FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO

FAAP- PÓS-GRADUAÇÃO

2ª TURMA DO CURSO DE PÓS - GRADUAÇÃO

LATO SENSU EM GERENTE DE CIDADE - CARAGUATATUBA

CARMEM LUIZA RAMOS DA SILVA

**A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL:
ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA**

Caraguatatuba-SP

2016

SILVA, CARMEM LUIZA RAMOS DA

F		2
A	A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL:	0
A	ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA	1
P		6

Carmem Luiza Ramos da Silva

**A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL:
ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA**

Orientador: Professor Msc. Mario Pascarelli Filho

Monografia apresentada à FAAP Pós Graduação,
como parte dos requisitos para aprovação no
Curso de Pós-Graduação Latu-Sensu em Gerente
de Cidade.

Caraguatatuba-SP

2016

Silva, Carmem

A Relevância da Gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal: Estudo de Caso do Município De Caraguatatuba./

Carmem Luiza Ramos da Silva. Caraguatatuba, s.n., 2016 p. 96 Monografia - Pós Graduação Latu-Sensu em Gerente de Cidade. Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP.

Orientador: Professor Msc. Mario Pascarelli Filho

1. Administração Pública 2. Bens Públicos 3. Patrimônio Imobiliário Municipal 4. Gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal I. Título.

Carmem Luiza Ramos da Silva

**A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL:
ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA**

Monografia apresentada à FAAP Pós-Graduação,
como parte dos requisitos para a aprovação no
Curso de Pós-Graduação Lato-Sensu em Gerente
de Cidade.

- () Recomendamos exposição na Biblioteca.
() Não recomendamos exposição na Biblioteca.

Nota:

Caraguatatuba, ____ de _____ de _____.

Professor (a)

Professor (a)

Professor (a)

Este trabalho é dedicado:

Aos meus filhos, Lucas Augusto e Ana Luiza, pela compreensão quanto às minhas ausências, e, principalmente pelo irrestrito incentivo.

À minha mãe Ana, pelo amor que me deu e por tudo que me ensinou, que se reflete em tudo o que faço.

Agradecimentos

A Deus, pelos dons da vida, saúde e perseverança que me permitiram a conclusão deste trabalho.

Ao Coordenador Professor Mario Pascarelli Filho, por ter abraçado a tarefa da orientação com alegria, disposição e dedicação, conduzindo-me com firmeza pelo caminho do rigor científico e dos raciocínios claros, sem jamais tolher-me a liberdade no desenvolvimento do tema.

A todo o corpo docente do Curso Gerente de Cidade da FAAP da Segunda Turma de Caraguatatuba, que através de sua dedicação e competência, fizeram com que aprimorasse meu conhecimento na área da Administração Pública, transmitindo suas experiências para uma gestão municipal eficiente, eficaz e efetiva com base no conceito da administração gerencial.

Aos profissionais da empresa FUNDAP: Aguinaldo Ribeiro da Cunha Filho, Norma Batista Norcia e Silvinia Pecegueiro, pelo material que generosamente cederam.

Aos colegas: Danilo Augusto Silva, Eduardo Acciaris, Eliane Pereira, Hiago Cardoso, Maiza Rodrigues e Valéria Rodrigues, pela troca de experiências, colaborações e entrevistas para a elaboração desta pesquisa.

A todos os funcionários da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, em especial à equipe da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente de Caraguatatuba, que, de alguma forma, auxiliaram no estudo de caso, e ao Secretário de Assuntos Jurídicos Dr. Dorival de Paula Junior pelo apoio.

Ao Prefeito Antonio Carlos da Silva, por investir na qualificação do servidor público, tornando possível a oportunidade em realizar a Pós Graduação em Gerente de Cidade junto à FAAP.

“A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública.”

Hely Lopes Meirelles

Resumo

Silva, Carmem. **A Relevância da Gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal: Estudo de Caso do Município de Caraguatatuba**. Caraguatatuba, s.n., 2016 p.96. Monografia - Pós Graduação “Latu-Sensu” em Gerente de Cidade. Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP.

Este trabalho propõe a mudança de paradigma sobre a gestão patrimonial imobiliária municipal com implantação de um programa que terá como objetivo gerir o patrimônio de forma eficiente e eficaz devido a sua relevância para a implementação de políticas públicas. O Município de Caraguatatuba administra cerca de 1.800 imóveis, e a administração desses bens demanda um trabalho dinâmico, que seja capaz de garantir que os mesmos possam cumprir sua destinação de interesse público. Demonstra a necessidade da padronização de processos, investimento de material humano e técnico, levantamento dos bens com o constante monitoramento referente à conservação, ocupação e valorização, e a elaboração de normas voltadas para o controle e transparência da gestão.

Palavras-chave: Bens Públicos, Patrimônio Imobiliário Municipal e Gestão Pública.

Abstract

Silva, Carmem. – **Management of the Relevance of the Real Estate Municipal Heritage: Study Caraguatatuba Municipality Case.** Caraguatatuba, 2016, p.96. Monograph – Postgraduate *Latu Senu* in City Management. Armando Álvares Penteado Foundation - FAAP.

The present work proposes a paradigm shift on the city hall's real state patrimony management by the implanting of a program that has as objective to manage the patrimony in the most efficient and effective way in reason of its relevancy for the public policies implementation. The City of Caraguatatuba manages approximately 1.800 properties, and the administration of such property requires a dynamic work, to be able to ensure that they can fulfill their destination to the public interest. It demonstrates the need for standardization of processes, investment of human and technical material, survey of the properties with the constant monitoring about the conservation, use and appreciation, preparation of targeted rules for the control and transparency.

Keywords: Public Goods, Real Estate Patrimony of City and Public Management.

Lista de Ilustrações

Figura 3.1 KMZ dos Loteamentos Aprovados.....	44
Figura 3.2 Imagem do Loteamento Aprovado Não Implantado.....	45
Figura 3.3 KMZ dos Parcelamentos Irregulares e Clandestinos.....	45
Figura 3.4 Imagem de Loteamento Aprovado Descaracterizado Na Implantação.....	46
Figura 3.5 Ofício ao CRI Caraguatatuba.....	47
Figura 3.6 Ofício ao CRI São Sebastião.....	48
Figura 3.7 Memorando à Secretaria de Planejamento e Tecnologia de Informação.....	49
Figura 3.8 Arquivo Digital do Processo Administrativo de Dação de Área (conforme Decreto n° 210/2014).....	51
Figura 3.9 KMZ do Mapeamento dos Próprios Públicos (identificados via Processos Administrativos).....	51
Figura 3.10 Placa de Identificação de Próprio Público Municipal.....	52
Figura 3.11 KMZ das Áreas Públicas.....	53
Figura 3.12 Imagens da Demolição de Barraco Localizado em Área Pública.....	54
Figura 3.13 Imagens da Revista 01 Prestação de Contas. Desapropriações. Patrimônios da Cidade.....	55
Figura 3.14 Questionário de Acompanhamento de Aplicação de Procedimentos Contábeis e Avaliação dos Sistemas de Informação (fl01).....	57
Figura 3.15 Questionário de Acompanhamento de Aplicação de Procedimentos Contábeis e Avaliação dos Sistemas de Informação (fl02).....	58

Lista de Tabelas

Tabela 1.1 Características dos Bens Públicos.....	28
Tabela 3.1 Evolução da Estrutura Funcional da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e do Meio Ambiente.....	50

Lista de Abreviaturas e Siglas

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

CRI – Cartório de Registro de Imóveis

CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração

FAAP – Fundação Armando Álvares Penteado

FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LOM – Lei Orgânica Municipal

NBCASP - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público

PA – Processo Administrativo

SAJUR – Secretaria de Assuntos Jurídicos

SESEP– Secretaria de Serviços Públicos

SEURB– Secretaria de Urbanismo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
1.1 Administração Pública.....	18
1.2 Direito Imobiliário Público.....	20
1.2.1 Patrimônio Imobiliário Público	20
1.3 Bens Públicos	22
1.3.1 Conceito	22
1.3.2 Classificação e Regime Jurídico	25
1.4 Gestão Dos Bens Públicos.....	28
1.4.1 Gestão dos Bens Públicos à luz das Novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público	33
2 METODOLOGIA DA PESQUISA	36
2.1 Tipo da Pesquisa.....	36
2.2 Problema.....	36
2.3 Hipótese	37
2.4 Objetivo Geral.....	37
2.5 Objetivo Específico	37
3 DISCUSSÃO E RESULTADOS	38
3.1 Patrimônio Imobiliário do Município de Caraguatatuba	38
3.1.1 Legislação	38
3.1.2 Situação Atual.....	42
3.2 Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal.....	52
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS.....	65
ANEXOS.....	72

INTRODUÇÃO

O descontrolado por parte dos Entes Públicos com relação aos bens imóveis de suas propriedades é uma realidade histórica, inclusive por parte dos municípios onde pode se verificar que os prejuízos com a falta de investimentos na melhoria destes controles são muitos, os quais vão desde o contábil ao legal. Sendo que com relação aos prejuízos contábeis temos os Balanços Patrimoniais dos Municípios que não refletem a posição real dos imóveis de suas propriedades, já que a maioria não possui uma avaliação atualizada. No tocante aos prejuízos de ordem legal, constata-se a ausência de documentação comprovando a titularidade dos imóveis dos Municípios, que por sua vez irá resultar em outros prejuízos como, por exemplo, na interferência na formalização de convênios para a captação de recursos públicos.

Segundo Marques Neto¹:

“a gestão patrimonial não se cingirá à mera atuação garantidora da servência do bem aos usos afetados, mas passará pela busca da otimização, racionalização e ampliação do uso dos bens públicos”.

Com relação à Constituição Federal (CF) de 1988, Ajudarte² considera que a mesma:

“elevou os princípios ao status de verdadeiras normas jurídicas, a busca por uma melhor destinação aos imóveis públicos se tornou um imperativo aos gestores, como forma de atender aos princípios da eficiência, impessoalidade, e moralidade.”

A gestão efetiva do patrimônio público não deve se ater apenas à administração dos bens, mas se faz imperativo o gerenciamento eficaz dos ativos

¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens Públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 312.

² AJUDARTE, Tiago Espechit. et al. **Módulo de Gestão de Imóveis: uma experiência do governo de Minas na inovação, simplificação, governança e transparência na gestão do patrimônio imobiliário do estado**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 5, 2012, Brasília, p. 2.

pelo Gestor Público, envolve diversas áreas do conhecimento, exige integração com as demais Políticas Públicas.

Para Côrrea³:

“a eficiência da gestão está, em grande medida, associada à qualidade dos instrumentos de gestão utilizados, destacando-se do conjunto desses instrumentos: o suporte legal em a atividade patrimonial e seu controle são levados a efeito.”

Conforme Costa⁴ a literatura técnica da área, bem como a experiência e a interlocução com servidores de outros Entes Públicos, têm demonstrado a necessidade do reconhecimento do verdadeiro valor da gestão patrimonial para a Administração Pública como um todo, uma vez que, ela intermedeia todas as ações, processos e projetos executados, seja em maior ou menor grau.

A gestão patrimonial por se tratar de atividade tipicamente de suporte às demais atividades da Administração Pública tem como objeto a gestão do patrimônio imobiliário que agrega uma gama de procedimentos burocráticos, e que geralmente encontra-se à margem das iniciativas inovadoras de gestão no serviço público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵, Lei Complementar nº 101/2000, em relação ao controle dos Bens Públicos é vista como um marco na Administração Pública ao estabelecer normas detalhadas e imperativas da administração das finanças públicas regula a gestão fiscal e patrimonial dos recursos públicos, cuidando, entre outros aspectos, da transparência e da fiscalização na busca do equilíbrio e eficiência da gestão pública. Nesse sentido, é pressuposto da Administração Pública tenha como uma de suas preocupações fundamentais a criação de mecanismos que viabilizem a efetiva gestão patrimonial.

Segundo Abe⁶ a gestão dos imóveis públicos:

³ CÔRREA, Geórgia Cristine. **A Gestão de Bens Imóveis Públicos**. Rio de Janeiro: 2004 p.4.

⁴ COSTA, Sandro Pandolpho da. et al. **Gestão patrimonial como suporte ao desenvolvimento do estado**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8, 2015, Brasília, p.4.

⁵ Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> acesso em 08/03/2015.

⁶ ABE, Nilma de Castro. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário. Aspectos Jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, capa.

“trata-se de uma função administrativa que engloba a imposição de diversos deveres jurídicos, todos atrelados à satisfação plena dos interesses coletivos, tão negligenciados na matéria pela práxis administrativa.”

Assim, a escolha desta temática trata-se de uma reflexão à cerca das dificuldades para implementar a gestão buscando a integração entre os órgãos responsáveis pelas áreas de controle e de gestão do patrimônio imobiliário público.

Sendo este assunto de relevância à Administração Pública uma vez que se faz primordial detectar as principais finalidades a que a gestão patrimonial deve atender como também identificar as formas de exercê-la de forma produtiva à sociedade. Ressaltando que a gestão do patrimônio público é um tema atual frente às mudanças e adequações legais trazidas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).

A estrutura textual deste trabalho encontra-se dividida em cinco partes, sendo a primeira a presente Introdução, onde se tem a delimitação do tema proposto.

Na segunda parte, na Fundamentação Teórica (Seção 1), se faz imprescindível, inicialmente, a abordagem de noções introdutórias e seus aspectos gerais da matéria no campo da Administração Pública e do Direito Imobiliário Público que permeiam toda a problemática dos Bens Públicos.

Enquanto na terceira parte, na Metodologia da Pesquisa (Seção 2) busca-se demonstrar os tipos de pesquisas e abordagens adotadas, identificar a problemática relacionada ao tema, bem como especificar as hipóteses envolvidas, e determinar os objetivos, geral e específico.

Já na quarta parte, Discussão e Resultados (Seção 3), passa-se à descrição da Gestão Pública do Patrimônio Imobiliário do Município de Caraguatatuba de forma a propiciar o estudo do setor, diagnosticar os problemas existentes, levantar dados e informações sobre o patrimônio imobiliário e propor soluções adequadas para que se tenha o real conhecimento da situação dos imóveis do município, dessa

forma poder formular políticas para a sua gestão, e de uma forma mais ambiciosa, tem como expectativa sensibilizar os gestores para a necessidade de se buscar mudanças efetivas nos controles dos bens imóveis, inclusive alterando a cultura organizacional, de maneira a possibilitar ao setor responsável, pela gestão dos próprios municipais, uma maior autonomia.

E é na quinta parte, Conclusão, onde serão apresentadas as finalizações correspondentes às hipóteses e objetivos.

