, com poder de prover e gerir suas próprias divisas.

37. Os recursos em fundos específicos exerce uma função importante nas políticas de gestão da entidade, sendo essencial tanto no pendor de fomentar recursos em diversas esferas e poderes, quanto na peculiaridade de estabelecer desígnio e objetivos próprios na atividade fim da Instituição.

38. Dentre as principais fragilidades encontradas na alienação de bens imóveis, observou-se que não há departamento próprio ou servidores designados, ou até mesmo, um sistema de controle que possa conferir os cálculos efetuados pela equipe técnica, os recebimentos e certificação dos dividendos devidos e emissão de quitação dos débitos.

39. Com base nas informações extraídas, na fase final dos procedimentos processuais, a equipe técnica de regularidade fundiária informa os valores devidos ao setor financeiro para a emissão do Documento de Arrecadação da Receita Estadual – DARE, após isso, cabe ao requerente comprovar a quitação do débito junto à Instituição.

40. O Itertins não detém do acesso ou controle da conta de arrecadação proveniente dos recursos recebidos por alienação de bens e de outras taxas exigidas pelo Código Tributário Estadual, neste caso, a SEFAZ emite extrato/relatório no final de cada mês, demonstrando informações básicas como: mês referência, código da receita, CPF ou CNPJ, nome e valor, tornando o controle de arrecadação e quitação, do órgão, ineficiente e precário.

41. Diante deste fato, foram constados na análise processual, documentos sem comprovantes de pagamento ou cancelamento, recebimentos datados e recebidos por servidores da equipe técnica, comprovantes de quitação ilegível ou em cópias sem conferência, no qual, evidencia uma metodologia vulnerável a inadimplência e a fraude.

42. Entende-se, contanto, que a arrecadação para o período de 2014, fora defasada e sem controle, em consequência de ações ímprobos, ou mesmo, por omissão das competências pré-definidas para cada área e sua devida fiscalização, as quais necessitariam ter ocorridos nos exercícios anteriores, o que vem a impactar as tomadas de decisão da atual gestão.



*Handwritten signatures and initials in the bottom right corner.*

### **3. Legislação específica do Instituto, normas e procedimentos que regulam a operacionalidade das atividades de regularização fundiária.**

43. As normas que regulam as atividades do Itertins orientam quanto aos procedimentos necessários para a regularização das áreas em ocupação, trazendo competências, procedimentos administrativos e técnicos, orientando as formas de atuação e análise do processo de regularização, tendo em vista sua aplicabilidade no exercício de 2014.

44. Foram analisados, por amostragem, processos que tiveram títulos emitidos no período de 2014, nos quais se realizaram análises que buscaram relacionar os pontos específicos das normas vigentes naquele período, ou seja, IN/ITERTINS nº 01/2014, Lei nº 87/1989 e Regimento Interno – Portaria Itertins nº 271/2014, sendo verificado o não cumprimento real no que concerne: a) à competência do Itertins na promoção do uso adequado da terra na atuação no campo das obrigações legais e no atendimento de cada setor do Itertins; e b) comparativo entre as IN/ITERTINS nº 01/2014 e IN/ITERTINS nº 01/2013, visualizando as divergências que viessem a causar prejuízos legais.

#### **3.1. Cumprimento deficitário da legislação no campo da competência do Itertins e atuação desarticulada dos setores**

45. Verificou-se que a norma vigente que disciplina o procedimento operacional no Itertins não atende a todos os processos demandados, pois em algumas particularidades não se encontra amparo legal em face de qual procedimento deve ser adotado.

46. Os casos de conflito envolvendo o direito de posse de pessoas físicas é um exemplo de particularidade sem amparo legal que indique qual procedimento deve ser tomado no âmbito administrativo, para que o processo possa seguir em face de quem de fato é portador do direito possessório. Tal situação é percebida a partir da análise dos processos, onde pode ser observado que na existência de tais conflitos, o Itertins tem atuado de maneira precipitada, emitindo títulos definitivos de imóveis que são objeto de demandas no Judiciário.

47. O Instituto também não possui em sua legislação vigente, norma que trate de maneira detalhada e específica como deve ser regido o processo que visa à regularização dos imóveis que são objetos das licenças de ocupação. Sendo que as licenças possuem prazo determinado e a instrução normativa não apresenta qual medida deve ser aplicada quando o período de vigência termina.



Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature and several smaller initials.

48. Considerando ainda a IN/ITERTINS nº 01/2014, verifica-se que, basicamente, há apenas normatização dos processos de regularização fundiária e licença de ocupação demandados pelo público externo. Assim, nos processos como os de loteamento levantados pelo próprio Itertins, não são disciplinados pela referida Instrução e, conseqüentemente, não possuem fluxo padronizado, o que pode ser obstáculo para que o Instituto atue de forma imparcial.

49. Ressalta-se, que as competências do Itertins, descrita em sua Lei de Criação, também abrangem a conciliação administrativa de conflitos fundiários e a sugestão de políticas e diretrizes quanto ao aproveitamento racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. No entanto, na análise processual não foi verificada a realização, por parte do Itertins, quanto à conciliação dos conflitos fundiários, tampouco, referência à racionalização dos recursos naturais e preservação ambiental.

50. Verificou-se, também, que a norma vigente no Instituto não consegue, de forma isonômica, atender à finalidade da entidade. Uma vez estabelecido que deva haver a exploração efetiva do imóvel para regularização, há situações em que determinado interessado, ao possuir dois imóveis, consegue a regularização de ambos pelo Itertins, embora somente um seja objeto de efetiva exploração.

### **3.2. Deficiências na IN/ITERTINS nº 01/2014 em comparação à IN/ITERTINS nº 01/2013**

51. Ao analisar as Instruções Normativas de 2013 e 2014 do Itertins, referentes à regularização fundiária, verificaram-se algumas alterações na edição desta última que, possivelmente, tenham facilitado a regularização da terra para pessoa jurídica. Em 2013, o inciso II, art. 3º da IN nº 01, estabelecia como requisito para regularização da ocupação às pessoas físicas e jurídicas, a exploração efetiva do imóvel, direta ou indiretamente, com culturas permanentes, temporárias e/ou criação de animais de pequeno, médio e grande porte. Já na norma editada em 2014, quanto ao mesmo artigo, esse requisito passa a ser dispensado para pessoa jurídica.

