



**Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica, Jurídica e Ambiental - EVTEJA.**

**Gestão de bens imóveis no contexto da Administração Pública.**

**Contratação de Solução na área de Tecnologia da Informação para o tratamento e controle de informações acerca do imobiliário público**

**Divinópolis, 2024**  
**Parque Tecnológico de Cidades Inteligentes**

PTCTI - Parque Tecnológico de Cidades Inteligentes  
Rua Pernambuco, 60 - 13º Andar • Centro  
35500-008 • Divinópolis • MG • Brasil

All rights reserved ©

## **EVTEJA - ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA ECONÔMICA, JURÍDICA E AMBIENTAL**

Contratação de Solução na área de Tecnologia da Informação para o tratamento e controle de informações visando o aprimoramento da gestão de bens imóveis no contexto da Administração Pública dos municípios consorciados ao Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Vale do Itapecerica - CIMMVI, no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesses do Chamamento Público nº 01/2024.

Divinópolis, 2024

## Sumário

1. INTRODUÇÃO	5
2. PRELIMINARMENTE - SOBRE A 3CP E O PAPEL DO PTCI	10
3. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO AMBIENTE URBANO ENQUANTO RECURSO ESCASSO	13
4. A GESTÃO EFICIENTE DE IMÓVEIS COMO UMA EXIGÊNCIA LEGAL E SEUS DESAFIOS	22
5. AÇÕES PARA UMA GESTÃO EFICIENTE DE IMÓVEIS PÚBLICOS E A URGENTE IMPLEMENTAÇÃO DE FERRAMENTAS ADEQUADAS PARA SUA EFETIVIDADE	28
6. DA DESTINAÇÃO E FUNÇÃO SOCIAL DOS IMÓVEIS PÚBLICOS	40
5.1 Acerca da eventual restituição de imóvel esbulhado por terceiros e a possibilidade de usucapião de bens públicos imóveis que não atendem a função social.	42
5.2 Imprescindibilidade de registro de imóveis em matrícula para mitigar riscos de ocupação ilegal de imóveis públicos	53
5.3 Da regularização fundiária urbana	63
5.4 Da eventual necessidade de retificação de área	64
5.4.1 Do acompanhamento dos imóveis rurais como medida para a coibição de invasões e a retificação das áreas erroneamente registradas e multas	68
<b>6. AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS: NECESSIDADE, NOÇÕES BÁSICAS E NORMAS REGULAMENTADORAS</b>	<b>74</b>
6.1 A avaliação como subsídio à tomada de decisões.	81
7. POSSIBILIDADES A RESPEITO DA ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS	84
7.1 Risco à consecução de retorno econômico financeiro em licitações para alienação de imóveis: O direito de preferência do prévio ocupante do imóvel na licitação para compra.	94
8. A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENQUANTO LOCADORA	98
9. A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENQUANTO LOCATÁRIA	101
10. ESTIMATIVA DE IMÓVEIS DENTRE OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS.	105
1.1 Desenvolvimento de solução interna	105
2.1 Limitações de funcionalidade	105

2.2 Risco de erros e falta de escalabilidade. 106

2.3 Dificuldade de colaboração.

11. DA IMPRESCINDIBILIDADE DE FUTURA COTAÇÃO	133
12. CONCLUSÕES	137
REFERÊNCIAS	143

## 1. INTRODUÇÃO

Primeiramente, destaca-se que as disposições exaradas neste estudo possuem como arrimo as normas regulamentadoras cabíveis à União, ao Estado de Minas Gerais e suas respectivas Administrações Indiretas, bem como as normas dos entes consorciados ao Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Vale do Itapecerica até a presente data, além de materiais institucionais de entidades da Administração Pública e produção científica sobre o tema.

Isso se deve pelo fato de que, muito embora os entes subnacionais possuam competência legislativa para ditar normas que concernem acerca do próprio patrimônio, é possível, sem qualquer prejuízo, analisar as produções acadêmicas específicas e as normas produzidas por diversas entidades, identificando as melhores práticas administrativas e os desafios enfrentados em contextos semelhantes, em observância ao princípio da simetria federativa, que prescreve uma relação de paralelismo entre as normas da União e demais entes subnacionais. Também, pelo fato de haver uma crise generalizada na gestão de imobiliário público no Brasil<sup>1</sup>, as constatações realizadas em uma determinada realidade podem servir de critério para a implementação de soluções em cenários análogos.