O presente trabalho tem por finalidade a compreensão da relevância da gestão dos bens imóveis públicos para que o administrador possa tomar decisões na organização essenciais no âmbito da defesa do interesse público. Espera-se que as contribuições aqui reunidas possam vir a servir como direcionamento de modo que o Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário que venha a ser elaborado atenda as necessidades do Município de Caraguatatuba.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Administração Pública

Administração Pública é o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do Poder a que pertençam.

Conforme Pestana⁷:

“Considera-se Administração Pública, sob a ótica objetiva ou material, o exercício da função administrativa em si, a qual compete, predominantemente, ao Poder Executivo; já sob o prisma subjetivo ou formal, equivale ao conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que tem o objetivo de exercer a função administrativa.”

A Administração Pública é ordenação dos serviços públicos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, objetivando o bem comum.

Mazza⁸ ensina que a expressão “Administração Pública” pode ser empregada no sentido subjetivo ou orgânico quando se refere ao conjunto de agentes, órgãos e entidades que exercem a função administrativa e; no sentido objetivo, material ou funcional quando trata da atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público.

Segundo Coutinho⁹ por Administração Pública deve-se entender que é definida:

“de acordo com a forma como se organiza para o exercício das suas atribuições, entre as quais as suas funções administrativa, ou seja, administração direta quando exercida pelas Unidades da Federação incluindo no caso os três Poderes e; administração pública indireta quando pelas

⁷ PESTANA, Márcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2012, p. 24.

⁸ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 44.

⁹ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão Patrimonial na Administração Pública: Noções gerais sobre os bens das entidades que integram a Administração Pública e a sua utilização**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

autarquias, fundações governamentais de direito público ou fundações autárquicas e fundações governamentais de direito privado, empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

Meirelles¹⁰ discorre sobre os controles que a Administração Pública está sujeita:

“A Administração Pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com legitimidade, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização. Até mesmo nos atos discricionários a conduta de quem os pratica há de ser legítima, isto é, conforme as opções permitidas em lei e as exigências do bem comum.”

Para Pascarelli Filho¹¹ em decorrência da nova ordem econômica instaurada no mundo: o Neoliberalismo, a Administração Pública Brasileira tem experimentado nos últimos anos um complexo processo de reformas em sua estrutura. E para atender à uma administração pública moderna e gerencial foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998¹², que veio alterar o art. 37 da Constituição Federal incluindo o princípio da eficiência como um dos norteadores, sendo que o atendimento a esse princípio é uma das ferramentas que se pode exigir para melhorar a performance da Administração Pública.

Segundo Abe¹³:

“O Estado, para desenvolver suas atividades e prestar os serviços públicos necessita de meios para desempenhá-los, entre eles, os bens públicos, os quais integram o patrimônio estatal e compõem o conjunto de recursos públicos que o Estado detém, sobre o qual pode lançar mão para atender a seus fins, prestar serviços em benefício da coletividade, ou mesmo explorá-los economicamente a fim de obter aumento da renda pública.”

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 623.

¹¹ PASCARELLI FILHO, Mario. **A Nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011, p. 43.

¹² Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> acesso em 08/03/2015.

¹³ ABE, Nilma de Castro. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário. Aspectos Jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 17.

1.2 Direito Imobiliário Público

Direito Imobiliário Público é o segmento do Direito que estuda o vínculo da propriedade com os entes federados. Integra o Direito Civil no estudo dos Bens e das Coisas, com previsão legal no Código Civil Brasileiro, em seu Livro II – Dos Bens na Parte Geral e, no Livro III – Do Direito das Coisas na Parte Especial. A legislação da União, dos Estados e Municípios deve verificar, com atenção, ao disposto na Parte Geral do Código Civil no Livro II, Capítulo III – Dos Bens Públicos, onde todos tem competência para estabelecer regras próprias para utilização e/ou alienação dos bens públicos.

Conforme Correa¹⁴ o Direito Imobiliário constitui disciplina jurídica que tem sido inserida pelos autores no âmbito do estudo dos Bens e do Direito das Coisas, como parte integrante do Direito Civil e consequentemente com maior ênfase para aquelas regras e princípios jurídicos que informam o Direito Privado.

O Direito Imobiliário Público é o sistema de normas e princípios jurídicos que regem a propriedade imobiliária pública e, por consequência, os bens imóveis públicos em todos os aspectos. E é esta sistematização que dá ao Direito Imobiliário Público a sua identidade, diferenciando o do Privado.

1.2.1 Patrimônio Imobiliário Público

Patrimônio Público é definido como um conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas

¹⁴ CÔRREA, Geórgia Cristine. **A Gestão de Bens Imóveis Públicos**. Rio de Janeiro: 2004 p.4.

obrigações. E conforme disposto na Lei 4.717/65¹⁵ em seu artigo 1º, § 1º são todos os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Silva¹⁶ entende o patrimônio imobiliário público como objeto da gestão patrimonial desempenhada pelos órgãos da administração, sendo o conjunto de bens, valores, créditos e obrigações de conteúdo econômico e avaliável em moeda que a Fazenda Pública possui e utiliza na consecução de seus objetivos.

Para Coutinho¹⁷ ao conjunto de bens imóveis cuja titularidade é atribuída à determinada entidade da Administração Pública designa-se patrimônio imobiliário.

Sob a perspectiva administrativa a gestão do Patrimônio Imobiliário Público tem por objetivo realizar os procedimentos tendentes à aquisição seja a título gratuito ou oneroso de imóveis e a sua atribuição aos organismos públicos. E deve desempenhar um efetivo instrumento de atuação governamental, contribuindo para um planejamento e gerenciamento privilegiado, para a racionalização administrativa e para a definição de modelo de gestão compatível com uma gestão moderna, eficaz e eficiente.

Segundo Meirelles¹⁸ o Patrimônio Imobiliário Público é constituído pelos bens imóveis de toda natureza e espécie que tenham interesse para a Administração e para a coletividade, os quais são conceituados, classificados e destinados para sua correta administração, utilização e alienação.

Conforme Ajudarte¹⁹ para melhor compreensão do cenário atual se faz necessário conhecimento do contexto histórico de aquisição e ocupação de imóveis pelo Poder Público, pois a ausência de preocupação em delimitar o patrimônio

¹⁵ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm > acesso em 08/03/2015.

¹⁶ SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque governamental**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 244.

¹⁷ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão Patrimonial na Administração Pública: Noções gerais sobre os bens das entidades que integram a Administração Pública e a sua utilização**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 306.

¹⁹ AJUDARTE, Tiago Espechit. et al. **Módulo de Gestão de Imóveis: uma experiência do governo de Minas na inovação, simplificação, governança e transparência na gestão do patrimônio imobiliário do estado**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 5, 2012, Brasília, p 3.

imobiliário público trazendo reflexos a atual composição dos próprios públicos no Brasil. Nos três séculos da colonização da coroa portuguesa o patrimônio público foi constituído pelos imóveis que não foram objeto de qualquer concessão, ou por terras devolutas. Já no período Republicano houve a transferência da titularidade das terras devolutas aos Estados, cabendo a União somente a porção indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Cabe ressaltar que a maioria dos imóveis adquiridos pelo Estado naquele período não eram registrados, causando implicações no seu reconhecimento e facilidade nas invasões de áreas públicas. Então na falta de registro os cadastros existentes nas repartições públicas e o exercício da posse eram os únicos meios de controle dos imóveis públicos, e essa forma de controle possa ter contribuído com a dilapidação do patrimônio público.

E somente com o advento do Estado Social e a urbanização do Brasil, na segunda metade do século XX, que se fizeram necessários os imóveis públicos para a prestação dos serviços públicos, tornando, portanto imprescindível à gestão desses bens para a garantia das atividades estatais.

1.3 Bens Públicos

1.3.1 Conceito

A origem do conceito de bem público vem do Direito Romano, onde constava da divisão de coisas apresentada por Caio e Justiano: *res nullius* como coisas *extra commercium*, dentre as quais se incluíam a *res communes*, a *res publicae* e *res universitatis*. Mas não se tinha a noção da personalidade jurídica do Estado, ou seja, como sujeito de direitos e obrigações. Diante disto as coisas públicas pertenciam aos cidadãos romanos onde todos tinham o direito de uso, não integrando o patrimônio de ninguém.

Conforme Cretella Junior²⁰ foi na Idade Média em decorrência dos direitos das comunidades e das cidades com relação aos bens públicos terem passado aos senhores feudais se fez necessária a adoção da Teoria do Domínio para que ocorresse a sobreposição do Poder Público (realeza) ao poder privado.

Com a consolidação dos primeiros Estados nacionais e a centralização definitiva do poder nas mãos dos monarcas, os bens públicos passaram a integrar o chamado domínio da Coroa, onde não houve a distinção entre as várias espécies de bens.

Somente a partir do Estado Moderno e do desenvolvimento da ideia de Estado como pessoa jurídica, que o Estado, em substituição ao príncipe, assumiu a propriedade dos bens públicos. Foi, portanto entre os séculos XVII e XVIII, que passou a ser consideradas duas categorias de bens públicos: coisas públicas (estradas, rios, cursos d'água) e domínio da coroa (propriedades do rei).

Os bens imóveis estão conceituados nos artigos 79 a 81 do Código Civil²¹:

“Art. 79 – São bens móveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

Art. 80 – Consideram-se imóveis para os efeitos legais:

I – os direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram;

II – o direito à sucessão aberta.

Art. 81 – Não perdem o caráter de imóveis:

I – as edificações que, separadas do solo, mas conservando a sua unidade, forem removidas para outro local;

II- os materiais provisoriamente separados de um prédio, para nele se reempregarem.”

A definição legal de bens públicos está disposta no artigo 98 do Código Civil (CC)²² onde:

“Art. 98 - São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno;

²⁰ CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

²¹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> acesso em 11/06/2016.

²² Ibid.

todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa que pertencerem”.

Segundo Pestana²³:

“Entende-se por bens públicos o conjunto de bens móveis e imóveis detido pelo Poder Público, submetido a regime jurídico público específico.”

Devido à legislação administrativa brasileira não apresentar uma definição clara para o instituto dos bens públicos há divergências na doutrina e na jurisprudência, portanto podemos dividir em três correntes a posição dos principais doutrinadores:

- a) Corrente Exclusivista – é a adotada pelo Código Civil onde os bens públicos são aqueles que pertencem ao patrimônio de pessoas jurídicas de direito público, tendo como principal defensor Carvalho Filho²⁴, que entende que bens públicos são:

“todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas”.

- b) Corrente Inclusivista – considera que são bens públicos todos aqueles que pertencem à Administração Pública direta e indireta. Posição esta defendida por Meirelles²⁵ onde em sentido amplo bens públicos são:

“todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos diretos, ações, que pertencem, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas e paraestatais”.

²³ PESTANA, Márcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2012, p. 477.

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1073.

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.

- c) Corrente Mista – a qual adota um ponto de vista intermediário, onde para Bandeira de Mello²⁶:

“são bens públicos todos os que pertencem a pessoas jurídicas de direito público, bem como os que estejam afetados à prestação de um serviço público”.

“Bens Públicos” é expressão utilizada para designar os bens pertencentes a entes estatais, para que sirvam de meios de atendimento do interesse público e sobre os quais incidem normas especiais, diferentes das normas que regem os bens privados.

1.3.2 Classificação e Regime Jurídico

Segundo Abe²⁷ o fundamento do regime jurídico dos bens públicos está no fato de que o Estado necessita de bens para concretizar suas atividades e atender as suas finalidades, além da questão da infungibilidade de alguns desses bens serem dotados de atributos ambientais ou estratégicos.

O Código Civil²⁸ adotou terminologia própria, de acordo como regime jurídico adotado, empregando a seguinte classificação disposta no artigo 99:

“Art. 99 - São bens públicos:

I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.”

²⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 913.

²⁷ ABE, Nilma de Castro. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário. Aspectos Jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 196.

²⁸ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm > acesso em 11/06/2016.

Relativamente a essa classificação tripartite atribuída aos bens públicos pelo referido dispositivo do Código Civil Di Pietro²⁹ assim se manifestou doutrinariamente:

“O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (...); os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo poder público, para obtenção de renda; (...)”

De acordo com Gasparini³⁰:

“Os bens públicos são prestigiados pelas cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade e pela não oneração que lhes conforma, em termos substanciais, o regime jurídico.”

Segundo o disposto no artigo 100 do Código Civil³¹, os bens públicos, em regra, não podem ser alienados, exceto quando passarem à classe dos dominicais e, preenchidos alguns requisitos como a caracterização de interesse público; abertura de licitação na modalidade de concorrência pública ou de leilão; realização de uma pesquisa prévia de preços; desafetação e autorização legislativa em se tratando de bens imóveis.

Como também não podem ser objeto de penhora em razão das regras previstas no artigo 100 da Constituição Federal³² para a execução em face da Fazenda Pública, sendo que a forma própria para satisfação de créditos contra o Estado é a expedição de precatórios, ou seja, são impenhoráveis.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 1998, p. 433-434.

³⁰ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 951.

³¹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm > acesso em 11/06/2016.

³² Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > acesso em 08/03/2015.

E ainda conforme previsto nos artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal³³ e, no artigo 102 do Código Civil³⁴ os bens públicos não estão sujeitos à usucapião, são imprescritíveis.

Baseada no critério da afetação ou destinação do bem, a legislação infraconstitucional disciplinadora dos bens públicos adotou terminologia própria do direito brasileiro, distinguindo os bens públicos em três categorias: Bens de Uso Comum, Bens de Uso Especial e Bens Dominicais.

Segundo Mazza³⁵ os Bens de Uso Comum são aqueles cuja utilização é exercida por toda a coletividade, em condições igualitárias, sem necessidade de autorização expressa por parte da Administração. Sendo que a utilização poderá ser gratuita e onerosa. Essa categoria abrange uma infinidade de bens: praças, ruas, estradas, praias,... (artigo 99, I e II, do Código Civil³⁶).

Os Bens de Uso Especial são aqueles que são destinados ao uso da Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins, ou seja, a realização de seus objetivos. Como os mesmos não são enumerados por lei e nem se revelam pela sua natureza ou característica física podemos dizer que qualquer bem pode vir a ser de uso especial desde que afetado a um uso público específico.

Conforme Pestana³⁷ os Bens Dominicais são aqueles que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de Direito Público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades. (artigo 99, III do Código Civil³⁸). São aqueles sem utilidade específica podendo ser utilizados em qualquer fim, ou seja, a Administração Pública pode dar várias destinações aos bens dominicais: afetação a um uso comum; afetação a um uso especial; destinação a uso privativo de particular

³³ Ibid.