52. A IN nº 01/2014 passou então a dispor em seu § 2º, art. 3º, como requisito indispensável à regularização para pessoa jurídica, as benfeitorias referentes à sua instalação e finalidade, comprovadas mediante documento hábil e realização de vistoria do imóvel. Todavia, ao deixar de exigir a exploração efetiva do terreno, não foram estabelecidos os critérios para análise dos documentos que comprovariam essas melhorias.

53. Foi inserido também, na IN nº 01/2014, Seção III que trata da Licença de Ocupação – LO, tanto para pessoa física quanto a jurídica. Trata-se de uma permissão para ocupação e exploração do imóvel pelo prazo de 02 (dois) anos, prorrogável por igual



*[Handwritten signatures and initials]*

período, desde que, no caso de pessoa física, se demonstre a finalidade de tornar a área produtiva, seja para subsistência ou implantação de projetos e, se pessoa jurídica, apresente projeto de investimento na área.

54. No entanto, embora haja previsão de cancelamento da licença por parte do Instituto, a regularização do imóvel ficou condicionada ao portador da licença de ocupação, pois o § 2º, art. 4º da IN nº 01/2014, descreve que “o imóvel objeto da licença de ocupação é intransferível intervivos, inegociável, impenhorável e não pode ser arrestado, devendo o referido imóvel ser regularizado tão somente ao portador da licença de ocupação”. Nesse caso, entende-se que uma vez concedida a licença de ocupação o Itertins já direciona a posterior posse do imóvel.

55. O que se vê na edição da IN nº 01/2014, especificamente, no art. 3º, §2º e no art. 4º, §2º, que a entidade não formulou critérios para a concessão de exploração da terra, tanto para sua regularização como para permissão e ocupação de um imóvel, abrindo precedentes a possíveis falhas, tendo em vista a falta de normatização para o recebimento de documentos e sua posterior análise.

56. Com isso, há indícios de que terras ocupadas por pessoas físicas e jurídicas obtiveram a titulação de forma inidônea, com anuência da gestão anterior.

#### **4. Atendimento da tramitação dos processos de forma que atenda o fluxo determinado pela norma vigente executando os procedimentos necessários à regularização fundiária**

57. A tramitação de processos no Instituto é outro ponto crítico que foi observado, considerando que, quando esta ocorre de forma imprecisa, a possibilidade de inferir em erros no processo de regularização, aumenta o risco de fraude, tendo em vista a falta de peças processuais necessárias, ou mesmo, manifestações em momentos inoportunos, levando o gestor à tomada de decisões pautada em situações irregulares.

58. Sendo assim, é de grande valia a busca da revisão do fluxo processual, pautando-se por princípios constitucionais como o da celeridade e da economia processual, o que não fora percebido na análise processual realizada por amostragem em 27 (vinte sete) processos, assim, vê-se em duas linhas de análise que: a) o desconhecimento da normatização e dos procedimentos necessários para a tramitação dos autos na Administração Pública; e b) o conhecimento das atividades inerentes ao fluxo da tramitação nos setores do Itertins.



*[Handwritten signatures and initials]*

#### **4.1. Padronização no fluxo, tramitação e procedimentos para os processos de Regularização Fundiária**

59. O fluxo de tramitação processual não está definido de forma que possibilite um padrão na análise processual. Os processos são autuados e arquivados de maneiras distintas. Além disso, o processo administrativo não obedece a uma ordem cronológica.

60. Verifica-se, que peças processuais são retiradas sem Termo de Desentranhamento, como constatado na análise processual, nos quais não constam a identificação do servidor que o fez, a descrição das folhas retiradas ou a inserção de suas cópias. Do mesmo modo em que as cópias dos documentos pessoais (RG, CPF e comprovante de estado civil atualizado) e do documento que comprove a aquisição ou a ocupação do imóvel não são autenticados em cartório ou no protocolo da Entidade, em descumprimento ao art. 5º, § 1º, da norma supracitada.

61. Está configurada, ainda, a não obtenção de receitas quanto à cobrança das taxas, em desacordo com a tabela de Atos Relacionados ao Itertins no Código Tributário do Estado do Tocantins, pois não consta nos autos o pagamento de todas elas, a exemplo da taxa para abertura de processo.

62. Dentre os achados, foram identificadas várias vistorias em um único processo, e o Itertins, enquanto agente arrecadador, deixou de cobrar inteiramente pelos serviços, ao preencher na Folha de Cálculo como se uma única vistoria tivesse sido realizada.

#### **4.2. Tramitação de processos não corresponde com a norma, não considerando as atividades executadas por cada setor do Itertins**

63. Na análise dos processos foram constatadas, de forma recorrente, que a atuação do setor de Protocolo ocorre apenas sobre protesto/contestação ou existência de outros processos administrativos de titulação em relação à área a ser regularizada, quando solicitado, sendo que a determinação normativa rege que esta atividade seja realizada no início, quando da formalização do processo, segundo dispõe o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa 01/2014.

64. Na ocorrência dessas falhas, que em muitos momentos são caracterizadas por erros não intencionais, as quais acontecem por uma questão de costume, geram prejuízos ligados a esta ação, pois o Instituto acaba por realizar vistorias técnicas e ocupacionais, incorrendo em despesas, além de incidir custos aos interessados, com a contratação de profissional da área para elaborar as peças técnicas de georreferenciamento.



*[Handwritten signatures and initials]*

65. Em relação ao fluxo da tramitação, no que diz respeito à Assessoria Jurídica, a análise dos autos acontece somente após a homologação das peças técnicas pelo Presidente, o que faz com que alguns documentos, que já deveriam constar na fase de instrução do processo administrativo, sejam inseridos somente no final do processo, divergindo assim do que dispõe a normativa quanto à sua formalização.

66. Ainda, foi encontrado na análise dos autos, que a Assessoria Jurídica desperdiça tempo, quando emite parecer sobre a viabilidade da regularização e no final do processo se revela que a área é alvo de protestos/contestações ligados ao direito de posse, sendo que esta investigação deveria ter sido realizada no início do processo.

67. Diante da análise dispensada nos autos, como também, nas entrevistas realizadas com os servidores, se faz possível diagnosticar que o fluxo de tramitação dos processos para regularização fundiária é deficitário, trazendo ao contexto da Administração Pública uma possibilidade de ocorrência de fraude no exercício de 2014, se for levado em consideração os fatos apontados ao ponto específico da tramitação, ou seja, as ranhuras existentes na presunção da boa-fé pública.