A boa gestão de imóveis públicos pelo poder público competente é essencial para garantir a eficiência e a transparência na administração dos recursos públicos. Esses imóveis, pertencentes à coletividade, devem ser geridos de maneira responsável para evitar desperdícios e assegurar que eles cumpram suas funções sociais e

---

<sup>1</sup> Com efeito, segundo Moura (2019) até o ano de sua pesquisa, apenas 6 Estados brasileiros possuíam mapeamento de contabilização do patrimônio imobiliário. Ainda assim, mesmo os que possuem, realizaram tais levantamentos de forma precária.

administrativas de forma adequada, mas, infelizmente, a gestão de patrimônio imobiliário público é um tema renegado e esquecido dentro do direito administrativo, apesar de existir uma crise na gestão dos bens imóveis públicos (Cunha, 2016).

Isto posto, destaca-se que os bens públicos, nos termos do Art. 99 do Código Civil, são classificados como bens de uso comum do povo, bens de uso especial, e bens dominiais, normalmente se submetendo ao regime de direito público. Este estudo tem como objeto os edifícios públicos, pertencentes ao patrimônio da Administração Pública, portanto, a depender do caso, podem ser enquadrados na categoria de bem de uso especial (utilizados para a realização de atividades da Administração Pública e consecução dos fins específicos a eles destinados) ou bens dominiais (apesar de pertencerem à Administração Pública, não possuem destinação específica, razão pela qual poderão ser alienados).

Apesar de seu aprimoramento ser uma necessidade urgente, a gestão de imóveis públicos é um tema pouco tratado por pesquisadores, e mesmo aqueles que produzem pesquisas na área relatam enfrentar escassez para a identificação de normas legais e produção científica acerca do tema. Dada a relevância que a ocupação eficaz do espaço público possui para o desenvolvimento sustentável, a presente pesquisa, visando a implementação de instrumentos de melhor controle patrimonial no âmbito municipal é justificada.

Neste ponto, destaca-se o estudo de Souza, Oliveira e Pereira (2016), que analisando o marco legal de Minas Gerais, identificaram grande multiplicidade de normas esparsas, desatualizadas e contraditórias entre si. Ressaltam os autores que “a bibliografia que trata sobre bens públicos imóveis é escassa e deficiente, o que traz para a gestão de bens públicos uma análise baseada em regras gerais” (Souza; Oliveira e

Pereira, 2016, p. 11). Igual é a posição de Moura (2019, p.3) que leciona que “no Brasil, as pesquisas sobre mercado imobiliário enfocam a atuação do Estado enquanto provedor de infraestruturas e regulador do uso e ocupação do solo, sendo observados poucos estudos que evidenciem o papel privilegiado do Estado enquanto proprietário fundiário”.

Ademais, é de se ressaltar que, quando o Estado realiza uma gestão ineficiente desses bens, há prejuízos não apenas financeiros, mas também no atendimento das necessidades da população, já que esses imóveis poderiam ser melhor utilizados em serviços públicos que revertem em bem-estar social (atentando contra a função social da propriedade). Ao estar alheio do poder-dever de tutela da ordem urbanística municipal, poderá recair a responsabilidade ao administrador na seara cível (ressarcimento por prejuízo causado ao Erário), penal (em caso de a conduta configurar crime) e administrativa (por falta funcional averiguada em processo administrativo disciplinar, podendo culminar em punições como suspensão, multa e demissão), o que torna importante a busca por soluções que visem dar segurança ao gestor para o cumprimento de suas funções (afastando o chamado “apagão das canetas”).

Além disso, a gestão adequada dos imóveis públicos pode gerar receitas para o Estado, por meio de receitas oriundas da exploração de patrimônio, ou por alienações. Imóveis ociosos ou subutilizados (desafetados do interesse público primário) podem ser vendidos, alugados ou cedidos para iniciativas que promovam o desenvolvimento econômico e social, como parcerias com o setor privado ou organizações da sociedade civil. Dessa forma, o Poder Público evita o desperdício de recursos que iria despender mantendo o imóvel na sua esfera e, obtém retorno financeiro que pode ser reinvestido em políticas públicas prioritárias.