³⁴ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm > acesso em 11/06/2016.

³⁵ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 540.

³⁶ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm > acesso em 11/06/2016.

³⁷ PESTANA, Márcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2012, p. 478.

³⁸ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm > acesso em 11/06/2016.

(através de cessão de uso, concessão de uso, permissão de uso, autorização de uso) ou até mesmo ser alienado (venda e doação nos termos da lei).

A regra geral é que os bens públicos devem ser utilizados para a finalidade a que se destinam. Dessa forma, a rua, bem de uso comum do povo, é utilizada para tráfego de veículos, a praça para atividades de lazer etc. Também os bens de uso especial são geralmente utilizados pela pessoa jurídica de direito público para desenvolver a finalidade para a qual se destinam: a escola, à prestação de serviço de educação; o hospital, para cuidados com a saúde da população, e assim por diante.

Tabela 1.1 Características dos Bens Públicos.

Características	Tipos		
	USO COMUM	USO ESPECIAL	DOMINICAL
Contabilizados	NÃO	SIM	SIM
Inventariados e avaliados	NÃO	SIM	SIM
Alienáveis	NÃO	NÃO	SIM
Impenhoráveis e imprescritíveis	SIM	SIM	SIM
Uso pode produzir renda	SIM ou NÃO	SIM ou NÃO	SIM ou NÃO
Constitui patrimônio da instituição	NÃO	SIM	SIM
Oneráveis	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: Silva (1940, p.178-179)

1.4 Gestão Dos Bens Públicos

De Plácido e Silva³⁹ qualifica gestão dos bens imóveis do poder público como:

“derivado do latim *gestio*, *gestione*, de *gerere* (*dirigir administrara*), em sentido amplo, significa administração ou

³⁹ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, v. 2, p. 477.

gerência de alguma coisa, que seja de outrem. Neste sentido, então o vocábulo implica necessariamente na indicação de uma administração a bens ou interesses alheios, em virtude de mandato convencional, de mandato legal ou por mero ofício de gestor.”

O conceito de administração do bem público difere do conceito de propriedade do bem público, enquanto o primeiro abrange o poder/dever de utilização e conservação das coisas administradas, o segundo, contém além desses o poder de onerar e dispor, e a faculdade de aquisição.

Conforme preceitua Meirelles⁴⁰:

“A administração dos bens públicos rege-se pelas normas de Direito Público, aplicando-se supletivamente os preceitos do Direito Privado no que, aquelas forem falhas ou omissas.”

Os bens públicos são administrados pelas pessoas políticas, e administrativas que detêm sua propriedade.

Para Costa⁴¹ a função essencial da Gestão Pública no Brasil é a de satisfazer todos os princípios, direitos e garantias constitucionais previstos na CF, bem como nas demais normas a que ela remeter, como por exemplo, o Estatuto das Metrôpoles, Estatuto das Cidades, Plano Diretor, sendo que estes dois últimos dispositivos no caso de bens imóveis. Já com relação à função fundamental do patrimônio público entende que:

“é atender às funções da Administração Pública, da forma mais produtiva à sociedade, entre diversas hipóteses de cadeias de valor também possíveis para o bem.”

A titularidade de imóveis origina o dever de boa gestão, que deve se traduzir numa gestão eficiente, caracterizada como função administrativa, que engloba a imposição de diversos deveres jurídicos, deveres esses atrelados à plena satisfação dos interesses coletivos.

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 523.

⁴¹ COSTA, Sandro Pandolpho da. et al. **Gestão patrimonial como suporte ao desenvolvimento do estado**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8, 2015, Brasília.

Para Abe⁴² a gestão de bens públicos não se confunde com o direito de propriedade pública, pois este é pressuposto daquela, ou seja, é a existência de um vínculo jurídico do Estado com seus bens que autoriza a gestão desses bens em virtude dessa titularidade.

De acordo com Carvalho Filho⁴³ o poder de administração confere ao administrador o poder e o dever de zelar pelo patrimônio público mediante ações que tenham por objetivo a conservação, impedir a deterioração ou a perda dos mesmos, ainda que necessário adotar condutas coercitivas autoexecutórias bem como recorrer ao judiciário tendo em vista a defesa do interesse público.

Conforme o disposto no artigo 23 da Magna Carta⁴⁴ cabe à Administração Pública o dever de conservação do patrimônio público, evitando a destruição ou deterioração dos bens, bem como zelar para que o uso dos bens seja de acordo com a sua afetação, impedindo assim possíveis desvirtuamentos de seu uso.

Os bens públicos são adquiridos pelas mesmas formas previstos no Direito Privado (compra e venda, doação, permuta, etc.) e mais por formas específicas de Direito Público, como a desapropriação ou a determinação legal.

Sendo que, segundo Ajudarte⁴⁵, a desapropriação é um procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, mediante declaração de utilidade pública ou interesse social e pagamento de justa indenização, impõe ao proprietário a perda de um bem, resultando, portanto em uma forma de aquisição originária de propriedade da Administração Pública. Enquanto que a aquisição por determinação legal é aquela que quando em decorrência de loteamento, passam para o domínio

⁴² ABE, Nilma de Castro. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário. Aspectos Jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 62.

⁴³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1181.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> acesso em 08/03/2015.

⁴⁵ AJUDARTE, Tiago Espechit. et al. **Módulo de Gestão de Imóveis: uma experiência do governo de Minas na inovação, simplificação, governança e transparência na gestão do patrimônio imobiliário do estado**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 5, 2012, Brasília, p.6.

público as áreas nele obrigatoriamente previstas para praças, espaços livres denominadas de áreas verdes, as atribuídas às vias públicas, e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos, as chamadas áreas institucionais.

A gestão pública deve ser utilizada como meio de transformação gerencial para permitir mudanças de comportamentos e valores junto ao setor público visando maior eficiência e eficácia na revisão dos processos internos da Administração Pública, que tem como objetivo projetos, atividades que visam o desenvolvimento e a inovação de estratégias técnicas ou administrativas para aumentar a capacidade de atender as necessidades sociais.

Sendo que Carvalho Filho⁴⁶ entende que a ideia de gestão dos bens públicos importa a noção de sua utilização e conservação.

Conforme Abe⁴⁷ a gestão de bens públicos:

“se qualifica como uma função administrativa, que engloba os deveres de utilização e conservação dos bens públicos e se caracteriza como típica atividade administrativa, inerente ao cotidiano do Poder Público.”

A eficiência da gestão está associada à qualidade dos instrumentos de gestão utilizados, entre eles o suporte legal em que a atividade e o controle patrimonial são levados a termo.

Coutinho⁴⁸ entende que a gestão ou administração do patrimônio imobiliário público abrange: a utilização de bens imóveis da Administração Pública segundo a sua destinação natural ou legal, admitida no sentido estrito, de competência do Poder Executivo, que independe de autorização legislativa específica ou genérica e,

⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 891

⁴⁷ ABE, Nilma de Castro. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário. Aspectos Jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 81.

⁴⁸ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão Patrimonial na Administração Pública: Noções gerais sobre os bens das entidades que integram a Administração Pública e a sua utilização**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

a aquisição de bens necessários aos serviços (desapropriação como exemplo), bem como a alienação ou mesmo oneração dos bens que se fizerem necessários.

Com relação à alienação de bens imóveis públicos, através da venda, a Administração Pública deve seguir o previsto na LRF, ou seja, ao poder ser realizada mediante prévia autorização legislativa, precedida ainda da avaliação do imóvel e da realização de licitação.

Conforme Côrrea⁴⁹ a Administração pode realizar doações de imóveis desafetados do uso público sendo que geralmente o faz como forma de incentivo às construções e atividades particulares de interesse coletivo e, estará dispensado o ato licitatório, mas deverá ser feita prévia autorização legislativa.

Para Ajudarte⁵⁰ no tocante à utilização dos próprios públicos por terceiros, em caráter exclusivo, de bens dominicais:

“pode resultar de diferentes atos jurídicos, sendo os mais comuns a locação, o arrendamento, o comodato, a permissão de uso, a concessão (ou cessão) de uso, concessão real de uso, a concessão de uso especial, a autorização de uso e a enfiteuse.”

Conclui-se que para a gestão patrimonial tenha êxito, é necessário mapear e melhorar os processos envolvidos, de forma a atender aos princípios básicos da Administração Pública: eficiência, eficácia, e transparência.

⁴⁹ CÔRREA, Geórgia Cristine. **A Gestão de Bens Imóveis Públicos**. Rio de Janeiro: 2004 p. 21.

⁵⁰ AJUDARTE, Tiago Espechit. et al. **Módulo de Gestão de Imóveis: uma experiência do governo de Minas na inovação, simplificação, governança e transparência na gestão do patrimônio imobiliário do estado**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 5, 2012, Brasília, p.6.

1.4.1 Gestão dos Bens Públicos à luz das Novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público

Ao longo da história brasileira observa-se que o setor público priorizava o controle no regime orçamentário e financeiro, deixando de lado a gestão patrimonial das entidades, tendo em vista o acelerado processo de globalização da economia mundial, houve a necessidade de promover a convergência das práticas contábeis brasileira aos padrões internacionais passando a dar importância ao patrimônio havendo destaque na Administração Pública, a fim de disponibilizar informações transparentes e comparáveis com intuito de que sejam compreendidas por diversas classes de profissionais como analistas financeiros, investidores, auditores e contabilistas.

Esse processo de convergência se iniciou com a publicação da Portaria nº 184 de 25 de agosto de 2008 do Ministério de Estado da Fazenda⁵¹, que:

“Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos), quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-la convergente com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.”

Em decorrência da mudança ocorrida na Contabilidade Governamental Brasileira com a aprovação em 21 de novembro de 2008 das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público a Gestão dos Bens Públicos sofreu transformações em decorrência da mudança onde o patrimônio passou a ser visto como objeto de estudo da contabilidade enquanto ciência e não apenas pelo orçamento.

Nesse entendimento para Feijó apud Azevedo⁵² o setor público caminha rumo à contabilidade pública:

“(...) vários paradigmas estão sendo rompidos a partir da edição da NBCASP e do resgate da ciência contábil. O

⁵¹

Disponível

em:

<<http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/2008/portaria184>> acesso em 19/05/2016.

⁵² AZEVEDO, R. R. de, et. Al. (org). **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público**. Nova Letra, 2009.

paradigma básico que se apresenta nesse cenário é a definição de que o objeto da contabilidade aplicada ao setor público é o patrimônio da entidade pública e não o orçamento público.”

As novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público conforme Azevedo⁵³ deu início a uma verdadeira revolução na Contabilidade Governamental. E dentro desse contexto, ressalta-se a importância de um cadastro de bens atualizado que indique, de maneira confiável, o valor real do Patrimônio Público, que será garantida por meio dos procedimentos de depreciação, amortização, exaustão e da reavaliação do valor patrimonial.

As NBCASP trouxeram, além de conceitos já de conhecimento dos gestores, novos procedimentos contábeis patrimoniais não praticados até então pelos entes públicos. Estabeleceram diretrizes a serem observadas quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-las convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

O Conselho Federal de Contabilidade, em 21 de novembro de 2008, elaborou as dez primeiras NBCASP. Sendo que a NBC T 16.2⁵⁴ define o Patrimônio Público é:

“Patrimônio Público é o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações.”

Já as NBCT 16.9⁵⁵ e 16.10⁵⁶ são as que possibilitaram para a gestão patrimonial pública a exigência de novos procedimentos, ensejando planejamento, coordenação e empenho por parte dos gestores.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001129> acesso em 19/05/2016.

⁵⁵ Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001136> acesso em 19/05/2016.

A NBC T 16.9 estabeleceu critérios e procedimentos para o registro contábil da depreciação, da amortização e exaustão que será utilizada durante um número finito de períodos contábeis futuros. Enquanto a NBC T 16.10 define os critérios e procedimentos para a avaliação e mensuração dos ativos e passivos que compõem o patrimônio líquido.

A Portaria nº 753⁵⁷, de 21 de dezembro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) determinou que cada ente público deveria encaminhar ao Tribunal de Contas até final de maio de 2013 o cronograma de ações detalhando o plano de ação para que efetivamente até 2014 todas as regras e procedimentos contábeis estivessem implantadas de acordo com as NBCASP.

Diante desse novo cenário, a gestão patrimonial pública pode e deve ver na Contabilidade um aliado no desenvolvimento de um novo modelo de gestão voltado para a transparência, eficiência e controle, através de um registro correto dos bens públicos.

⁵⁶ Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001137> acesso em 19/05/2016.

⁵⁷ Disponível em: <http://www.atibaia.sp.gov.br/transparencia/novacontabilidade/Port_STN_753_2012.pdf> acesso em 19/05/2016.

2 Metodologia da Pesquisa

2.1 Tipo da Pesquisa

O presente trabalho foi desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, interpretação e pesquisas documentais, analisando artigos, rede mundial de computadores com fundamentação legal e livros que deram suporte a uma metodologia analítica que contribuiu para o desenvolvimento do método aplicado, ou seja, mediante coleta de dados secundários, considerando os conceitos: Bens Públicos, Gestão Pública e Patrimônio Imobiliário.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa é classificada como estudo de caso, pois a pesquisa ficou circunscrita aos controles dos bens imóveis do município de Caraguatatuba; bibliográfica, uma vez que teve como base principal livros, leis e artigos já publicados e permitiu o conhecimento da legislação aplicada aos bens imóveis públicos e ao seu controle; documental onde se ateve na análise de relatórios e pesquisa de campo já que houve a realização de entrevistas e coleta de dados junto aos setores envolvidos e entrevistas: Secretárias de Planejamento e Tecnologia da Informação, da Administração, da Fazenda e de Assuntos Jurídicos que permitiram a análise da situação existente na gestão do Patrimônio Imobiliário do Município de Caraguatatuba.

2.2 Problema

Como a Gestão Patrimonial pode ser exercida com seu efetivo potencial, e seja percebido o seu valor estratégico para o Município?

2.3 Hipóteses

- A Administração Pública não entender o patrimônio como objeto de gestão que exige atuação interdisciplinar uma vez que, todas as ações e projetos do Município são efetuados por meio dos bens públicos.
- A necessidade de planejamento mediante a gestão do patrimônio imobiliário para que possa atender as demandas da Administração Pública e, da adoção de várias medidas para promover essa gestão com foco no desenvolvimento ordenado e objetivo de direcionar os imóveis a ser suporte para as políticas públicas.

2.4 Objetivo Geral

Analisar a gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal, considerando os aspectos históricos e institucionais, como contribuição para que os bens imóveis do município sejam considerados instrumentos fundamentais para a implementação de novos investimentos e de políticas públicas.