## **5. A disponibilidade de profissionais especializados como meio de desenvolvimento das atividades finalísticas, com estrutura organizacional necessária, ambiente físico seguro e equipamentos tecnológicos, buscando o desempenho apropriado na regularização fundiária**

68. A estrutura organizacional vem sendo objeto de estudo de diversos autores, tendo em vista que para muitos deles nos primeiros anos do século 20, sugeriam haver uma única forma de estrutura para todos os tipos de organização, no entanto, na realização da auditoria e aferição da funcionalidade do sistema operacional em gestão, fora constatado que o desenvolvimento da finalidade precípua da Entidade, circundava em uma abordagem no campo das necessidades estruturais de organização, as quais dependem de fatores contingenciais, como, o ambiente, a tecnologia e a estratégia com pessoal especializado.

69. A partir desse ponto de vista, durante a auditoria, foram realizadas visitas nos setores do Instituto e entrevistas com os servidores. Com base nos dados recolhidos por meio destas atividades pode-se afirmar que a estrutura organizacional não propicia condições de trabalho adequadas para o exercício da função típica do Tocantins.



*[Handwritten signatures and initials]*

70. Quando pontuamos tais fatos, entende-se que a falta de uma estrutura organizacional consistente, implica em ocorrência de falhas e erros. Diante de um cenário complexo, vislumbra-se que o ambiente físico seguro, as condições de trabalho, os equipamentos disponíveis, influenciam em muito no desempenho e desenvolvimento das atividades inerentes à entidade, e, portanto, a negligência nesta área propicia a ocorrência de fraudes, tendo em vista o descontrole na fiscalização e no acompanhamento das tarefas.

**5.1. A influência dos sistemas e equipamentos tecnológicos na realização das atividades de regularização da ocupação das terras.**

71. Pode-se afirmar, quando da verificação, que o Itertins não dispõe de equipamentos suficientes para a realização das vistorias ocupacionais, tampouco computadores que suportem a utilização dos atuais softwares para a conferência das peças técnicas de medição e demarcação dos imóveis. A falta desses equipamentos pode ter comprometido a qualidade e confiabilidade da conferência e elaboração das peças técnicas no período de 2014.

72. No que se refere aos sistemas informatizados, o Itertins não possui programa único de registro e cadastro dos processos de regularização fundiária que atenda satisfatoriamente. Segundo a IN/ITERTINS nº 01/2014, o setor de protocolo tem como atribuição formalizar o processo e informar a existência ou não de protestos ou outro processo administrativo envolvendo a área solicitada. No entanto, para essa consulta é utilizado o antigo Sistema de Controle Processual - SCP, e o Sistema de Gestão de Documentos - SGD. Porém, com base na visita e entrevista realizada com o responsável pelo setor, notou-se que o atual sistema de registro processual não permite uma consulta rápida quanto à existência de protestos, e essa consulta não apresenta grande margem de confiança, por não permitir o registro separado de todos os dados referentes à regularização fundiária.

73. No setor de regularização fundiária, encontram-se falhas que intentam em ações não céleres, considerando que a ausência de equipamentos adequados não condicionam os técnicos ao desenvolvimento correto de suas atividades em campo, tampouco, em precisão nos pareceres técnicos constantes nos autos analisados, o que leva ao entendimento de possíveis falhas não intencionais ocorridas no processo de regularização na gestão de 2014.

**5.2. A influência do ambiente físico para o desenvolvimento do objeto fim do Itertins**

74. Já o ambiente de trabalho precisa ser adequado às normas técnicas. O Setor de Cartografia, por exemplo, possui uma mapoteca que guarda o material essencial à atividade do Itertins, além de mapas históricos, como os do período colonial, mas não



*[Handwritten signatures and initials]*

possuem projeto de proteção contra incêndio e nem controle de temperatura do ambiente. Tais adequações são primordiais para o funcionamento de uma mapoteca, tendo em vista que a matéria-prima utilizada para a fabricação dos mapas pode facilmente ser queimada em caso de incêndio, e quando armazenada fora dos padrões adequados, tem sua durabilidade reduzida, tal situação leva à insegurança de dados e de pessoas, indicando desorganização e que a gestão de 2014 não detinha real conhecimento da importância do Instituto no desenvolvimento socioeconômico do Estado.

75. O Setor de Arquivo do Instituto também não apresenta proteção contra incêndio e sistema de controle da temperatura. Neste setor estão arquivados todos os processos do Itertins, inclusive materiais de grande valor histórico e que merecem especial atenção, como os processos que tratam da regularização de terras do período colonial, mas que não estão devidamente armazenados, como retratados pelo relatório fotográfico constante no **Apêndice B**.

76. O único servidor que trabalha no setor não possui equipamentos de proteção básicos, como máscara luvas e óculos, e não consegue sozinho atender a demanda de atividades do setor. Além dos problemas quanto à estrutura física, há deficiências relacionadas ao sistema de arquivamento, pois não há um profissional especializado na área, isso gera incerteza jurídica nas informações guardadas nos processos, havendo possibilidade de falhas e adulteração de dados.

### **5.3. Disponibilidade de profissionais especializados para área técnica e quantitativo suficiente**

77. Quanto aos técnicos da área de regularização constatou-se que não são suficientes para atender a demanda e que não recebem capacitação específica, sendo relatado nas entrevistas realizadas, fls. 187 a 242, e que atualmente só possuem dois técnicos habilitados para assinar os pareceres de conferência das peças técnicas, como podem ser verificados às fls. 51 a 61 o relatório do quadro de pessoal do exercício 2014 e o de 2015.

78. Ficou demonstrado ainda desconhecimento da legislação que rege o procedimento que deve ser adotado nos processos de regularização. Dessa forma, a área técnica, em muitos casos, acaba não exercendo suas atividades conforme dispõe a Instrução Normativa 01/2014 e o Regimento Interno do Itertins, bem como não conseguindo atender a demanda de processos e vistorias.

79. Nessa linha de entendimento, o fator humano afeta o funcionamento adequado do Instituto, o que a expõe a erros contínuos no atendimento da legislação, por falta de conhecimento das atividades, como também, a morosidade na sua execução.