Nesse âmbito, dentre os municípios consorciados ao CIMMVI, podemos destacar, em específico, o Município de Divinópolis, que em 2022 chegou a anunciar o leilão de quase 70 imóveis públicos, com valores avaliados entre R\$ 21.500,00 (vinte e um mil e quinhentos reais) e R\$ 4.710.000,00 (quatro milhões, setecentos e dez mil reais) (Divinópolis, 2022). Dessa forma, constata-se que os Municípios conseguem transformar passivos em receitas, mas muitos de suas riquezas sequer é contabilizada, ou seja, o município, potencialmente, tem uma riqueza maior do que sabe, simplesmente porque não faz o controle eficaz desses bens<sup>2</sup>.

Outro ponto importante é a preservação do patrimônio público. Muitos imóveis pertencentes ao Estado têm valor histórico e cultural, e sua boa gestão é fundamental para garantir sua preservação para as futuras gerações. A negligência na manutenção e conservação desses bens pode levar à deterioração irreversível de patrimônios que fazem parte da identidade e da memória coletiva da comunidade.

Assim, este estudo tem como principal finalidade demarcar o marco legal afeto à gestão de imóveis públicos, em específico, os edifícios - até mesmo considerando a produção doutrinária relativamente baixa acerca da matéria - demonstrar a necessidade de implementar mecanismos de governança mais robustos, auxiliados por solução tecnológica específica, zelando pelos bens imóveis, visando demonstrar o impacto de tais medidas nos municípios consorciados ao CIMMVI.

---

<sup>2</sup>Alexandre Aureliano (FAMUP, 2024) leciona que é necessário implementar boas práticas de integrar a gestão patrimonial dentro do processo contábil municipal, ressaltando que muitos municípios ainda operam com déficits patrimoniais significativos devido à falta de atualização e incorporação correta dos bens imóveis no balanço contábil, e em se tratando de obras em andamento, a contabilização deve ser feita à medida que os projetos progridem, somando o valor dos contratos à medida que são executados. Uma vez concluída a obra, ela deve ser registrada como imobilizado concluído, recebendo registro adequado.



Importante realçar também que a contratação de um sistema de gestão mais eficiente de gestão e controle de informações relativas a edifícios públicos está totalmente alinhada às diretrizes e às finalidades institucionais do CIMMVI, que em seu protocolo de intenções informa:

1. Na cláusula quinta, item I “Institucional”, “7”, o objetivo de “planejar, criar e implantar ações e políticas públicas de modernização administrativa para os entes consorciados”;
2. Na cláusula quinta, item II “Meio Ambiente”, “13”, o objetivo de “promover estudos, contratar ou elaborar e implantar projetos de urbanismo, paisagismo e harmonização ambiental na área dos municípios consorciados”;
3. Na cláusula quinta, item V “Cultura”, “6”, o objetivo de planejar, licitar e contratar empresa especializada para o levantamento do patrimônio histórico regional, subsidiando as ações na área do turismo regional”;
4. Na cláusula quinta, item VIII “Desenvolvimento Social”, “5”, o objetivo de “planejar, criar, e implantar programas de regularização fundiária e de habitação popular, incluindo construção, reforma e moradias populares no âmbito regional”;
5. Na cláusula quinta, item IX “Desenvolvimento Econômico”, “3”, o objetivo de “planejar, licitar e contratar mapeamento das áreas disponíveis e gerenciar a instalação de empresas e distritos industriais na região”;
6. Na cláusula quinta, item XI “Gestão Administrativa”, “2”, o objetivo de “planejar, criar e implantar ações e políticas públicas visando o aperfeiçoamento das ações de controle interno dos entes consorciados”.

Explicado o contexto no qual se insere o presente EVTEJA, passa a analisar os impactos da implementação de aliar uma solução tecnológica à gestão imobiliária do patrimônio público.

## **2. PRELIMINARMENTE - SOBRE A 3CP E O PAPEL DO PTCI**

A Central Consorciada de Contratações Públicas (3CP) configura-se como uma estratégia inovadora e de alta relevância para a administração pública municipal, transcendendo a mera união de entes federativos para aquisições conjuntas. Trata-se de um consórcio intermunicipal, onde distintas prefeituras cooperam com o objetivo precípuo de aprimorar e modernizar os processos de contratação de bens e serviços.