2.5 Objetivo Específico

Identificar políticas e programas voltados para gestão, fazendo um diagnóstico da situação em que se encontram os bens imóveis, identificando os problemas e apontando as soluções.

3 DISCUSSÃO E RESULTADOS

3.1 Patrimônio Imobiliário do Município de Caraguatatuba

3.1.1 Legislação

Conforme Meirelles⁵⁸ ao Município incumbe à administração de seus bens no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é de seu interesse local (art. 30, I CF). E seja qual for o uso do bem público (uso comum do povo ou a uso especial) interfere:

“como poder administrador, disciplinando e policiando a conduta do público ou dos usuários especiais, a fim de assegurar a conservação dos bens e possibilitar sua normal utilização, tanto pela coletividade quanto pelos indivíduos como, ainda, pelas repartições administrativas que também usam dos próprios municipais para a execução dos serviços públicos.”

A LRF⁵⁹ regula a gestão fiscal e a patrimonial dos recursos públicos, visando, entre outros aspectos, da transparência e da fiscalização na busca do equilíbrio e eficiência da gestão pública.

Segundo Martins⁶⁰, mesmo com a referida lei, percebe-se na legislação patrimonial vigente era carência no que diz respeito ao detalhamento dos procedimentos básicos patrimoniais, a saber: tombamento, inventário, avaliação, entre outros. Nesse sentido, cada ente federativo cuida e controla o patrimônio público a sua maneira e sem a devida padronização.

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008, p.314-315.

⁵⁹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm > acesso em 08/03/2015.

⁶⁰ MARTINS, Mônica Echeverria Martins da. et al. **Novo Modelo de Gestão Patrimonial do Estado de Pernambuco: O Controle dos bens públicos à luz das novas Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCASP)**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6, 2013, Brasília, p. 6-7.

A Lei Orgânica do Município de Caraguatatuba⁶¹ (LOM nº 001 de 05 de abril de 1990) contém uma Seção Específica para os Bens Municipais: Seção III – Dos bens e da Competência no Capítulo II – Da Organização Político-Administrativa.

No artigo 6º define os bens do Município:

“Art. 6º São bens do Município:

I – os que atualmente lhe pertencem, móveis e imóveis, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Município e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II – as terras devolutas que se localizem dentro do raio de oito quilômetros, contados da sede do Município, e os localizados num raio de seis quilômetros, contados do ponto central de seus distritos.”

A competência do Município de Caraguatatuba em conservar o patrimônio público além de prevista constitucionalmente consta na LOM em seu artigo 8º, inciso I:

“Art. 8º Compete ao Município em comum com a União e o Estado de São Paulo:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;”

Analisando a estrutura Administrativa do Município de Caraguatatuba o suporte destinado à gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal observa-se que o enfoque dado à mesma, ao longo dos anos, foi o que era dado ao Patrimônio imobiliário do Estado de São Paulo nas décadas de 80/90, conforme análise dos dados da FUNDAP elaborados por Cunha Filho⁶², ou seja, com ênfase predominante jurídico, fundamental é claro, mas insuficiente para contemplar todas as questões atinentes, uma vez que as informações patrimoniais encontravam-se aquém das necessidades da Administração, já que não estava claramente definido dentro da estrutura a quem competia inventariar, levantar, demarcar, avaliar e cadastrar os próprios municipais, somada à necessidade de zelar pelos imóveis sem destinação e de prestar informações a respeito do patrimônio, pois toda a gama de atividades aqui elencadas estava pulverizada por diversos setores de várias secretarias.

⁶¹ Disponível em: <<http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/html/O11990.html>> acesso em 19/08/2015.

⁶² CUNHA FILHO, Aguinaldo Ribeiro da. **O patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo**. FUNDAP. Caderno 21. São Paulo: Publicações FUNDAP, 1996, p. 241-250.

Conforme a Estrutura Administrativa de 1978, Lei nº 1058⁶³, de 25 de janeiro de 1978, as atividades relacionadas aos próprios municipais eram realizadas pelo então Departamento de Serviços e Obras Públicas:

“Artigo 28 - O Departamento de Serviços e Obras Públicas é o órgão responsável pela construção e manutenção dos bens públicos e próprios municipais; execução dos serviços públicos; licenciamento de obras particulares; fiscalização de obras; manutenção do cadastro; execução e conservação de estradas e caminhos; abertura; pavimentação e conservação de vias públicas; serviços de limpeza pública; mercados; feiras; cemitérios; parques e jardins; serviços de trânsito; bem como a manutenção e conservação de prédios,...”

Situação que foi mantida pelo Decreto nº 102⁶⁴, de 28 de dezembro de 1984, no artigo 62 que trata da Competência Geral do Departamento de Serviços e Obras Públicas.

Já com a publicação da Lei nº 1423⁶⁵, de 1º de julho de 1987, a realização dessas atividades foram divididas entre a Divisão de Serviços Municipais, que ficou responsável pela ampliação e reforma dos próprios públicos, e a Divisão da Administração, a qual passou a responder pela administração do patrimônio e a vigilância dos próprios municipais.

Com a nova estrutura administrativa municipal, aprovada pela Lei nº 616⁶⁶, de 30 de junho de 1997, adotou-se a divisão em secretarias e novas políticas públicas que acabou por alterar a de atividades relativas ao patrimônio, sendo que as mais significativas foram: a coordenação da política fundiária do Município, controle das

⁶³ Disponível em: <http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/image/L10581978.pdf> > acesso em 09/03/2015.

⁶⁴ Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/D1021984.html> > acesso em 13/06/2016.

⁶⁵ Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/image/L14231987.pdf> > acesso em 13/06/2016.

⁶⁶ Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/image/L6161997.pdf> > acesso em 19/08/2015.

terras devolutas e indicação de áreas para desapropriação por parte da Secretaria da Habitação e Assuntos Fundiários, e a menção da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário.

A Lei nº 977⁶⁷, de 26 de novembro de 2002, trouxe algumas redistribuições de atividades, onde a conservação dos próprios passou à Secretaria de Obras Públicas sendo que, às referentes aos controles de registros passou à Secretaria da Administração:

“Artigo 22 A Secretaria Municipal de Administração tem por finalidade: (...)

(...)VIII - “Executar atividades relativas a tombamento, registros, inventários, proteção e conservação dos móveis, imóveis...”

E visando à preservação e a otimização das áreas públicas do Município de Caraguatatuba, a atual gestão, incluiu no Plano Diretor⁶⁸, Lei Complementar nº 42 de 24 de novembro de 2011, a previsão de Objetivos e Diretrizes instituindo a Política de Áreas Públicas, em seus artigos 64 a 66 (Subseção III que trata das Áreas Públicas e Equipamentos Sociais, Seção I – Urbanização e Uso do Solo, do Capítulo II Da Política do Desenvolvimento Urbano).

Com esse advento, posteriormente, foi editada a Lei nº 2136⁶⁹, 23 de dezembro de 2013, a qual dispõe da nova estrutura administrativa do Município, onde se buscou tratar da gestão do patrimônio imobiliário criando-se a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente que além da dimensão jurídica visou promover o efetivo gerenciamento dos próprios públicos:

“art.56. Compete ao Chefe da Procuradoria Patrimônio Imobiliário e do Meio Ambiente: (...)

⁶⁷ Disponível em: <
<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/L9772002.html> > acesso em 03/03/2015.

⁶⁸ Disponível em:
 <<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/C422011.html> > acesso em 03/03/2015.

⁶⁹ Disponível em:
<http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/image/L21362013.pdf> > acesso em 02/03/2015.

(...) IX- promover o gerenciamento, disciplinamento, controle e o registro do patrimônio imobiliário do Município;”

Com relação às NBCASP o gestor em atendimento à Portaria nº 828, de 14 de dezembro de 2011, da Secretaria do Tesouro Nacional, estabeleceu procedimentos contábeis patrimoniais específicos e cronograma de ações mediante o Decreto nº 46⁷⁰, de 28 de março de 2012, os quais deveriam ser implantados até 31 de dezembro de 2014 pela Secretaria da Fazenda.

3.1.2 Situação Atual

De acordo com informações coletadas junto a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente não teria como informar o número exato de próprios públicos, pois o último levantamento efetuado se encontrava desatualizado e, que acreditava ter 1.250 (mil duzentos e cinquenta) imóveis cadastrados, mas que não representava a realidade dos bens imóveis municipais uma vez que, ainda existiam áreas a regularizar por estarem inseridas em matrícula maior, recebidas em doação e/ou dação em pagamento, e desapropriações, trata-se, portanto de um dado que se altera constantemente (informação verbal)⁷¹.

Segundo dados da Secretaria da Fazenda, obtidos junto à empresa Prescon Informática e Assessoria Ltda. em 06/06/2016, o Município de Caraguatatuba possui atualmente 1.770 (mil setecentos e setenta) imóveis próprios cadastrados. E conforme as Secretarias da Administração e a do Planejamento e Tecnologia da Informação tem 34 (trinta e quatro) imóveis locados, totalizando assim em tese 1.804 (mil oitocentos e quatro) imóveis sob a responsabilidade da Administração Pública Municipal.

⁷⁰

Disponível

em:

<

<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/D462012.html> > acesso em 15/06/2013.

⁷¹ Informação fornecida por Marcos Felipe de Souza, em 03/06/2016.

O que observa da dificuldade em obter esse dado, quando da pesquisa de campo para este trabalho, é a falta de controle e planejamento na gestão patrimonial. Fato este corroborado pela posição da Sra. Valéria Regina Rodrigues⁷²:

“..., sequer se tinha uma noção exata de quantos próprios municipais existiam e sob qual método de aquisição se deu cada um...”

Cabe ressaltar ainda a dispersão territorial dos imóveis municipais, muito deles localizados em áreas de preservação permanente e de difícil acesso, o que dificulta sobremaneira o acompanhamento de tais propriedades. Somado ao fato do fenômeno hecatombe-catástrofe ocorrida em Caraguatatuba no ano de 1967 que acabou por alterar a topografia do Município, em especial com o deslocamento do curso do Rio Santo Antônio, resultando na desconfiguração de diversos loteamentos existentes e a consequente sobreposição de áreas. E há de se ainda considerar a perda de dados em virtude do incêndio ocorrido no Arquivo Municipal, em 1996, que destruiu diversos documentos e processos administrativos.

Conforme a Procuradora Jurídica Dra. Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues⁷³ existia um controle das áreas públicas conhecidas, mas havia diversas irregularidades tais como a sobreposição de áreas, duplicidades de identificações, especialmente dos parcelamentos irregulares e clandestinos, fato este que se perdura até hoje.

Verifica-se que a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente vem realizando diversas atividades, utilizando-se dos meios e ferramentas possíveis, apesar da insuficiência de recursos humanos e técnicos, para buscar alterar o quadro que se vislumbrava, ou seja, a falta de controle e dar à gestão patrimonial a sua efetiva relevância.

O Procurador Jurídico Dr. Danilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva⁷⁴ estabeleceu , quando na chefia da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio

⁷² Disponível em: ANEXOS, Anexo B – Entrevista Valeria Regina Rodrigues, concedida em 23/05/2016.

⁷³ Disponível em: ANEXOS, Anexo C – Entrevista Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues, concedida em 30/05/2016.

⁷⁴ Disponível em: ANEXOS, Anexo D – Entrevista Danilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva, concedida em 03/06/2016.

Ambiente, um roteiro de atividades, a serem executadas seguindo uma sequência visando o resultado final, ou seja, estabeleceu uma gestão de processos referente à aquisição patrimonial mediante dação em pagamento, desapropriações e doações.

Segundo a Secretária Adjunta de Assuntos Jurídicos Eliane Aparecida Pereira⁷⁵:

“O Município de Caraguatatuba vem passando por um processo de aprimoramento em sua gestão o qual vem identificando os problemas e através deste vem buscando mecanismos para melhor atender a demanda. Por falta de demonstrar a importância do setor patrimonial na condução das informações ao gestor, de uma forma clara, trouxe sérios atrasos no aprimoramento deste mecanismo no setor Patrimonial, faltando assim um planejamento estratégico.”

A Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e do Meio Ambiente mediante a estrutura existente passou a mapear, via “*Google earth*”, os loteamentos aprovados, não implantados bem como os parcelamentos irregulares e/ou clandestinos, e os descaracterizados conforme pode se verificar nas imagens dos arquivos KMZ abaixo:

Figura 3.1 KMZ dos Loteamentos Aprovados

Fonte: KMZ – Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente. Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba. Imagem *Google earth*, 2016.

⁷⁵ Disponível em: ANEXOS, Anexo E – Entrevista Eliane Aparecida Pereira, concedida em 14/06/2016.

Figura 3.2 Imagem do Loteamento Aprovado Não Implantado

Fonte: Sobreposição da planta do Loteamento Mirante de Caraguatatuba na imagem de 2010 do arquivo da Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba, realizada pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente.

Figura 3.3 KMZ dos Parcelamentos Irregulares e Clandestinos

Fonte: KMZ – Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente. Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba. Imagem *Google earth*, 2016.

Figura 3.4 Imagem de Loteamento Aprovado Descaracterizado Na Implantação

Fonte: Sobreposição da planta do Loteamento Jardim Atlântico na imagem de 2010 do arquivo da Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba, realizada pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente.

Para efetuar o devido levantamento das áreas públicas (áreas verdes e institucionais) bem como as áreas reservadas ao Município, e subsidiar análises em processos administrativos foram providenciadas cópias das plantas e respectivas certidões de todos os loteamentos aprovados junto aos Cartórios de Registro de Imóveis (CRI) em Caraguatatuba e São Sebastião:

Figura 3.5 Ofício ao CRI Caraguatatuba

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE CARAGUATATUBA
ESTADO DE SÃO PAULO

CÓPIA

Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente, 08 de Maio de 2015.

Ofício nº 88/2015

SAJUR – PROCURADORIA DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO E MEIO
AMBIENTE

Vimos através deste, solicitar de acordo com os termos do contrato firmado entre esta Prefeitura e o Cartório, certidão e cópia das plantas de todos os loteamentos registrados nesse Cartório, conforme planilha fornecida que segue anexo.

Aproveitamos para apresentar nossos protestos de consideração e apreço.

Atenciosamente,

Valéria Regina Rodrigues
Agente Administrativo
Matrícula nº 15554
VALÉRIA REGINA RODRIGUES
Agente Administrativo

AO

CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Av. Presciliiana de Castilho, nº 151 – Centro

Nesta

Fonte: Arquivo SAJUR. Caraguatatuba, 2015.