*[Handwritten signatures and initials]*

80. No deslinde deste ponto, as pessoas influenciam diretamente no objetivo do Instituto, portanto, este recurso é essencial para o alcance dos objetivos organizacionais, necessitando haver uma capacitação para a realização dos trabalhos, interação da equipe e aumento no número de servidores técnicos.

81. Diante dessa situação de inércia, que foi vivida no exercício de 2014, a possibilidade de fraudes intencionais naquele período é inteiramente possível, este entendimento advém da análise processual, considerando que muitas peças processuais terem sido realizadas por técnicos credenciados, os quais não detêm dos encargos exigidos ao servidor público, como também, peças processuais montadas por técnicos do próprio Itertins, com falhas, o que gera falta de credibilidade para o gestor tomar as decisões mais acertadas para a titulação da terra.

**6. Da ausência de relatórios que balizem o planejamento e a falta de fiscalização, como critérios necessários ao cumprimento da finalidade do Itertins**

82. Segundo autores da Administração, o planejamento da organização precisa partir da “organização ideal”, ou seja, das atividades que a entidade precisa desenvolver tal qual consta em sua criação, neste escopo, a operacionalidade das atividades dependem integralmente de um planejamento que englobe as atividades que serão realizadas, os custos para sua realização e a implementação dos benefícios que podem insurgir no decorrer de seu desenvolvimento.

83. Nesse sentido, deve o Instituto relacionar em suas atividades, das mais complexas, a análise dos dados anuais, a fim de planejar a ação das atividades dos anos seguinte, o que evitaria as ocorrências de falhas e inibiria possíveis fraudes, no entanto, não foi o que fora diagnosticado no período da auditoria, pois a ausência de um planejamento adequado às necessidades do Itertins ocasionou em devolução de recursos de convênio, em equipamentos defasados, softwares obsoletos, diminuição de quadro de pessoal técnico especializado, dando margem a erros não sanáveis para os atos cometidos no período do escopo desta auditoria operacional.

84. Portanto, o Itertins não demonstrou dispor de metodologia, projeto, ou mesmo, qualquer tipo de planejamento básico de ações operacionais e atividades que deveriam ter sido desenvolvidas no exercício de 2014, essa ausência de planificação das incumbências abrange todas as áreas e departamentos da instituição, e traz, para o exercício de 2015, a incerteza de quais decisões devam ser tomadas.



*[Handwritten signatures and initials]*



85. Ainda nesses termos, ficou constatada que a legislação que regulamenta as terras públicas e devolutas não é empregada corretamente, e sua aplicação errônea, transfere o planejamento e o controle das áreas a serem regularizadas e arrecadadas neste exercício de 2015, como responsabilidade à nova gestão.

86. Foi constatado *in loco* que o Itertins não dispõe de diagnóstico da real situação do Estado, todavia, com essa deficiência de informações, seria impraticável traçar plano de ações que direcionasse os serviços de cadastro, monitoramento e fiscalização das terras pendentes de regularização de forma contínua, cabendo a atual gestão, criar ferramentas que a subsidiem as tomadas de decisão.

87. Tais falhas nos remontam ao fato de que qualquer organização sem critérios de planejamento, controle, fiscalização e acompanhamento, como ocorrera no exercício de 2014, é fonte de prováveis falhas, sendo algumas intencionais, e que podem ter levado a fraudes nos processos administrativos de regularização de terras ou em concessão de licença de ocupação indevida, tais fatos são possíveis de serem averiguados na análise dos autos.

88. Por fim, o objetivo do Itertins só pode ser alcançado se houver melhoras no desempenho das áreas meio, o que somente acontecerá com uma mudança estrutural da organização, quais sejam, nos fatores humanos, tecnológicos, ambiental e organizacional a termo.

## 7. Análise dos comentários do Gestor do Itertins

89. Nos termos do Manual de Auditoria Operacional do TCU, o qual serviu de base para o desenvolvimento deste Relatório de Auditoria Operacional, a versão preliminar deste foi remetida ao Instituto de Terras do Tocantins – Itertins, por meio do Ofício/CGE/Auditoria nº 07/2015, de 11/05/2015, com a finalidade de obter os comentários do gestor sobre as conclusões da fiscalização, de modo a conferir melhor compreensão das questões abordadas, das oportunidades de melhoria identificadas e das recomendações propostas.

90. O gestor remeteu seus comentários à Comissão de Auditoria Operacional por meio do Ofício/GP/Itertins nº 424/2015, de 15/05/2015, assinado pelo Presidente do Itertins, Sr. Júlio César Machado.

91. O gestor não manifestou objeção quanto às análises de mérito constantes do relatório preliminar de auditoria. Os comentários trouxeram esclarecimentos adicionais



Handwritten signatures and initials in the bottom right corner.

em alguns pontos, todavia, há pontos que foram abordados no relatório que continuam sem compreensão por parte da gestão do Itertins, como a questão do planejamento onde o Instituto adentra em seu comentário a questão do planejamento das ações do PPA, no entanto, a questão arremetida pelo relatório refere-se ao planejamento administrativo para o desenvolvimento e alcance dos objetivos propostos no PPA.

92. Como também, de fatos que devem ser observados em relação à arrecadação, considerando que, quando se planeja a execução de uma atividade, é necessária a busca de seu atingimento, ou seja, independentemente de ser apenas uma previsão ou uma estimativa, o Instituto precisa buscar alcançar, ou, se não, aproximar-se da meta estipulada.

93. Portanto, os apontamentos realizados indicam que, em relação às fragilidades encontradas na Entidade na gestão de 2014, estão sendo planejadas ações que revertam esta característica, buscando a resolução dos pontos conflitantes para esta gestão.

## 8. Conclusão

94. Existem várias causas para a ocorrência de falhas no Itertins, especificamente no exercício de 2014, contudo, tais falhas não nasceram naquele período, pois as mesmas são recorrentes, e advêm de atitudes passadas, sendo dada continuidade a ações irregulares não singulares.

95. Quando atentamos para as competências do Instituto, e nos remetemos ao seu objetivo inicial, o qual o regramento de sua criação dispôs de obrigações que levam ao desenvolvimento agrário, exclusivamente quanto à função social da terra, foi nesse contexto que se definiu o escopo da auditoria, considerando o solicitado pela atual gestão. O fato é que a análise se deu aos atos e fatos ocorridos no período de 2014, contudo, esse período serviu apenas de espelho para os acontecimentos nos exercícios anteriores, levando essa Comissão ao conhecimento de situações ímprobos anteriores, as quais se definiram em procedimentos irregulares na regularização fundiária no ano de 2014.