A essência desta colaboração reside não apenas no compartilhamento de recursos financeiros, mas, sobretudo, na troca de conhecimento técnico especializado, expertise de mercado e na adoção de melhores práticas de gestão, visando à eficiência, à economicidade e à probidade no emprego dos recursos públicos. Ao integrar uma 3CP, os municípios estabelecem uma sinergia operacional, uniformizando procedimentos licitatórios, convergindo especificações técnicas de produtos e serviços, e valendo-se do poder de barganha decorrente da escala para obter condições mais vantajosas junto aos fornecedores.

A necessidade de instituir uma 3CP decorre da percepção dos múltiplos desafios enfrentados pelos gestores municipais no complexo ambiente das contratações públicas. A burocracia excessiva, a morosidade dos processos e a dificuldade em atrair fornecedores qualificados e competitivos são apenas alguns dos obstáculos que podem comprometer a eficácia e a lisura das aquisições.

Municípios de menor porte, com orçamentos limitados e reduzida visibilidade no mercado, frequentemente se encontram em desvantagem, sujeitos a preços superiores, qualidade inferior dos produtos e serviços, e, em certos casos, a práticas questionáveis. A ausência de padronização nas compras e a insuficiente capacitação técnica das equipes também concorrem para a ineficiência e o desperdício de recursos.

A 3CP emerge, portanto, como uma solução estratégica para mitigar esses desafios, oferecendo uma abordagem inovadora para superar as dificuldades e assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos em benefício da coletividade.

Os benefícios decorrentes da adesão a uma 3CP são inegáveis e se manifestam em diversos aspectos da gestão municipal. Em primeiro lugar, a economia de escala propicia uma redução significativa nos custos de aquisição, liberando recursos para outras áreas prioritárias, como saúde, educação e infraestrutura. A padronização dos processos e a centralização das atividades de compra simplificam a gestão, eliminam redundâncias e agilizam os procedimentos, otimizando o emprego dos recursos humanos e materiais.

A maior concorrência entre os fornecedores, atraídos pela escala das compras consorciadas, garante acesso a condições de mercado mais favoráveis, com preços mais competitivos, prazos de entrega reduzidos e garantias mais abrangentes. Ademais, a 3CP fortalece a transparência e o controle, adotando procedimentos padronizados e divulgando informações relevantes ao público, o que contribui para inibir a corrupção e aumentar a confiança da população na gestão pública.

Ao promover a cooperação intermunicipal, o compartilhamento de conhecimentos e a adoção de melhores práticas, a 3CP fortalece a governança e a capacidade de gestão dos municípios, impulsionando o desenvolvimento regional e o estímulo à economia local.

No contexto da Central de Compras Consorciadas, o Parque Tecnológico de Cidades Inteligentes (PTCI) assume um papel de notável relevância, atuando como um catalisador de inovação e eficiência na gestão pública, configurando-se como uma

parceria estratégica que visa modernizar e otimizar os processos de aquisição dos municípios consorciados.

O PTCI, com sua expertise em soluções inteligentes para a gestão pública, é responsável por coordenar os estudos técnicos e econômicos necessários à implementação da Central de Compras. Essa coordenação envolve a aplicação de metodologias ágeis, estruturadas por meio de *squads* multidisciplinares, que garantem a adaptabilidade, a escalabilidade e o alinhamento das soluções às necessidades específicas de cada município.

A atuação do PTCI não se limita à elaboração de estudos; abrange também a modelagem de processos, a análise de viabilidade jurídica e econômica, e o desenvolvimento de planos de capacitação para os gestores municipais.

Ademais, o PTCI desempenha um papel crucial na integração das tecnologias de informação, desenvolvendo sistemas e plataformas que facilitam a gestão de dados, a comunicação entre os membros do consórcio e a transparência dos processos licitatórios. Sua atuação visa garantir que a Central de Compras Consorciada seja um vetor de inovação e melhoria contínua na administração pública.

Em síntese, a 3CP representa um instrumento de grande valia para a transformação da gestão pública municipal, promovendo a eficiência, a economicidade, a transparência e o desenvolvimento sustentável, e assegurando o bem-estar da população, sendo o PTCI, Organização da Sociedade Civil autorizada no âmbito do PMI 001/2024, a entidade competente para realizar os Estudos de Viabilidade Técnica Econômica, Jurídica e Ambiental, como o presente, que trata acerca da gestão de imóveis públicos.