Figura 3.6 Ofício ao CRI São Sebastião

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE CARAGUATATUBA
ESTADO DE SÃO PAULO

CÓPIA

Ofício n.º 118/2015

SAJUR – PROCURADORIA DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO E MEIO AMBIENTE

Senhor Oficial

Solicito através deste que nos sejam fornecidos as 38 certidões e as 38 plantas dos loteamentos registrados neste cartório, conforme levantamento realizado.

Aproveitamos para apresentar nossos protestos de consideração e apreço.

Cordiais saudações.

Caragatatuba, 14 de Junho de 2015.

Valéria Regina Rodrigues
Agente Administrativo
45554
VALÉRIA REGINA RODRIGUES
Agente Administrativo – Patrimônio Imobiliário

AO

OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE SÃO SEBASTIÃO

Rua: Anjolino Viola, 465
Centro - São Sebastião
CEP: 11600-000
(12) 3892-4700

Fonte: Arquivo SAJUR Caraguatatuba, 2015.

Diante da situação encontrada foi sugerido à Secretária Adjunta de Assuntos Jurídicos que fosse verificada a possibilidade da implantação de um programa específico para a gestão patrimonial, o que foi prontamente solicitado a Secretaria de Planejamento e Tecnologia da Informação mas que infelizmente naquele momento não foi possível ser contratado para atender a necessidade da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente.

Figura 3.7 Memorando à Secretaria de Planejamento e Tecnologia de Informação

Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba
Estado de São Paulo
SAJUR - Patrimônio Imobiliário

CÓPIA

Memorando – nº 248/15

De: SAJUR – PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

Para: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Data: 29/07/2015

Assunto: Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário

Prezada Flávia,

Vimos pelo presente solicitar que seja verificada a contratação de programa de gestão do patrimônio imobiliário que possibilite à Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente o efetivo gerenciamento dos próprios públicos municipais.

Sendo o que se apresentava para o momento, colocamo-nos à disposição dos esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

 Carmem Luiza Ramos de Lenc
 Matrícula 17.359
 Secretária de Assuntos Jurídicos

 Elaine Ap. Pereira
 Matrícula 19.592
 Secretária de Assuntos Jurídicos

 Dorival de Paula Junior
 Secretário de Assuntos Jurídicos
 Matr. 9178, Rua Itap nº 150, Jd. Itap

 RECEBIDO
 Nº SIST. PROT.:
 DATA: 30/07/15
 HORÁRIO: 14:30
 Assessor: Nayara Gomes
 EXPEDIENTE

Fonte: Arquivo SAJUR. Caraguatatuba, 2015

Conforme levantamento efetuado na Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente constatou-se que a Administração Pública passou a investir no material humano, aumentando sobremaneira o seu efetivo objetivando dar suporte às atividades exercidas:

**Tabela 3.1 Evolução da Estrutura Funcional da
Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente**

Estrutura Funcional da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente							
2010		2012		2014		2016	
Função	Nº	Função	Nº	Função	Nº	Função	Nº
Procurador Chefe	01	Procurador Chefe	01	Procurador Chefe	01	Secretário Adjunto	01
Assessor Jurídico	01	Assessor Jurídico	01	Procurador Jurídico	01	Procurador Chefe	01
Assessor de Gestão	01	Assessor de Gestão	01	Assessor Jurídico	01	Diretor	02
Estagiário	01	Agente Administrativo	01	Agente Administrativo	03	Agente Administrativo	03
		Estagiário	02	Estagiário	02	Assistente de Apoio Operacional	01
						Estagiário	03

Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

Apesar de nos últimos quinze anos a atual estrutura funcional ter tido o seu efetivo quase triplicado cabe ressaltar que, ela não atende somente às atividades patrimoniais uma vez que a Procuradoria atende às questões jurídicas no âmbito ambiental, urbanístico e cadastral.

Para atender a necessidade de vistorias in loco foi destinado um veículo à Procuradoria, como também efetuada a contratação de um estagiário na área de Arquitetura e Urbanismo para efetuar os mapeamentos.

Os Processos Administrativos (PA) que tratam de aquisição de próprios públicos passaram a ser digitalizados e mapeados via “Google earth”:

**Figura 3.8 Arquivo Digital do Processo Administrativo de Dação de Área.
(conforme Decreto nº 210/2014)**

Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba
EST. 15
21/08/2015 15

DACAO DE AREA
ID. 00000000000000000000000000000000

Para a Seção	Data	Para a Seção	Data
1ª. Imobiliaria	24.08.15		
2ª. Imobiliaria	25.08.15		
G.C.	09.09.15		
Ana. Claudio	09.10.15		
Melo. Roberto	09.10.15		
Carvalho	14.10.15		
Carvalho			
Carvalho	20.10.15		
Expediente	26.10.15		
Carvalho	27.10.15		
SEFAZ	23.11.15		
SEFAZ	17.11.15		
SEFAZ	19.11.15		
PELO	26.11.15		
Procuradoria Imobiliaria	30.11.15		
Procurador	03.12.15		
Procurador	04.12.15		
SEFAZ	08.12.15		
SEFAZ	08.12.15		
SEFAZ	09.12.2015		

Fonte: Arquivo Digital. Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente. Caraguatatuba, 2016.

Figura 3.9 KMZ do Mapeamento dos Próprios Públicos identificados via PA

Fonte: KMZ – Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente. Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba. Imagem Google earth, 2016.

Para ser dada a devida transparência aos munícipes, e para que se possam coibir as ocupações irregulares, os próprios públicos estão sendo identificados através de emplacamento:

Figura 3.10 Placa de Identificação de Próprio Público Municipal

Fonte: Arquivo Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente. Caraguatatuba, 2016.

Conforme previsto no artigo 150 da Lei nº 2.136, de 23 de dezembro de 2013, a Seção de Áreas Públicas integrou à estrutura da Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB), mas ainda não efetuou o Cadastro Geral de Áreas Públicas e nem o cadastro de áreas de interesse público, utilizam-se do cadastro imobiliário do

município e, portanto não sabem precisar o numero de próprios públicos conforme informações do Sr. Hiago Cardoso⁷⁶:

“Não existe um Cadastro Geral das Áreas Públicas. Parte delas estão inseridas no Cadastro Imobiliário do Município, parte delas estão apenas matriculadas no Cartório de Registro de Imóveis do Município, as vezes georreferenciadas e as vezes com descrições precárias, e parte delas estão apenas delimitadas em plantas de loteamentos.”

Na SEURB é realizado um mapeamento digital que está em constante atualização com as demarcações das áreas públicas conhecidas (áreas de recreio em laranja e áreas institucionais em azul):

Figura 3.11 KMZ das Áreas Públicas

Fonte: KMZ - Seção de Áreas Públicas. SEURB. Caraguatatuba, 2016.

O monitoramento das áreas públicas é realizado através de rotina de fiscalização da SEURB ou mediante denúncias de invasão, que caso sejam constatadas são adotados os seguintes procedimentos: retirada de cercamento em conjunto com a Secretaria de Serviços Públicos (SESEP); demolição de obra em

⁷⁶ Disponível em: ANEXOS F – E-mail Eliane Hiago Expedito dos Santos Cardoso, recebido em 15/06/2016.

andamento juntamente com a SESEP; e no caso de edificações consolidadas é realizada a autuação com base no Código de Posturas do Município, Lei n 1.144, de 06 de novembro de 1980 e instaurado um PA para que seja verificada, junto a Secretaria de Assuntos Jurídicos, a demolição.

Figura 3.12 Imagens da Demolição de Barraco Localizado em Área Pública

Fonte: Arquivo das imagens de demolição de barraco localizado em área Pública no Loteamento Jardim das Palmeiras. Seção de Áreas Públicas. SEURB, 2014.

A Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente subsidia as respostas da Secretaria de Assuntos Jurídicos ao Judiciário no tocante às ações de usucapião e outras que envolvam questões imobiliárias prestando informações com que relação às áreas públicas ou em que haja interesse do município dessa forma o cadastro de dados e o devido mapeamento atualizado se faz essencial.

É também de competência da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente assessorar, promover, organizar e acompanhar os processos de desapropriação por interesse social ou de utilidade pública e, conforme dados da Prestação de Contas de 2009 a 2015 o Patrimônio Imobiliário Municipal sofreu um substancial acréscimo em virtude de áreas desapropriadas no montante de R\$ 26.470.384,17 (Vinte Seis Milhões, Quatrocentos e Setenta Mil, Trezentos e Oitenta e Quatro Reais e Dezessete Centavos).

Figura 3.13 Imagens da Revista 01 Prestação de Contas Desapropriações. Patrimônios da Cidade

Fonte: Secretaria Municipal de Comunicação. Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatuba. 2016

Atualmente encontra-se em fase de contratação, via licitação, da aerofotogrametria, com modelo digital de terreno e superfície, de alta resolução, bem como a restituição de demarcação de toda infraestrutura, terrenos, ruas, áreas urbana e rural, ou seja, todo espaço integrado ao município e ainda à contratação de um sistema via web para o recebimento desta imagem e gerenciamento dos dados, o que viabilizará a gestão patrimonial à continuidade aos processos de mapeamentos e consequente integração de informação entre todas as secretarias, e ainda possibilitará realização da regularização fundiária, que tem como parâmetro de análise as questões urbanísticas, ambientais, além das sociais e jurídicas.

Verifica-se também que as Secretarias ao definirem projetos não fazem consulta prévia à Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente, sendo que lá na frente se deparam com o grande problema: o imóvel escolhido não possui a documentação que comprove a titularidade do Município, e para que possa ser formalizado o convênio para a captação do recurso se faz necessário regularizá-lo às pressas.

Portanto verifica-se a relevância da gestão patrimonial e necessidade de ser dada a ela importância, investindo em recursos necessários para a correta e adequada administração dos bens públicos de acordo com a legislação existente.

Com relação ao cumprimento das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público a Gestão dos Bens Públicos, aprovadas em 21 de novembro de 2008, segundo informações obtidas no Setor de Contabilidade da Secretaria da Fazenda o Município atendeu a todas as determinações legais dentro dos prazos previstos, inclusive tendo suas Contas de 2014 já aprovadas pelo Tribunal de Contas. Os documentos referentes à Execução Contábil dos Exercícios 2014 e 2015 encontram-se à disposição para consulta no Portal da Transparência do Município, já de acordo com a NBCASP (informação verbal) ⁷⁷.

Pode-se verificar ainda que, mediante análise de dados do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação, o Município vem se adequando às novas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público:

⁷⁷ Informação fornecida por Herminia Moreira Souza Portes, em 16/06/2016.

Figura 3.14 Questionário de Acompanhamento de Aplicação de Procedimentos Contábeis e Avaliação dos Sistemas de Informação (f101)

QUESTIONÁRIO DE ACOMPANHAMENTO DE APLICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS E AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

MUNICÍPIO: CARAGUATATUBA/SP - PODER EXECUTIVO
 CNPJ: 46.482.840/0001-39
 Exercício: 2012
 CVA: 2013052910524800301485

CAMPO		Prefeitura Municipal	Câmara de Vereadores
1	Já elaborou e encaminhou ao Tribunal de Contas o cronograma de ações de implantação dos novos Procedimentos Contábeis Patrimoniais e Específicos?	SIM	SIM
2	Já elaborou e encaminhou ao Tribunal de Contas e à STN o cronograma de ações de implantação do Plano de Contas Aplic ao Setor Público-PCASP e das Demonstrações Contábeis Aplic ao Setor Público-DCASP?	SIM	SIM
3	Realiza o reconhecimento e o ajuste inicial dos bens do imobilizado já existentes?	SIM	SIM
4	Realiza o reconhecimento e o ajuste inicial dos bens do intangível existentes?	SIM	SIM
5	Realiza reavaliação de algum bem do imobilizado?	SIM	SIM
6	Realiza reavaliação de algum bem do intangível?	SIM	SIM
7	Reconhece os bens de infraestrutura?	SIM	SIM
8	Reconhece os bens do patrimônio cultural?	SIM	SIM
9	Realiza depreciação, amortização e exaustão dos bens do imobilizado e do intangível?	SIM	SIM
10	Realiza o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários ou não tributários, por competência?	SIM	SIM
11	Realiza ajuste para perda de créditos tributários ou não tributários, por competência?	SIM	SIM
12	Realiza o registro da dívida ativa?	SIM	SIM
13	Realiza ajuste para perda de dívida ativa?	SIM	SIM
14	Registra o 13º salário e o adicional de férias por competência?	SIM	SIM
15	Utiliza o PCASP e as DCASP, publicados pela STN?	SIM	SIM
16	Se a resposta ao item 15 for NÃO, a entidade irá implantar o PCASP e as DCASP em 2013?	SIM	SIM
17	Se a resposta ao item 16 for NÃO, a entidade irá implantar o PCASP e as DCASP em 2014?	SIM	SIM
18	Utiliza sistemas que atendem aos padrões mínimos estabelecidos pelo art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.185/2010?	SIM	SIM
19	Se a resposta ao item 18 for SIM, os referidos sistemas são softwares públicos?	NÃO	NÃO
20	Se a resposta ao item 19 for NÃO, os sistemas foram desenvolvidos pela própria entidade?	NÃO	NÃO
21	Se a resposta ao item 20 for NÃO, os sistemas foram desenvolvidos e mantidos por fornecedores?	SIM	SIM
22	Os sistemas de informação são capazes de gerar balancetes e demonstrações contábeis ou fiscais em arquivos com formato XML ou CSV?	SIM	SIM
23	Ao inserir os dados no SISTN, usualmente, a entidade utiliza o Módulo Local (offline)?	NÃO	SIM
24	O setor responsável pela inserção de dados no SISTN possui acesso rápido à internet?	SIM	SIM
25	O computador utilizado na inserção de dados no SISTN possui memória RAM igual ou superior a 2GB?	SIM	SIM

Fonte:

Disponível

em:

<

https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/consultaDeclaracoes.do?acao=imprimir&numeroDeclaracao=443198 > acesso em 16/06/2016.