96. No tocante as falhas existentes na Entidade, se definem por não haver o correto cumprimento das normas que a regem, causando ruptura entre ações materiais e as formais, o que se traduz em uma desorganização estrutural, com lapsos na tramitação dos autos, em inconstância dos técnicos especializados, falta de recursos para a implementação das atividades no campo, e também, devolução de recursos federais.



*[Handwritten signatures and initials]*



97. Assim, é possível afirmar que dos achados da auditoria, por meio das entrevistas, fls. 187 a 242, da análise processual, com preenchimento de papéis de trabalho (check lists), fls. 245 a 322, e do estudo das leis e normas que regem o Tocantins, há indícios e abertura a ocorrência de fraudes, sendo estas intencionais e não intencionais.

98. Contudo, se faz necessário para atual gestão, que esta incremente ao seu planejamento de gestão, medidas preventivas, qual seja, rever os artigos da IN nº 01/2014 que não contemplam os critérios de aceitabilidade, busque cumprir corretamente os preceitos legais contidos nas normas vigentes, adentre na área organizacional, buscando sua alterações principalmente no campo do planejamento de atividades, seguindo simultaneamente a Lei de Criação.

99. Evidenciou-se, em todos os processos, a fragilidade das informações neles contidos, o que abre uma margem de possibilidades a fraudes, o que não se faz possível ser veemente, é no fato de haver de forma concreta e material confirmar a fraude, tendo em vista o caráter técnico para tal afirmação, no entanto, quando se analisa uma organização governamental nos moldes operacionais, identificam-se falhas que demonstram que os processos administrativos para regularização fundiária estão eivados de situações aquém da legalidade exigida para a Administração Pública, afastando o dever precípua do Instituto.

100. Além disso, foi observado o baixo comprometimento do órgão nos últimos anos para com a arrecadação, restringindo sua atuação por questões financeiras, o que conclui a auditoria, e reforça ainda a necessidade de um compromisso mais profundo da Gestão atual, levando-a a uma atuação mais precisa e tomadas de decisões imprescindíveis ao resguardo do patrimônio do Estado, e, com isso, o desenvolvimento socioeconômico da terra.

## 9. Proposta de encaminhamento

101. Diante do exposto, e visando contribuir para aperfeiçoar o sistema administrativo operacional para a regularidade fundiária, submetemos este relatório ao Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado, com a seguinte proposta:

- I) Recomendar ao Instituto de Terras do Tocantins a adoção de ações na conformidade das atribuições conferidas no art. 3º da Lei nº 2.735/2013, que possibilitem:
  - a) identificar os processos que compõem o ambiente de atividades de cada setor do Tocantins;



- b) levantar as atividades de cada processo, sistematizando-as;
- c) mapear os processos que compõem o ambiente de atividades do setor, desenhando seus fluxogramas;
- d) propor sugestões de melhorias nos fluxos dos processos mapeados;
- e) elaborar projeto contra incêndio para todo prédio, com extintores especiais para o setor de Cartografia e Arquivo;
- f) adquirir sistema próprio de busca para o setor de Protocolo executar as consultas referentes a processos administrativos, contestações e impugnações;
- g) adquirir *softwares* específicos para o setor de regularização fundiária;
- h) elaborar *check list* para auxiliar a análise dos processos pela assessoria jurídica e setor de conferência;
- i) investir em qualificação dos servidores do setor de regularização fundiária, proporcionando, por exemplo, que todos os técnicos tenham curso de georreferenciamento;
- j) providenciar a complementação da legislação pertinente, para que possa regulamentar a solução das deficiências detectadas;
- k) padronizar o procedimento de autuação análise dos processos;
- l) providenciar a organização do Arquivo do instituto para melhorias no sistema de controle processual, além de sanar as deficiências físicas do local e adquirir equipamentos de proteção individual para os servidores;
- m) juntar, em todos os processos de regularização, portaria de designação do técnico responsável pela vistoria ocupacional;
- n) apensar aos laudos de vistorias ocupacionais fotos do imóvel para confirmação das benfeitorias, bem como efetuar o preenchimento de todos os dados solicitados no formulário;
- o) analisar em conjunto com os setores envolvidos na atividade de regularização, a adequação do sistema de tramite processual;
- p) condicionar o andamento processual, fazendo que o mesmo não siga seu curso sem o atendimento as recomendações tanto da assessoria jurídica quanto da equipe técnica;
- q) apurar os casos de vistorias realizadas por mais de um técnico na mesma propriedade, onde os laudos emitidos apresentam informações diferentes;
- r) fazer a reanálise dos valores previstos e autorizados para a arrecadação de bens imóveis para o próximo Plano Plurianual – PPA, observando a extensão territorial de terras públicas e arrecadadas do Estado, que estão pendentes de regularização;
- s) formular plano de ação de serviços do Itertins, incentivando a legalização das posses, a fiscalização e arrecadação das terras devolutas e improdutivas, para o cumprimento da meta de arrecadação estimada e autorizada, para o ano 2015, de R\$ 2.350.000,00 (Fontes – 0226 e 0240);
- t) elaborar programa estratégico ou plano de ações de trabalho que vise ações que possam incrementar a arrecadação do ITERTINS, para as



*[Handwritten signatures and initials]*

fontes de recursos 0226 - Alienação de Bens e 0240 - Recursos Próprios, ponderando que a aquisição de equipamento, móveis, reformas e instalações dependem exclusivamente da arrecadação de recursos;