### **3. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO AMBIENTE URBANO ENQUANTO RECURSO ESCASSO**

No Brasil, a migração em massa da população rural para as cidades em busca de melhores oportunidades de emprego e qualidade de vida levou a um crescimento urbano muitas vezes desordenado, resultando em uma ocupação do solo sem o devido controle e planejamento (Loeb, 1975). Nesse sentido, Moura (2019, p. 3), ressalta que:

O processo de urbanização das cidades no Brasil influenciou negativamente a organização do espaço, gerando consequências sociais e econômicas diversas. Na composição desta dinâmica espacial, fica evidente que o poder público tem papel central atuando tanto enquanto agente regulador quanto promotor do espaço.

Um dos principais fatores que contribuíram para essa ocupação descontrolada é a rápida expansão demográfica nas áreas urbanas. As cidades, muitas vezes despreparadas para acomodar o influxo populacional, expandiram-se horizontalmente, ocupando áreas periféricas sem a infraestrutura adequada.

Isso levou à formação de bairros informais e favelas, onde as condições de vida são precárias e a oferta de serviços básicos é insuficiente. A falta de políticas públicas eficazes para o controle do uso do solo e a regulamentação urbana contribuíram para a proliferação dessas áreas, agravando os problemas sociais e ambientais.

Acerca disso, extrai-se do pensamento de Roberto Loeb (1975, p. 140-141) que:

Difícilmente os países subdesenvolvidos podem preparar uma estrutura adequada para receber esse crescimento, pois não têm a possibilidade, pelo menos a curto prazo, de obter financiamento para os serviços públicos municipais. Como a renda dos habitantes desses países é geralmente baixa, também é reduzida sua capacidade de pagar impostos (Hoselitz). Trata-se, portanto, de implantar um sistema racional de planejamento integrado que

possibilite uma hierarquização na aplicação e canalização de recursos dentro de uma mesma visão global de desenvolvimento. No entanto, a viabilidade de tal sistema só existe a partir de uma infra-estrutura política que torna coerentes as decisões tomadas ao nível técnico. Assim, só é possível abordar os problemas referentes ao planejamento físico quando o mesmo está contido numa visão integral de planejamento global.

Por essa razão, imóveis ociosos de propriedade do poder público representam um desafio significativo para a gestão urbana, destacando a necessidade de políticas eficazes para garantir que esses espaços cumpram sua função social e econômica. A ociosidade desses imóveis não apenas implica um desperdício de recursos já limitados, mas também contribui para a degradação das áreas urbanas, afetando negativamente a qualidade de vida dos moradores e a atratividade das cidades para novos investimentos.

A ociosidade frequentemente resulta de uma administração inadequada, que pode incluir a falta de um inventário atualizado, a ausência de um planejamento estratégico para a utilização dos espaços e uma burocracia excessiva que atrasa decisões e implementações. Além disso, imóveis públicos desocupados podem desvalorizar áreas inteiras (pelas razões tratadas adiante no tópico de avaliação), contribuindo para a marginalização social e econômica.

Nesse contexto, um dos principais desafios é a desvalorização econômica, pois imóveis desocupados não geram renda, sofrem desvalorização em razão da ausência de intervenções e benfeitorias necessárias, e podem depreciar o valor das áreas onde estão localizados. Isso resulta em um ciclo de abandono e degradação, tornando essas áreas menos atraentes para novos investidores, moradores e frequentadores, gerando um impacto negativo na comunidade, causando sensação de insegurança em razão da criação de ambientes ermos e impacto negativo na qualidade de vida, pelo desaquecimento da economia, problemas que precisam ser revertidos por meio de intervenções estatais.

Os diferentes ciclos econômicos levam a modificações na ocupação de uma cidade, tal como mudanças nos modos de vida fazem que imóveis percam seu uso original. O esvaziamento de regiões centrais das cidades, que em geral abrigam áreas de interesse histórico, não é um fenômeno restrito a cidades brasileiras, tendo ocorrido também em outros continentes e épocas. No entanto, essas cidades promoveram diversas políticas públicas ao longo dos anos, que solucionaram ou mitigaram essa situação (Spadetto; Santos, 2023, p. 5).