Figura 3.15 Questionário de Acompanhamento de Aplicação de Procedimentos Contábeis e Avaliação dos Sistemas de Informação (fl.02)

QUESTIONÁRIO DE ACOMPANHAMENTO DE APLICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS E AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

MUNICÍPIO: CARAGUATATUBA/SP - PODER EXECUTIVO
 CNPJ: 46.482.840/0001-39
 Exercício: 2012
 CVA: 2013052910524800301485

26	O Chefe do Poder possui certificado digital?	SIM	SIM
27	O ente está ciente de que poderá ser penalizado conforme dispõe o art. 51, § 2º da LRF, caso as contas de 2014 a serem encaminhadas em 2015 à STN não estiverem de acordo com o PCASP e as DCASP?	SIM	SIM

Fonte: FECHAMENTO ANUAL

Nota: SISTEMA AUDESP

CARAGUATATUBA, 29/05/2013

 ANTONIO CARLOS DA SILVA
 PREFEITO MUNICIPAL
 CPF.: 788.109.308-00

 HERMINIA MOREIRA SOUZA PORTES
 CONTROLE INTERNO
 CRC.: 1SP158925/0-0

 HERMINIA MOREIRA SOUZA PORTES
 CONTADORA
 CRC.: 1SP158925/0-0

3.2 Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal

A Administração Pública, conforme dispõe o artigo 70 da CF, deve promover os resultados esperados com o menor custo possível, de tal maneira a integrar a qualidade, a celeridade e o menor custo na prestação do serviço e na administração dos bens públicos.

Em concordância com os institutos que regem os bens públicos e a legislação pertinente, a gestão dos imóveis pela Administração deve abranger, no mínimo, duas ações diferentes de trabalho. A primeira ação refere-se à gestão em seu fluxo normal, ou seja, viabilizar o efetivo exercício das atividades públicas (conservação do imóvel, pagamento das despesas a eles relacionadas, controle para que não seja invadido). Já a segunda é relativa à regularização cadastral dos imóveis (identificação das propriedades públicas; pesquisa e diligências junto aos Registros de Imóveis para promover o registro, dar destinação adequada aos mesmos; ajuizamento de ações, entre outros).

Para a realização dessas atividades, a Administração Pública deve contar ainda com uma equipe técnica capaz de dar o suporte necessário o desempenho nas áreas de engenharia e de direito. De modo geral, cabe aos órgãos centrais da Administração a coordenação e execução dos trabalhos referentes à regularização dos imóveis e a gestão dos imóveis desocupados, de modo a dar-lhes a destinação adequada conforme a política pública estabelecida, e aos órgãos e outras pessoas que os utilizem, a conservação e manutenção do mesmo.

E é à luz do Princípio da Economicidade que a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente, dentro da Lei de Estrutura Administrativa do Município em vigor, deve adotar um projeto inovador e estratégico de Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal, o qual terá como objetivo gerir o patrimônio de forma eficiente e eficaz, com vistas a assegurar a função pública e facilitar melhoramentos sociais e socioeconômicos para os cidadãos, criando, com isso, uma relação de economicidade e de agilidade no atendimento e na prestação de serviços públicos.

A gestão dos bens públicos demanda um trabalho dinâmico, capaz de garantir que cada imóvel cumpra sua destinação de interesse público, sendo necessário para tanto o monitoramento constante referente à sua conservação, ocupação e valorização. Os diversos processos, então, devem ser gerenciados de forma a não só atender os requisitos legais, mas imprimir eficiência operacional e qualidade das informações gerenciais.

Para tanto o programa deverá adotar as seguintes ações:

- I. A modernização dos sistemas de gestão e controle visando adequar o sistema existente às novas necessidades de controle e de gerenciamento dos bens imóveis objetivando maior agilidade e integridade no tratamento das informações;
- II. A atualização do cadastro de imóveis, a fim de assegurar a identificação e as condições físicas e legais reais dos imóveis públicos, com o recadastramento dos próprios, a partir da atualização dos dados dos bens. Essa ação voltada ao incremento do inventário de bens imóveis possibilita a implantação de uma política de gestão adequada, implicando – entre outros fatores - destinações efetuadas conforme a previsão legal, regularização dos bens perante registro imobiliários, regularização de uso de posse, regularização contábil e física, assim como possibilitando a coleta de dados sobre georreferenciamento dos bens;
- III. Prover a Procuradoria com a infraestrutura necessária para o controle de gerenciamento dos imóveis do Município, como desenvolvimento de programa de gestão, aquisição de equipamentos e quadro funcional habilitado (topógrafo, fiscais, guarda patrimonial);
- IV. Efetuar um trabalho conjunto de fiscalização, com as estruturas existentes no Município, para o desenvolvimento de uma gestão qualificada em todas as regiões, implantando-se programas de manutenção dos projetos, de levantamentos cadastrais, de escrituração, de avaliação de trabalhos de destinação e de

racionalização, bem como de fiscalização na utilização e na manutenção dos próprios;

- V. Proporcionar quando necessário à realização de convênios com terceiros, de modo a auxiliar na execução dos trabalhos relacionados às necessidades de gestão e operacionalidade do patrimônio público.

O Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário deverá possuir uma estrutura funcional própria, cuja finalidade deverá ser promover a gestão efetiva dos imóveis pertencentes ou utilizados pela administração pública municipal direta, autárquica e fundacional. Visando o melhor aproveitamento dos imóveis para o atendimento às demandas governamentais mediante controle efetivo sobre o número de imóveis, valor de seu patrimônio, onde está localizado ou a que se destina.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo explicar os procedimentos legais aplicáveis à gestão do patrimônio imobiliário municipal e, encontrar soluções necessárias.

Portanto o conhecimento das informações poderá servir como subsídio para análise da realidade patrimonial, possibilitando investimentos, adequações, e demais avaliações necessárias ao cumprimento da ação administrativa, fundada na conveniência, oportunidade e na economicidade, visando sempre à correta aplicação dos recursos públicos.

Verifica-se com a interlocução com os servidores envolvidos, bem como a literatura técnica da área, e a experiência de outros Entes Públicos que a função dos bens patrimoniais não deve limitar-se à classificação, identificação, localização, e controle dos mesmos, mas que tais atividades sejam utilizadas para alinhar o patrimônio público as demais políticas públicas do Município corroborando assim com as hipóteses levantadas nesta pesquisa.

A situação aqui exposta, relativa aos problemas enfrentados pela área do patrimônio imobiliário, ao longo dos anos, principalmente no tocante a estrutura, sistema de informações e gerenciamento, se perdura, em que pesem todos os esforços desenvolvidos para remediá-la.

Destarte a grande quantidade de imóveis e a insuficiência de recursos humanos e técnicos constituem no maior desafio para uma gestão eficiente do Patrimônio Imobiliário Municipal, mesmo atualmente se buscando priorizar essa atividade.

O que ainda se observa é um cadastro desatualizado, em vários casos sem a documentação que comprove a titularidade do Município, ausência de avaliações e vistorias que informem quem ocupa o bem e o estado do imóvel, ou seja, controle da

destinação do mesmo, somado à falta de um programa de informática que permita o efetivo controle, problema este que é fruto de anos de várias gestões.

Para que se possa reverter esta situação devem ser adotadas medidas e que venham a abranger toda a estrutura do Município com o apoio do Legislativo se e quando necessário. Pois a melhoria do cadastro dos imóveis municipais trará enormes benefícios tanto a atual como a futuras gestões.

Portanto se faz necessário estabelecer controles por meio de uma solução que integre todos os processos referentes à gestão do patrimônio imobiliário e informações relacionadas, propiciando a intensificação da governança e transparência, além da integração com outros sistemas corporativos, que venha a permitir a constante atualização contábil dos ativos patrimoniais.

De acordo com Rodriguez⁷⁸ o controle não foi criado para punir e sim para zelar pelo bom uso do patrimônio público, e se configura em objeto legítimo a ser perseguido pela Administração Pública, pois vai de encontro às necessidades sociais.

A instituição efetiva da gestão patrimonial proporcionara ao governo municipal uma estrutura suficientemente organizada para atuar como instrumento de políticas públicas específicas, de tal forma a cumprir assim a função social da propriedade.

Portanto a implantação do Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário para o Município de Caraguatatuba deverá consistir na adoção de ações como a aquisição de uma solução informatizada integrada de gestão pública, padronização dos processos patrimoniais, valorização do gestor de patrimônio e a capacitação de sua equipe, levantamento dos bens imóveis in loco, edição de manual de inventário dos próprios públicos.

Diante da análise efetuada da Gestão Patrimonial percebe-se a sua relevância, o seu verdadeiro valor estratégico para o Município e da necessidade de

⁷⁸RODRIGUEZ, Andréa Nizia Sena dos Santos. **O Controle dos Bens Imóveis do Governo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: 2007 p. 57.

que seja percebido como tal. Sendo que no contexto atual, faz-se mister um grande esforço no sentido de otimizar resultados, alcançados que ainda situam-se aquém das necessidades. Dessa forma, todos aqueles que tratam da gestão de bens públicos são submetidos a uma carga adicional de responsabilidade.

Este trabalho não esgota o tema **relevância da gestão do patrimônio imobiliário municipal** devido a sua importância e complexidade que lhe é peculiar, mas procurou demonstrar a necessidade de integração de conhecimentos, departamentos e atores, ou seja, a intersectorialidade na Administração Pública visando que uma eficiente e eficaz gestão patrimonial se efetive, de forma a validar as hipóteses aqui apontadas.

REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário. Aspectos Jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade.** 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

AJUDARTE, Tiago Espechit. et al. **Módulo de Gestão de Imóveis: uma experiência do governo de Minas na inovação, simplificação, governança e transparência na gestão do patrimônio imobiliário do estado.** In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 5, 2012, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/732/1/C5_TP_M%C3%93DULO%20DE%20GEST%C3%83O%20DE%20IM%C3%93VEIS.pdf> acesso em 02/06/2016.

ATIBAIA. Legislação. **Portaria STN nº 753, de 21 de dezembro de 2012.** Disponível em: <http://www.atibaia.sp.gov.br/transparencia/novacontabilidade/Port_STN_753_2012.pdf> acesso em 19/05/2016.

AZEVEDO, R. R. de, et. Al. (org). **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.** Nova Letra, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> acesso em 08/03/2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> acesso em 08/03/2015.

_____. **Lei nº 4.717, de 29 de Junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm > acesso em 08/03/2015.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Lei de Diretrizes Orçamentárias. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm > acesso em 08/03/2015.

_____. **Lei nº 10 406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm > acesso em 11/06/2015.

_____. **Portaria Ministério do Estado da Fazenda nº184, de 25 de agosto de 2008.** Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no Setor Público. Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/2008/portaria184> > acesso em 19/05/2016.

_____. **Resolução CFC nº 1.129, de 21 de novembro de 2008.** Aprova a NBC T 16.2 – Depreciação, Amortização e Exaustão. Disponível em: < http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001129 > acesso em 19/05/2016.

_____. **Resolução CFC nº 1.136, de 21 de novembro de 2008.** Aprova a NBC T 16.9 – Depreciação, Amortização e Exaustão. Disponível em: < http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001136 > acesso em 19/05/2016.

_____. **Resolução CFC nº 1.137, de 21 de novembro de 2008.** Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público. Disponível em: < http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001137 > acesso em 19/05/2016.

CARAGUATATUBA. **Lei nº 1058, de 25 de Janeiro de 1978.** Reorganiza a Estrutura Administrativa da Prefeitura da Estância Balneária de Caraguatatuba. Disponível em:

<<http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/image/L10581978.pdf>> acesso em 09/03/2015.

_____. **Decreto nº 102, de 28 de Dezembro de 1984.** Aprova O Regulamento Interno Da Prefeitura Municipal Da Estância Balneária De Caraguatatuba, Que Dispõe Sobre A Estrutura Administrativa Interna, Competência Dos Órgãos E Unidades Administrativas, Atribuições De Cargos E Funções E Dá Outras Providências. Disponível em: <

<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/D1021984.html> > acesso em 13/06/2016.

_____. **Lei nº 1423, de 1 de Julho de 1987.** Reorganiza a Estrutura Administrativa da Prefeitura da Estância Balneária de Caraguatatuba. Disponível em: <
<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/image/L14231987.pdf> > acesso em 13/06/2016.

_____. **Lei Orgânica nº 1, de 05 de abril de 1990.** Lei Orgânica do Município de Caraguatatuba. Disponível em:

<<http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/html/O11990.html>> acesso em 19/08/2015.

_____. **Lei nº 616, de 30 de junho de 1997.** Dispõe a Nova Estrutura Administrativa da Prefeitura de Caraguatatuba. Disponível em: <
<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/image/L6161997.pdf> > acesso em 19/08/2015.

_____. **Lei nº 977, de 26 de novembro de 2002.** Dispõe a Nova Estrutura Administrativa da Prefeitura de Caraguatatuba. Disponível em: <
<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/L9772002.html> > acesso em 03/03/2015.

_____. **Lei nº 1700, de 26 de junho de 2009.** Reformula a Estrutura Administrativa da Prefeitura de Caraguatatuba. Disponível em:
<<http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/image/L17002009.pdf>> acesso em 02/03/2015.

_____. **Lei Complementar nº 42, de 24 de novembro de 2011.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/C422011.html> > acesso em 03/03/2015.

_____. **Decreto nº 46, de 28 de março de 2012.** Estabelece procedimentos contábeis patrimoniais e específicos e cronograma de ações. Disponível em: <
<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/D462012.html> > acesso em 15/06/2013.

_____. **Lei nº 2.136, de 23 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a Nova Estrutura Administrativa da Prefeitura de Caraguatatuba. Disponível em:
<http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/image/L21362013.pdf>>
 acesso em 02/03/2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Contas Públicas.** SISTN. Consulta Pública. Disponível em: <
https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/consultaDeclaracoes.do?acao=imprimir&numeroDeclaracao=443198 > acesso em 16/06/2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. L. **Metodologia Científica.** 5ª edição. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CONSAD, Edição Especial nº 19, 2013. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/08/19-edi%C3%A7%C3%A3o-da-revista.pdf>> acesso em 10/03/2015.

CÔRREA, Geórgia Cristine. **A Gestão de Bens Imóveis Públicos.** Rio de Janeiro: 2004. Disponível em: <
http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=87068461-2669-4323-8c4d-362112c2cd1f&groupId=10136> acesso em 17/05/2016.

COSTA, Sandro Pandolpho da. et al. **Gestão patrimonial como suporte ao desenvolvimento do estado.** In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8, 2015, Brasília. Disponível em: <
<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1259/1/GEST%C3%83O%20PATRI-MONIAL%20COMO%20SUPORTE.pdf> > acesso em 15/05/2016.

COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão Patrimonial na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

_____. **Gestão patrimonial na Administração Pública: Noções gerais sobre os bens das entidades que integram a Administração Pública e a sua utilização**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000

CUNHA FILHO, Aguinaldo Ribeiro da. **O patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo**. FUNDAP. Caderno 21. São Paulo: Publicações FUNDAP, 1996. Disponível em:

<<http://publicacoes.fundap.sp.gov.br/cadernos/cad21/Fundap%2021/O%20PATRIMONIO%20IMOBILIARIO%20DO%20ESTADO%20DE%20SAO%20PAULO.pdf>>

acesso em: 25/05/2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis**. 8ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

FUNDAP. **O Patrimônio Imobiliário do Poder Público**. Caderno 17. São Paulo: Publicações FUNDAP, 1989. Disponível em: <<http://publicacoes.fundap.sp.gov.br/cadernos/cad17/cadernos17.asp>> acesso em: 31/05/2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens Públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARTINS, Mônica Echeverria Martins da. et al. **Novo Modelo de Gestão Patrimonial do Estado de Pernambuco: O Controle dos bens públicos à luz das novas Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCASP)**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6, 2013, Brasília. Disponível em: <
http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/920/1/C6_TP_NOVO%20MODELO%20DE%20GEST%C3%83O%20PATRIMONIAL.pdf > acesso em 14/06/2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A Nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PESTANA, Márcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2012.

RODRIGUEZ, Andréa Nizia Sena dos Santos. **O Controle dos Bens Imóveis do Governo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: 2007, Disponível em:
 <<file:///C:/Users/17359/Downloads/2007%20-%20O%20controle%20dos%20bens%20im%C3%B3veis%20do%20Governo%20do%20Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro..pdf>> acesso em: 18/08/2016.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 6ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.

SÃO PAULO (Estado). **Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo**. São Paulo: Guia de Orientação. Imprensa Oficial, 2014. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/cpi/normas_gerais/Guia-de-Orientacao-PIInternet-15_Layout2.pdf> acesso em: 05/03/2015.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, v. 2.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque governamental**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VERGARA Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

ANEXOS

Anexo A – Roteiro da Entrevista

Anexo B – Entrevista Valéria Regina Rodrigues

Anexo C – Entrevista Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues

Anexo D – Entrevista Danilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva

Anexo E – Entrevista Eliane Aparecida Pereira

Anexo F – E-mail Hiago Expedito dos Santos Cardoso

Anexo A

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: _____

ROTEIRO DA ENTREVISTA

Por: Carmem Luiza Ramos de Luna

Orientador: Professor Msc. Mario Pascarelli Filho

Assunto: A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL.

Bloco I - Identificação do Entrevistado

Data: _____ de _____ de 2016 Horas: _____:_____

Local: _____

Nome: _____

Matrícula nº: _____ Cargo: _____

Setor: _____

Secretaria: _____

Período em que atuou junto ao Patrimônio Imobiliário Municipal: _____

Função: _____

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: _____

Bloco II - Entrevista (favor responder de acordo com o período que atuou no setor)

1. A gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal é efetuada através de uma gestão de processos (conjunto de atividades preestabelecidas que executadas numa sequência determinada vai conduzir a um resultado que assegure o atendimento das necessidades do Município)?
2. Existe manual de procedimentos para o controle patrimonial dos bens imóveis no âmbito municipal?
3. Os recursos humanos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
4. Os recursos técnicos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
5. Existe controle individualizado, informatizado ou manual, dos imóveis do município?
6. Este controle patrimonial individualizado é utilizado pelos fiscais municipais, auditores internos e externos, para posterior avaliação dos bens cadastrados?
7. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar as condições físicas dos imóveis?
8. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar se estes imóveis estão invadidos ou ocupados indevidamente por terceiros?
9. A gestão dos bens patrimoniais na Administração Pública deve se limitar à classificação, identificação, localização e controle de utilização?
10. A gestão patrimonial atende apenas ao enfoque jurídico?
11. A Administração Pública reconhece a relevância da gestão do patrimônio imobiliário?

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: _____

Bloco III - Carta de Cessão

Este documento permite que o material produzido na entrevista possa ser utilizado, desde que devidamente assinado pelo depoente.

Pelo presente, _____,
brasileira(o), _____, carteira de identidade nº
_____, emitida por _____, CPF nº
_____, domiciliada a _____,
_____.

autorizo neste ato, gratuitamente, ao do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP, utilizar o depoimento prestado na entrevista realizada no dia _____ de _____ de _____, à pesquisadora Carmem Luiza Ramos de Luna.

Caraguatatuba, _____ de _____ de _____.

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: _____

Bloco IV - Transcrição da Entrevista

Anexo B

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Valéria Regina Rodrigues

ROTEIRO DA ENTREVISTA

Por: Carmem Luiza Ramos de Luna

Orientador: Professor Msc. Mário Pascarelli Filho

Assunto: A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL.

Bloco I - Identificação do Entrevistado

Data: 23 de maio de 2016 Horas: 15 : 00

Local: Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente

Nome: Valéria Regina Rodrigues

Matrícula nº: 13554 Cargo: Agente Administrativo

Setor: Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente

Secretaria: Assuntos Jurídicos

Período em que atuou junto ao Patrimônio Imobiliário Municipal: Janeiro 2013
até o momento.

Função: Responsável pelo serviço cartorial e RH do setor.

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Valéria Regina Rodrigues

Bloco II - Entrevista (favor responder de acordo com o período que atuou no setor)

1. A gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal é efetuada através de uma gestão de processos (conjunto de atividades preestabelecidas que executadas numa sequência determinada vai conduzir a um resultado que assegure o atendimento das necessidades do Município)?
 2. Existe manual de procedimentos para o controle patrimonial dos bens imóveis no âmbito municipal?
 3. Os recursos humanos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
 4. Os recursos técnicos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
 5. Existe controle individualizado, informatizado ou manual, dos imóveis do município?
 6. Este controle patrimonial individualizado é utilizado pelos fiscais municipais, auditores internos e externos, para posterior avaliação dos bens cadastrados?
 7. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar as condições físicas dos imóveis?
 8. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar se estes imóveis estão invadidos ou ocupados indevidamente por terceiros?
 9. A gestão dos bens patrimoniais na Administração Pública deve se limitar à classificação, identificação, localização e controle de utilização?
 10. A gestão patrimonial atende apenas ao enfoque jurídico?
 11. A Administração Pública reconhece a relevância da gestão do patrimônio imobiliário?
-

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Valéria Regina Rodrigues

Bloco III - Carta de Cessão

Este documento permite que o material produzido na entrevista possa ser utilizado, desde que devidamente assinado pelo depoente.

Pelo presente, Valéria Regina Rodrigues,
brasileira(o), carada, servidora pública, carteira de identidade nº
34.463.113-4, emitida por SSP/SP, CPF nº
229.321.408-64, domiciliada a Av. Lermonte Pacheco
- lim bloco 01, casa 04, Martin de Sá - Caraguatatuba / SP,
autoriza neste ato, gratuitamente, ao do Curso de Pós Graduação em Gerente de
Cidade, da FAAP, utilizar o depoimento prestado na entrevista realizada no dia
23 de maio de 2016, à pesquisadora Carmem Luiza
Ramos de Luna.

Caraguatatuba, 23 de maio de 2016.

Valéria R. Rodrigues

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Valéria Regina Rodrigues

Bloco IV - Transcrição da Entrevista

A agente administrativa Valéria Rodrigues iniciou as atividades no setor do Patrimônio Imobiliário em fevereiro de 2013, alguns meses antes dele se tornar a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente que se deu no final do mesmo ano, e permanece até mesmo.

Relatou que no início de suas atividades junto ao Setor o serviço relacionado ao Patrimônio Imobiliário se dava através de dois funcionários comissionados que estavam de saída do setor para outra secretária, e o mesmo era bem precário, sequer se tinha uma noção exata de quantos próprios municipais existiam e sob qual método de aquisição se deu cada um. Não existe até hoje uma sequência de procedimentos que são seguidos para a gestão desse patrimônio. As aquisições deles se dão através de desapropriação, dação em pagamento, doação ou lotes que foram reservados ao Município no momento da implantação dos loteamentos. Inexiste, desde o momento 2013 até hoje um manual de procedimentos que faça o controle desses bens imóveis. Porém, hoje a aquisição desses bens se centralizou com a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, sendo todo o procedimento feito por aqui, nos dando assim um maior conhecimento de toda área que passa a compor o patrimônio público municipal, pois antes outras secretarias efetuavam desapropriações, doações... etc., e assim ficavam perdidos entre as secretarias os dados referente a esses imóveis, não tendo assim um controle do que era bem imóvel público e o que não era, o que não tinha sido finalizado. A gestão do Patrimônio Municipal, sendo relacionado à mão de obra humana do setor seja relacionada aos recursos técnicos disponíveis até o momento são precárias.

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Valéria Regina Rodrigues

De 2013 até os dias de hoje, os funcionários que compõe o quadro do setor encontra-se bem mais preparado, tendo feito cursos aprimorando o conhecimento na área imobiliária, urbana e em outras áreas diversas que se interligam com os interesses do setor, ajudando a prestar um serviço de maior qualidade quando se trata da gestão dos próprios municipais. Porém, os recursos técnicos ainda estão caminhando, com a contratação de uma empresa que fará o georeferenciamento de toda a cidade ajudando na localização dos imóveis e em demais áreas e setores, mas ainda temos a necessidade de mão de obra técnica que até o presente momento não foi disponibilizado como topógrafos, arquitetos, fiscais, etc. Com a ausência desses profissionais, não é realizado um levantamento dos bens imóveis pertencentes ao Município, tampouco é realizado a fiscalização destes, a fim de evitar invasões dessas áreas, que são situações frequentes na cidade. A gestão desses bens patrimoniais não devem se limitar apenas em alguns itens, ele deve ser amplo. Deve se ter um controle de quantos são, quais suas destinações, seu melhor uso, a melhor forma de preservá-los e uma transparência para que todos tenham conhecimento de quais são as áreas pertencentes ao Município. Atualmente vê um reconhecimento por parte da administração pública na gestão do patrimônio. Pelo reconhecimento do trabalho feito pelo setor, de que é necessário ter um controle sim dessas áreas, proporcionando treinamento e capacitações para os funcionários responsáveis por esta gestão e, até mesmo, pela contratação de empresas e mão de obra técnica para auxiliar nesse serviço.

X

Anexo C

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues

ROTEIRO DA ENTREVISTA

Por: Carmem Luiza Ramos de Luna

Orientador: Professor Msc. Mario Pascarelli Filho

Assunto: A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL.

Bloco I - Identificação do Entrevistado

Data: 30 de Maio de 2016 Horas: 14 : 40

Local: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba

Nome: Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues

Matrícula nº: 10.780 Cargo: procurador jurídico

Setor: Secretaria de Assuntos jurídicos e Procuradoria Fiscal

Secretaria: Assuntos jurídicos

Período em que atuou junto ao Patrimônio Imobiliário Municipal: 2010 a 2014

Função: chefe da procuradoria Patrimônio Imobiliário, Habitação e Meio Ambiente

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Maiza Aparecida Gomes Rodrigues

Bloco II - Entrevista (favor responder de acordo com o período que atuou no setor)

1. A gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal é efetuada através de uma gestão de processos (conjunto de atividades preestabelecidas que executadas numa sequência determinada vai conduzir a um resultado que assegure o atendimento das necessidades do Município)?
2. Existe manual de procedimentos para o controle patrimonial dos bens imóveis no âmbito municipal?
3. Os recursos humanos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
4. Os recursos técnicos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
5. Existe controle individualizado, informatizado ou manual, dos imóveis do município?
6. Este controle patrimonial individualizado é utilizado pelos fiscais municipais, auditores internos e externos, para posterior avaliação dos bens cadastrados?
7. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar as condições físicas dos imóveis?
8. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar se estes imóveis estão invadidos ou ocupados indevidamente por terceiros?
9. A gestão dos bens patrimoniais na Administração Pública deve se limitar à classificação, identificação, localização e controle de utilização?
10. A gestão patrimonial atende apenas ao enfoque jurídico?
11. A Administração Pública reconhece a relevância da gestão do patrimônio imobiliário?

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Maiza A. Gaspar Rodrigues

Bloco III - Carta de Cessão

Este documento permite que o material produzido na entrevista possa ser utilizado, desde que devidamente assinado pelo depoente.

Pelo presente, Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues,
brasileira(o), divorciada, servidora pública municipal, carteira de identidade nº
17.305.439-0, emitida por SSP/SP, CPF nº
054.566.778-06, domiciliada a Av. Siqueira Campos
nr 537 - apto 87 - Bairro Sumaré - Caraguatatuba - SP,
autorizo neste ato, gratuitamente, ao do Curso de Pós Graduação em Gerente de
Cidade, da FAAP, utilizar o depoimento prestado na entrevista realizada no dia
30 de Maio de 2016, à pesquisadora Carmem Luiza
Ramos de Luna.

Caraguatatuba, 30 de Maio de 2016.

Maiza A. Gaspar

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: MAIZA APARECIDA GASPAR RODRIGUES

Bloco IV - Transcrição da Entrevista

A Procuradora Jurídica Dra. Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues atuou como Procuradora-Chefe do Patrimônio Imobiliário no período de 2010 a 2014.

Relatou que na época não havia nenhuma metodologia para o levantamento e controle sobre as áreas públicas. Apesar de não ter metodologia específica e manual de procedimentos havia a legislação que, infelizmente não eram adotadas pela Administração quanto aos imóveis pertencentes ao Município. No período havia apenas dois funcionários comissionados que atendiam aos interesses da administração relacionados aos imóveis destinados ao setor público nos loteamentos, contudo a cada troca de funcionários comissionados os dados levantados manualmente eram perdidos, posteriormente o setor passou a ter dois funcionários concursados e dois estagiários. Os recursos técnicos eram inexistentes e não havia material humano capacitado para o levantamento das áreas (topógrafos, fiscais, funcionários treinados para o cadastramento). As plantas não eram digitais/digitalizadas e se encontravam em diversos setores correlatos (Secretaria de Urbanismo e Setor de Cadastro da Secretaria da Fazenda), diga-se em estado deteriorado. Através do Setor de Cadastro havia um controle das áreas públicas conhecidas, situação de direito mas não de fato. Tinha muitas irregularidades: sobreposições de áreas, duplicidade de identificações, especialmente dos loteamentos "irregulares/clandestinos", fato que se perdura até hoje. Os dados que existiam era facultados para localização dos bens, todavia as informações em geral contraditórias não correspondiam de fato às áreas, que estavam imprecisas em parte de áreas maiores parceladas sem o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Não era efetuado o acompanhamento externo, somente quando provocado pelo Ministério Público ou pela própria Administração.