- u) regulamentar o Fundo Agrário Estadual - FAE, como forma de consolidar, gerir e fortalecer a arrecadação da entidade;
- v) fazer o planejamento de aquisição dos produtos e serviços a serem adquiridos;
- w) revisar os valores da tabela do Valor da Terra Nua - VTN, considerando a necessidade de arrecadação, a valoração do bem público, a proporcionalidade da área e a condição social do requerente;
- x) efetuar o registro patrimonial e contábil dos bens imóveis, provenientes a alienação das terras, correspondentes a área pública do Estado, assim como, proceder à baixa contábil desses bens, de acordo com a arrecadação e titulação da posse a terceiros;
- y) ativar os serviços de Cadastro Rural do Estado ou outro tipo de programa eficiente que registre e controle os bens imóveis pertinentes a regularização fundiária e agrária do Estado;
- z) estabelecer departamento ou designar servidores específicos para o acompanhamento e conferência dos cálculos do VTN e das taxas prescritas no Código Tributário, de forma racional e regulamentar, assim como, acompanhar e certificar a quitação dos encargos públicos, referentes aos processos;
  - aa) demarcar as áreas do Estado pendentes de regularização;
  - bb) normatizar os procedimentos administrativos do Itertins em relação a cada procedimento de regularização fundiária (licença de ocupação, loteamento, entre outros);
  - cc) elaborar um fluxograma, em conjunto com os setores do Instituto, que permita um trâmite eficiente e eficaz dos processos;
  - dd) realizar a conferência dos documentos pessoais e referentes ao imóvel antes de prosseguir com a vistoria ocupacional;
  - ee) equipar o servidor público do Setor de Arquivo com equipamentos de segurança adequados à realização de suas atividades;
  - ff) capacitar a área técnica quanto à execução de suas atividades e aumentar o quantitativo de servidores;
  - gg) zelar pela identificação nos documentos do servidor responsável pela sua elaboração;
  - hh) receber somente cópia de documentos devidamente autenticados em cartório ou por servidor/setor responsável do Itertins;
  - ii) demonstrar em todos os processos o devido pagamento das taxas do Itertins, por meio de cópia legível do comprovante de pagamento



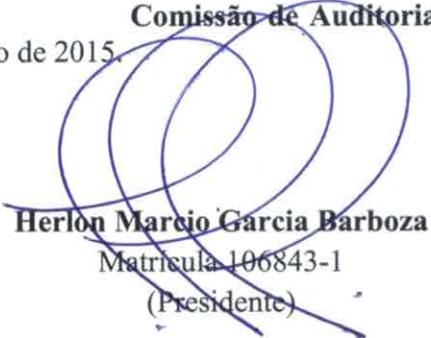
*[Handwritten signatures and initials]*



Controladoria Geral do Estado



Comissão de Auditoria Operacional. Palmas – Tocantins, aos 08 dias de maio de 2015.

  
**Herlon Marcio Garcia Barboza**  
Matrícula 106843-1  
(Presidente)

  
**Dária Marília Melo da Silva**  
Matrícula 128244-1

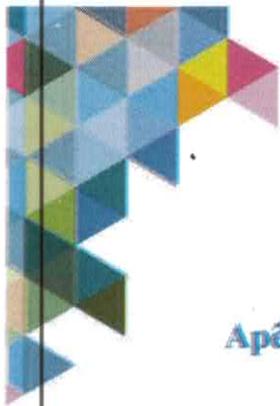
  
**Kelsene Ramos Alencar**  
Matrícula 852809-1

  
**Marcélia Aparecida Ferreira Dantas**  
Matrícula 655779-8

  
**Mauro Lázaro Cardoso**  
Matrícula 671001

  
**Verônica Bandeira Martins**  
Matrícula 1114389-4





## Apêndice A – Critérios e Procedimentos

### Critérios

As estratégias utilizadas foram fundamentais para a Equipe de Auditoria absorver e discutir as formalidades e metodologias utilizadas no desenvolvimento dos serviços de auditoria operacional do Instituto de Terras do Estado do Tocantins – Itertins.

Inicialmente, a sistemática envolveu todo o processo de pesquisa, estudo e análise da estrutura organizacional e de toda a legislação interna e externa, que envolve as atividades de regularização fundiária e agrária, no qual o Instituto exige ou se submete.

Após essa análise preliminar, realizamos o comparativo das Instruções Normativas, Portarias, Decretos e outras legislações pertinentes ao assunto, em especial a legislatura firmada pela Instituição, examinando as alternâncias e variações publicadas a cada ano, como forma de verificar os impactos e consequências percutidas nos serviços executados e nos processos de titulação.

### Métodos e Procedimentos

Ainda na fase de instrução e conhecimento, a etapa prosseguiu com a captação de informações e dados da Instituição, com o intuito de apreender o máximo de elementos de estudo possíveis, norteados por dois objetivos, o de subsidiar a auditoria e o de verificar o conhecimento e a capacidade dos servidores em gerar e disseminar informações da entidade.

A auditoria operacional utilizou métodos e ferramentas de investigação rudimentar à obtenção de dados secundários e, de acordo com a necessidade, a formulação de dados primários, como parâmetro, na elaboração de documentos auxiliares utilizados no decorrer da auditoria.

Esses dados resultaram na formulação de papeis de trabalho, de modo que, o *check list*, fls. 245 a 322 fora contextualizado sob as normativas vigentes, fls. 18 a 47, os questionários utilizados nas entrevistas confeccionados de acordo com o setor e direcionados a servidores que exerciam cargos comissionados ou de chefia, assim como, a seleção de processos escolhidos, dentre os títulos emitidos no ano de 2014, ambos com enfoque na regularização fundiária, que é o escopo desta auditoria operacional.

As consecuições dos dados, dentro da Instituição, ocorreram de várias formas: consultas informais de rotina e padronização do ambiente de trabalho da área



*[Handwritten signatures and initials]*



específica, a realização de entrevistas com servidores previamente selecionados, emprego dos *check list* na análise processual, verificação dos sistemas utilizados pela área fim, e por último, visita às dependências do setor de regularidade fundiária.

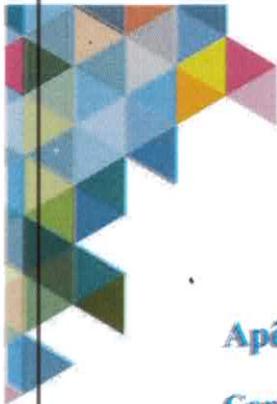
Na execução dos trabalhos não ocorreram impedimentos no acesso de informação e documentos quanto na realização dos serviços de auditoria, inclusive, os servidores atenderam as solicitações com presteza.

No entanto, apesar de portar uma estrutura física compatível com o quantitativo de pessoal, o espaço fornecido a equipe de auditoria dispunha de móveis que atendiam a necessidade, porém, o único computador disponibilizado não detinha de tecnologia e capacidade suficiente para apoiar a execução dos serviços.