Para contornar esses problemas, é essencial revisar e simplificar os processos burocráticos associados à gestão e reutilização de imóveis públicos. Isso inclui a modernização dos cadastros e a implementação de sistemas de gestão mais eficientes que permitam um acompanhamento preciso e em tempo real do uso dos espaços, destinando a afetação dos bens públicos conforme a conveniência e oportunidade, mas pautados por metas e resultados.

Com melhores ferramentas à disposição, o Poder Executivo pode considerar a implementação de incentivos para a reutilização de imóveis públicos, como parcerias público-privadas que visem a revitalização de áreas urbanas, implementação de benefícios fiscais para empresas ou organizações que se comprometam a reabilitar e utilizar esses espaços para fins sociais, culturais ou econômicos, etc.

A Constituição Federal delegou aos municípios o importante papel de gerir o espaço urbano, e cabe à municipalidade, enquanto agente econômico, planejar o ambiente nas cidades visando o aprimoramento do fluxo de capitais, começando, é claro, por gerir de maneira eficaz os seus próprios ativos imobiliários. A lição de Moura (2019) é de suma relevância neste âmbito:

Villaça (2001) destaca a relação entre a administração pública e a economia, analisando o mercado imobiliário local e a dinâmica espacial nas principais metrópoles brasileiras. **Nesse contexto em que se observa o poder público como detentor de uma vasta propriedade imobiliária, inclusive em áreas centrais das cidades, destaca-se a atuação do Estado como agente produtor do espaço e sendo capaz de direcionar ações de valorização**

**imobiliária em determinadas áreas.** Corrêa (2012) aborda que o espaço é produto da relação de múltiplos agentes que adotam inúmeras estratégias para produzir o espaço de acordo com próprios propósitos. O Estado, segundo o autor, apresenta-se, muitas vezes, como o principal agente produtor do espaço, tendo em vista que ele, além de deter o controle jurídico, armazena estoque de propriedade imobiliária (Moura, 2019, p. 4, grifo nosso).

Estabelecer um sistema de monitoramento contínuo para avaliar o impacto das políticas implementadas é vital. Isso assegura que os imóveis públicos estejam sendo utilizados de maneira eficaz e permite ajustes rápidos em resposta a mudanças nas condições ou necessidades urbanas. A gestão proativa e transparente dos imóveis públicos ociosos é crucial para o desenvolvimento sustentável das cidades. Ao transformar esses espaços em ativos produtivos, o poder público não apenas melhora a infraestrutura urbana, mas também promove a inclusão social e o crescimento econômico.

Desde o advento da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente (Rio 92), foram alicerçadas diretrizes de desenvolvimento sustentável, buscando satisfazer as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade de gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Esses princípios visam que as pessoas, no presente e no futuro, possam gozar, através do uso razoável dos recursos da terra, de maior desenvolvimento socioeconômico e satisfação das necessidades humanas, inclusive culturais.

O desenvolvimento paulatino dessas diretrizes culminou com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, conhecidos como Agenda 2030, fruto do esforço conjunto de governos, cidadãos, entes privados e organizações da sociedade civil de todo o mundo. Os 17 objetivos devem ser interpretados de forma integrada, interconectada e sistêmica, afinal, o cumprimento de um objetivo tem reflexo nos demais.



**Figura 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**



Fonte: Organização das Nações Unidas, 2024.

Nesse âmbito, o desenvolvimento de mecanismos mais eficazes e efetivos de gestão patrimonial, notadamente do mobiliário urbano, é uma estratégia para a consecução das metas constantes nos objetivos nº 8, 9 e 11, quais sejam, “Trabalho Decente e Crescimento Econômico”, “Indústria, Inovação e Infraestrutura” e “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, respectivamente.

**Figura 2 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nºs 8, 9 e 11**



Fonte: Organização das Nações Unidas, 2024.

Passa-se a exemplificar, de forma sucinta, os impactos que a implementação de uma solução tecnológica no âmbito da gestão de imóveis pode promover no ambiente urbano.