Maiza A. Gaspar

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Maiza Aparecida Gaspar Rodrigues

Devido à insuficiência de material humano os imóveis invadidos somente quando eram objetos de denúncia é que seriam em tese averiguados. Eventualmente havia levantamentos pela Secretaria de Urbanismo para fins de regularização "Cidade Legal" (Projeto do Governo do Estado), época em que se deu início ao necessário levantamento visando a implantação da Regularização Fundiária, isso em meados de 2012. A percepção de Patrimônio Imobiliário ela deveria ser mais ampla que a mera classificação e identificação, pois todos os bens imóveis ocupados pela administração pública devem ser considerados (praças, ruas, áreas verdes), ter esse olhar. E quando se implantou a Secretaria de Habitação e Patrimônio a demanda por áreas públicas a fim de atender aos projetos habitacionais jogou o foco sobre a necessidade de um controle efetivo dessas áreas. A gestão patrimonial não atendia apenas ao enfoque jurídico, mas principalmente ao político através de decretos que contrariam a própria legislação. Não existia a legislação municipal específica como não existe, mas tem que atender à Estadual e Federal que são deficitárias, pois pelo Estatuto das Cidades, desde 2004, compete ao Município a gestão das áreas de uso e ocupação de solo, com muitas possibilidades de "exceções" que permite interpretações equivocadas pelo gestor público mal assessorado. A Administração Pública até reconhece a relevância da gestão patrimonial, mas demora muito a efetivar medidas que regulamentem a questão no Município. Fatores esse devido irregularidades ao longo dos últimos trinta anos, decorrente da ocupação desordenada do solo.

Maiza Gaspar

Anexo D

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Daniilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva.

ROTEIRO DA ENTREVISTA

Por: Carmem Luiza Ramos de Luna

Orientador: Professor Msc. Mario Pascarelli Filho

Assunto: A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL.

Bloco I - Identificação do Entrevistado

Data: 03 de JUNHO de 2016 Horas: :

Local: Pau Municipal - Prefeitura Municipal de Carapicuíba

Nome: Daniilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva

Matrícula nº: 10863 Cargo: Procurador Municipal

Setor: Procuradoria Judicial

Secretaria: Assuntos Jurídicos

Período em que atuou junto ao Patrimônio Imobiliário Municipal: Outubro de 2013 a Novembro de 2014.

Função: Chefia do Setor de Patrimônio Imobiliário

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: DANILLO AUGUSTO ROZ BARBOSA MIRANDA E SILVA

Bloco II - Entrevista (favor responder de acordo com o período que atuou no setor)

1. A gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal é efetuada através de uma gestão de processos (conjunto de atividades preestabelecidas que executadas numa sequência determinada vai conduzir a um resultado que assegure o atendimento das necessidades do Município)?
2. Existe manual de procedimentos para o controle patrimonial dos bens imóveis no âmbito municipal?
3. Os recursos humanos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
4. Os recursos técnicos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
5. Existe controle individualizado, informatizado ou manual, dos imóveis do município?
6. Este controle patrimonial individualizado é utilizado pelos fiscais municipais, auditores internos e externos, para posterior avaliação dos bens cadastrados?
7. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar as condições físicas dos imóveis?
8. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar se estes imóveis estão invadidos ou ocupados indevidamente por terceiros?
9. A gestão dos bens patrimoniais na Administração Pública deve se limitar à classificação, identificação, localização e controle de utilização?
10. A gestão patrimonial atende apenas ao enfoque jurídico?
11. A Administração Pública reconhece a relevância da gestão do patrimônio imobiliário?

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: DANILO AUGUSTO REIS BARBOSA MIRANDA
E SILVA

Bloco III - Carta de Cessão

Este documento permite que o material produzido na entrevista possa ser utilizado, desde que devidamente assinado pelo depoente.

Pelo presente, Daniilo Augusto Reis Barbosa Miranda e
Silva,
brasileira(o), casado, servidor público, carteira de identidade nº
33.449.808-9, emitida por SP/SP, CPF nº
303.422.468-01, domiciliada a Rua Aparecida
do Norte, 245 apto 01, Bloco D, Sumaré, Caraguatatuba

autoriza neste ato, gratuitamente, ao do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP, utilizar o depoimento prestado na entrevista realizada no dia 03 de junho de 2016, à pesquisadora Carmem Luiza Ramos de Luna.

Caraguatatuba, 03 de junho de 2016.

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Danilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva

Bloco IV - Transcrição da Entrevista

O Procurador Municipal Dr. Danilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva atuou como Procurador-Chefe do Patrimônio Imobiliário no período de Outubro de 2013 a Novembro de 2014.

Relatou que na época a gestão do patrimônio imobiliário era realizada através de um conjunto de atividades, executadas numa sequência visando um resultado a atender às necessidades do Município. Que apesar da gestão ser efetuada através de uma gestão de processos não havia um manual de procedimentos para o controle dos bens imóveis municipais. Sendo que os recursos humanos e técnicos não eram suficientes para atender à gestão. Existia um controle individualizado e informatizado dos imóveis do município, a ficha cadastral. Somente às vezes o mesmo era utilizado por fiscais e auditores para avaliação dos bens cadastrados. Que tanto o acompanhamento externo de fiscais para verificar as condições dos imóveis como para verificar se encontravam invadidos ou indevidamente ocupados por terceiros só era efetuado a pedido. Entende que a gestão dos bens patrimoniais não devem se limitar à classificação, identificação, localização e controle. E que a mesma não atende apenas ao enfoque jurídico. A Administração Pública não reconhece a relevância da gestão do patrimônio imobiliário municipal.

Anexo E

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Eliane Aparecida Pereira

ROTEIRO DA ENTREVISTA

Por: Carmem Luiza Ramos de Luna

Orientador: Professor Msc. Mario Pascarelli Filho

Assunto: A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL.

Bloco I - Identificação do Entrevistado

Data: 14 de junho de 2016 Horas: 12:45

Local: Pap Municipal

Nome: Eliane Aparecida Pereira

Matrícula nº: 19.592 Cargo: Secretaria Adjunta

Setor: _____

Secretaria: de Assuntos Jurídicos

Período em que atuou junto ao Patrimônio Imobiliário Municipal: desde

maio de 2015 até o momento.

Função: Secretaria Adjunta

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Eliane Aparecida Pereira

Bloco II - Entrevista (favor responder de acordo com o período que atuou no setor)

1. A gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal é efetuada através de uma gestão de processos (conjunto de atividades preestabelecidas que executadas numa sequência determinada vai conduzir a um resultado que assegure o atendimento das necessidades do Município)?
2. Existe manual de procedimentos para o controle patrimonial dos bens imóveis no âmbito municipal?
3. Os recursos humanos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
4. Os recursos técnicos destinados à Gestão Patrimonial são suficientes?
5. Existe controle individualizado, informatizado ou manual, dos imóveis do município?
6. Este controle patrimonial individualizado é utilizado pelos fiscais municipais, auditores internos e externos, para posterior avaliação dos bens cadastrados?
7. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar as condições físicas dos imóveis?
8. É realizado acompanhamento externo de fiscais para verificar se estes imóveis estão invadidos ou ocupados indevidamente por terceiros?
9. A gestão dos bens patrimoniais na Administração Pública deve se limitar à classificação, identificação, localização e controle de utilização?
10. A gestão patrimonial atende apenas ao enfoque jurídico?
11. A Administração Pública reconhece a relevância da gestão do patrimônio imobiliário?

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Elaine Aparecida Pereira

Bloco III - Carta de Cessão

Este documento permite que o material produzido na entrevista possa ser utilizado, desde que devidamente assinado pelo depoente.

Pelo presente, Elaine Aparecida Pereira,
brasileira(o), solteira, servidora pública, carteira de identidade nº
32.420.994-0, emitida por SSP/SP, CPF nº
214.222.988-33, domiciliada a Rua Itapetins,
680 Marlim de Sá, Caraguatatuba-SP

autoriza neste ato, gratuitamente, ao do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP, utilizar o depoimento prestado na entrevista realizada no dia 14 de junho de 2018, à pesquisadora Carmem Luiza Ramos de Luna.

Caraguatatuba, 14 de junho de 2018.

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa monográfica – TCC, do Curso de Pós Graduação em Gerente de Cidade, da FAAP. Agradeço antecipadamente a participação.

Nome do Entrevistado: Eliane Aparecida Gaspar

Bloco IV - Transcrição da Entrevista

A Secretária de Assuntos Jurídicos Eliane Aparecida Gaspar Rodrigues atua junto a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário desde março de 2015 até o presente momento.

Segundo a Secretária de Assuntos Jurídicos o Município de Caraguatatuba vem passando por um processo de aprimoramento em sua gestão o qual vem identificando os problemas e através deste vem buscando mecanismos para melhor atender a demanda. Por falta de demonstrar a importância do setor patrimonial na condução das informações ao gestor, de uma forma clara, trouxe sérios atrasos no aprimoramento deste mecanismo no setor Patrimonial, faltando assim um planejamento estratégico que pudesse aos olhos do gestor trazer a visão geral da situação. Diante desta emblemática, o investimento neste setor sempre foi reduzido, faltando à mão de obra técnica e estrutura física, fatores esses primordiais para a organização e controle do Patrimônio do município.

Relata que, no período destes últimos quatro anos, vêm sendo feito uma análise quanto à ocupação no ordenamento do solo, e verificaram-se questões de grandes importâncias no sentido de coibir a ocupação desordenada e principalmente a invasão de áreas públicas.

Informou que através da análise de processos internos, principalmente de cadastramentos e pedidos de numeração, verificou-se a importância quanto apuração de informações no sentido de entender todo cenário do município, assim iniciou-se os processos de mapeamentos, no sentido que através dos dados e visão geral de localização de cada processo poderia ter um maior controle e seria ponto importante para uma decisão do gestor. E que a partir destes mapeamentos ocorreu uma maior celeridade de análise nos processos e trouxe ainda mais

conhecimentos para o setor de fiscalização, dando-se uma segurança na tomada de decisões e coibindo as invasões em área pública.

Justifica que mesmo o município não tendo ferramentas adequadas em geoprocessamento, o Município buscou meios de mapear, aonde utilizou das ferramentas gratuitas do "Google earth". Através destas ferramentas, conseguiu demonstrar para o gestor, a importância do investimento na de área geoprocessamento, uma vez que o futuro desta cidade dependeria de uma organização e controle espacial, assim teria uma excelência em seu planejamento. Partindo deste ponto, foi apresentado um projeto para contratação da aerofotogrametria, com modelo digital de terreno e superfície, de alta resolução, bem como a restituição de demarcação de toda infraestrutura, terrenos, ruas, áreas rurais e etc., ou seja, todo espaço integrado ao município e ainda à contratação de um sistema via web para o recebimento desta imagem.

Através deste sistema, o município dará sequência aos processos de mapeamentos e ainda a integração de informação entre as secretarias, que hoje é um grande dilema na gestão de planejamento. Sendo que vindo este trabalho, o Município terá uma visão da receita real, e ainda promoverá a regularização fundiária, que tem como parâmetro de análise as questões jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas.

Concluiu que o Município vem avançando para buscar uma excelência em sua gestão, sendo que vem aprimorando e aprendendo qual melhor caminho a percorrer de uma forma mais célere.

Eliane Ap. Pereira
Matrícula 19.592
Secretaria de Assuntos Jurídicos

14/06/2016

ANEXO F

16/06/2016

mail.uol.com.br/main/print_message?uid=MjAzMA&folder=INBOX

RE: pesquisa urgente

De: **Hiago Expedito**
 Para: **carmem.briza@uol.com.br**
 Cópia:
 Assunto: RE: pesquisa urgente
 Data: 15/06/2016 17:02
 Imagem - KMZ...jpg 412,21 KB Imagem - KMZ...jpg 584,90 KB

Segue conforme conversado.

1- Setor/Divisão?

Seção de Áreas Públicas.

2- Desde que data existe esse setor/divisão nessa Secretaria?

A Seção de Áreas Públicas é oficializada através da Lei nº 2.136, de 23 de dezembro de 2013 que dispõe sobre a nova estrutura administrativa da Prefeitura de Caraguatatuba, como parte da estrutura da Secretaria de Urbanismo.

3- Existe um Cadastro Geral das Áreas Públicas? Como é efetuado? Está georeferenciado?

Não existe um Cadastro Geral das Áreas Públicas. Parte delas estão inseridas no Cadastro Imobiliário do Município, parte delas estão apenas matriculadas no Cartório de Registro de Imóveis do Município, as vezes georeferenciadas e as vezes com descrições precárias, e parte delas estão apenas delimitadas em plantas de loteamentos.

4- Há um KMZ dessas áreas? É público (se positivo informar endereço eletrônico de consulta)?

Há um mapeamento digital em constante atualização com as demarcações das áreas públicas conhecidas. Esse mapeamento pode ser salvo em formato KMZ. Até o momento não há um endereço eletrônico para consulta pública, mas o material vem sendo consultado pessoalmente nesta Seção ou por meio de compartilhamento de arquivo (KMZ).

5- Qual o número de imóveis próprios (áreas públicas)?

Devido ao fato de não existir um Cadastro Geral de Áreas Públicas, não é possível quantificar com exatidão os imóveis próprios do Município.

6- Como é efetuada a fiscalização dessas áreas (por quem, com qual regularidade)?

O monitoramento das áreas públicas é feito pela fiscalização da Secretaria de Urbanismo, onde em meio a outros procedimentos fiscalizatórios os fiscais vigiam as áreas em comento, bem como através de denúncias de invasão.

7- Quando há denúncias e/ou constatação mediante fiscalização de invasões dessas áreas quais medidas são adotadas?

Quando constatada uma invasão de área pública, no caso de cercamento da área por terceiros, é efetuada a retirada do material juntamente com a Secretaria de Serviços Públicos. Quando há início de obra, é efetuada a demolição juntamente com a Secretaria de Serviços Públicos. Onde há construções consolidadas, o fiscal, com base na Lei nº 1.144, de 06 de novembro de 1980, que institui o Código de Posturas do Município, intima o invasor a desocupar a área e instaura um processo administrativo para parecer jurídico quanto à demolição.

8- Há algum cadastro de áreas municipais que sejam de interesse público?

Não há cadastro de áreas de interesse público.

9- Há um Plano, Programa ou Meta de Áreas Públicas?

Definir, cadastrar e mapear as áreas públicas para fins de fiscalização e monitoramento, bem como gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal, sendo que atualmente está sendo atualizado o mapeamento conforme definições e cadastramento quando são informados à esta Seção.

Segue imagem com o KMZ em atualização das Áreas Públicas do Município e imagem com o KMZ atualizado das Áreas Públicas (Áreas de Recreio em Laranja e Institucionais em azul) da Região Oeste.

Hiago Expedito dos Santos Cardoso

hiago.expedito@hotmail.com

NEXTEL - (12) 99777-5253

ID - 35*52*9501