Todos os seguimentos que envolveram a auditoria realizada no Instituto de Terras do Estado – Itertins, incorreram na sistematização das informações obtidas conforme o planejamento no Projeto de Auditoria Operacional e o direcionamento da Matriz de Planejamento para Auditoria, fls. 6 a 16, desenvolvido previamente pela Gerência de Avaliação de Sistemas Operacionais Administrativos – GASOA / CGE.



Handwritten signatures and initials in the bottom right corner.

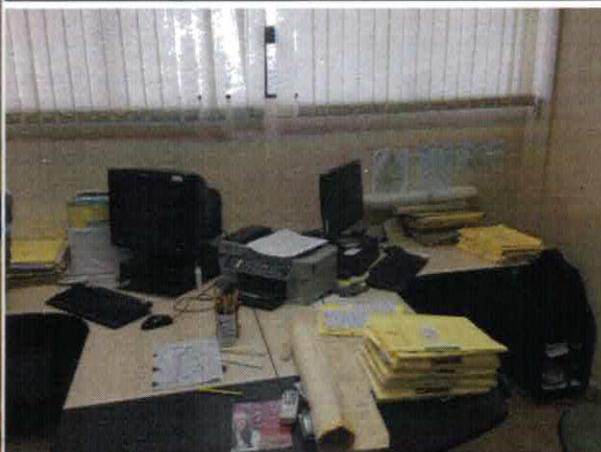


## Apêndice B – Relatório Fotográfico

### Cartografia - Mapoteca



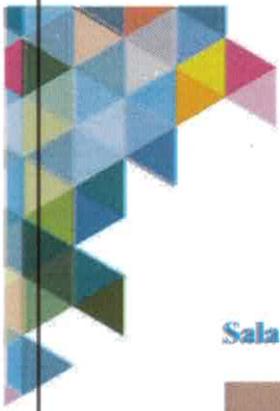
É um setor essencial para que ocorra a regularização fundiária, nele encontram-se todos os mapas do instituto. Sua atribuição é verificar se há sobreposição nas áreas objeto dos processos de emissão de títulos. O mesmo ainda conta com mapas históricos que merecem atenção especial, tendo em vista seu grande valor histórico.



Juntas cartografia e mapoteca possuem atualmente seis servidores que mesmo com as limitações existentes tanto na parte física como tecnológica mantêm o setor organizado e zelam pela conservação dos materiais de trabalho, aproveitando ao máximo da limitada estrutura que possuem.



Handwritten signatures and initials in the bottom right corner.



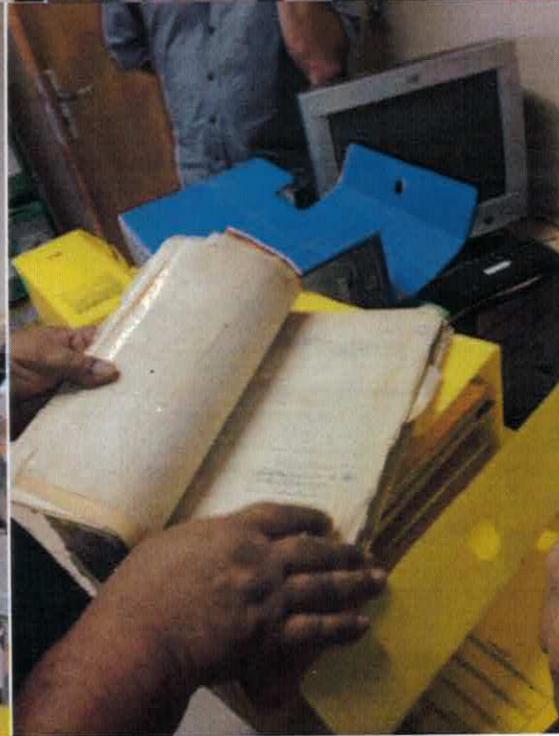
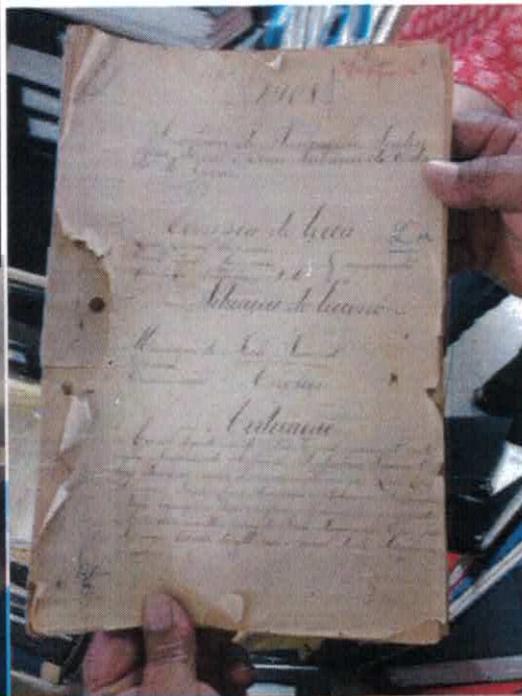
**Sala de Arquivo**



*[Handwritten signatures and initials]*

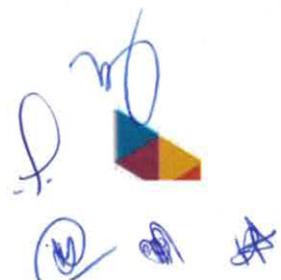
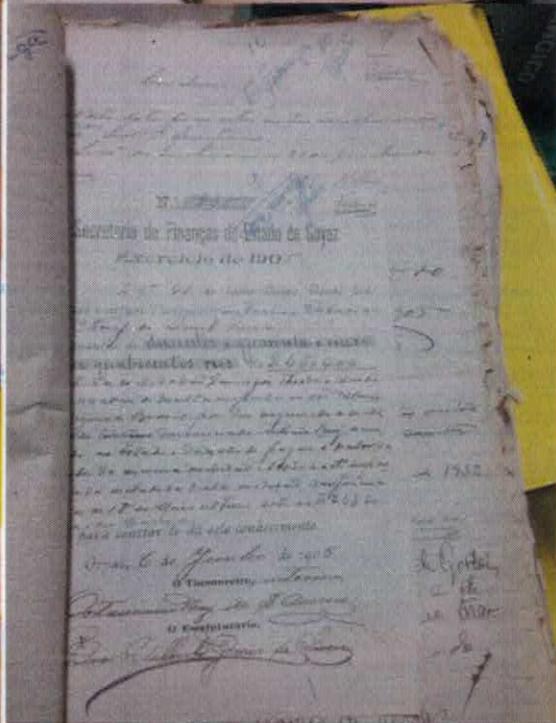
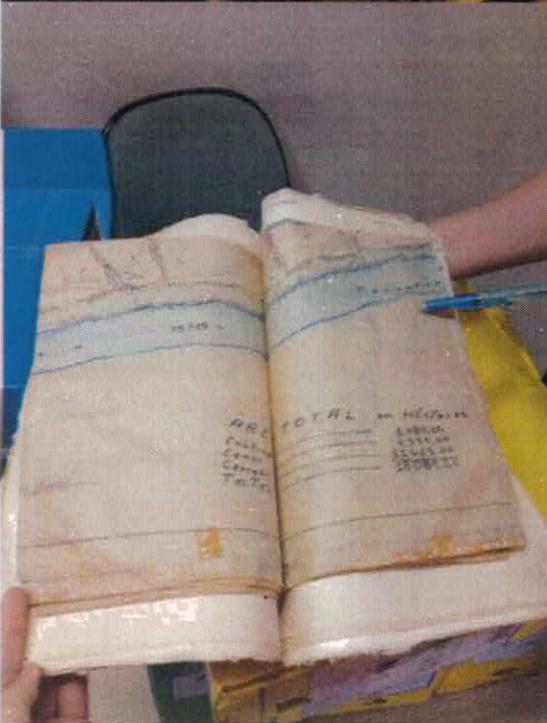
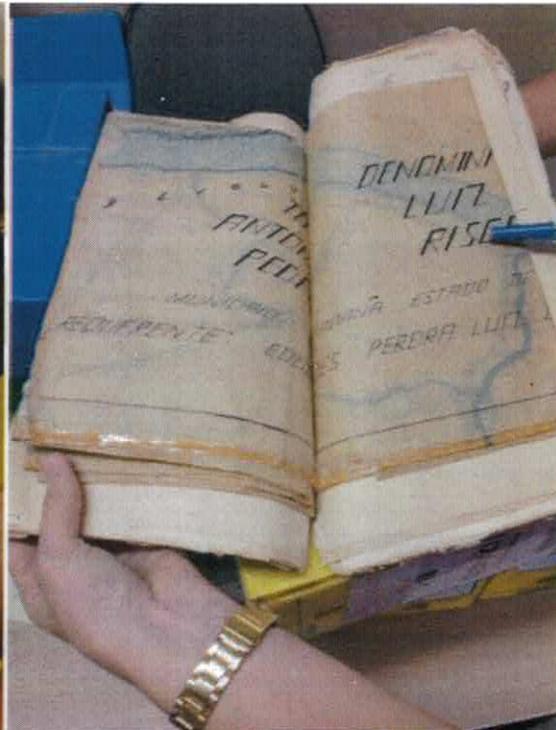


O arquivo do Instituto conta com apenas um servidor que exerce suas funções de maneira precária, sem equipamentos básicos de proteção além de não conseguir sozinho promover a organização dos processos. O local nas condições que se encontra é considerado insalubre. Vale ressaltar que o setor conta com processos de regularização de grande valor histórico que não estão arquivados de maneira adequada.



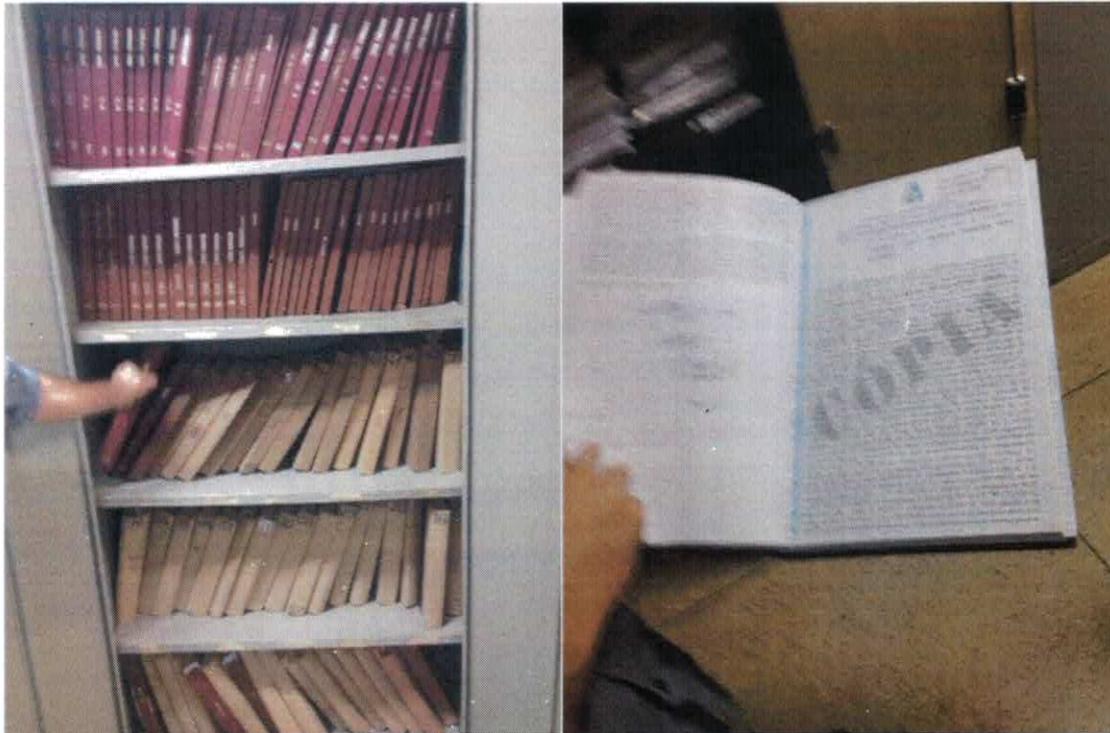


Controladoria Geral do Estado





**Setor de Cadastro, Arrecadação e Titulação**



O setor possui como sua principal atribuição expedir títulos definitivos e manter o controle e arquivamento dos livros fundiários. O Regimento Interno do Itertins, lista mais atribuições pertencentes ao setor, porém só foi detectado durante a auditoria o desempenho dessa atribuição.



*[Handwritten signatures and initials]*