Primeiramente, uma gestão eficiente dos imóveis públicos pode sustentar o crescimento econômico per capita, conforme a meta 8.1<sup>3</sup>, ao liberar terrenos e propriedades subutilizadas para usos que gerem renda, como o desenvolvimento de infraestruturas comerciais e industriais, oferecendo novas oportunidades de investimento e expansão econômica (tópico de alienação a ser discorrido adiante). Também, acerca da meta 8.9<sup>4</sup>, que tem por fim promover o turismo sustentável, é possível, por meio de um aprimorado controle de dados, efetivá-la por meio da alocação de imóveis públicos para o desenvolvimento de infraestrutura turística que valorize a cultura e produtos locais, o que inclui a eventual revitalização de áreas históricas e a criação de centros culturais, que geram empregos e promovem o desenvolvimento econômico local.

---

<sup>3</sup> 8.1 Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos.

<sup>4</sup> 8.9 Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais.

Controlar eficientemente o patrimônio imobiliário público pode diretamente contribuir para o desenvolvimento de infraestrutura de qualidade, conforme detalhado na meta 9.1<sup>5</sup>. Ao garantir que os imóveis públicos sejam geridos de forma estratégica, é possível liberar terrenos e espaços subutilizados para o desenvolvimento de infraestrutura e serviços públicos essenciais, que são fundamentais para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano. Isso inclui o foco no acesso equitativo a serviços públicos, podendo o poder público, ao identificar um imóvel mais adequado às suas finalidades institucionais, transferir suas operações para melhor atender à população, considerando também que essa medida fomenta a instauração de novos empreendimentos, garantindo que todos os segmentos da sociedade se beneficiem igualmente.

A implementação de um software também possibilita fortalecer a pesquisa científica e melhorar as capacidades tecnológicas, conforme a meta 9.5<sup>6</sup>, a ser viabilizada por meio de uma gestão eficaz das informações, que hoje são de difícil acesso. A matéria relativa aos imóveis públicos abrange diversas áreas do conhecimento, como engenharias, arquitetura, urbanismo, gestão pública, direito e outras, que infelizmente não conseguem desenvolver pesquisas com alto grau de aprofundamento devido à indisponibilidade de dados. Assim, ao centralizar os registros e facilitar o acesso a eles, é possível realizar pesquisa e desenvolvimento (P&D) para o monitoramento das políticas públicas afetas ao imobiliário público, proporcionando também a formação de profissionais mais qualificados para lidar com essa área, que

---

<sup>5</sup> 9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.

<sup>6</sup> 9.5 Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento.

atualmente é tão pouco explorada, rumando a uma gestão dos imóveis por resultados objetivamente mensuráveis.

Para a meta 11.1<sup>7</sup>, que busca garantir o acesso à habitação segura, adequada e a preços acessíveis, bem como urbanizar favelas, o controle eficiente dos imóveis públicos pode identificar terrenos adequados para o desenvolvimento de habitações sociais. A gestão estratégica desses ativos permite que governos localizem áreas subutilizadas que podem ser convertidas em projetos habitacionais, oferecendo moradias de qualidade para populações vulneráveis e contribuindo para a redução do déficit habitacional e a melhoria das condições de vida em comunidades desfavorecidas, além de que, a depender do caso, se identificados imóveis públicos mais adequados em locais mais próximos à população a ser assistida, a Administração poderá reorganizar seu aparato conforme o interesse público solicitar.

Para a meta 11.3<sup>8</sup>, que visa aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, a gestão integrada de imóveis públicos pode facilitar o planejamento urbano participativo e sustentável. Ao usar dados precisos e atualizados sobre o patrimônio imobiliário, as cidades podem desenvolver planos que integrem habitação, transporte, áreas verdes e serviços básicos de forma coordenada. Isso envolve a participação ativa da comunidade no processo de planejamento, garantindo que os assentamentos humanos sejam desenvolvidos de maneira inclusiva e que atendam às necessidades de todas as partes interessadas.

---

<sup>7</sup> 11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

<sup>8</sup> 11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

A meta 11.4<sup>9</sup>, que trata da proteção do patrimônio cultural e natural, pode ser apoiada por um controle rigoroso e sistemático dos imóveis públicos. Isso inclui a identificação e preservação de áreas que possuem valor histórico, cultural ou ambiental. A gestão adequada desses patrimônios garante que eles sejam protegidos contra o desenvolvimento inadequado ou a degradação, preservando a identidade cultural local para as gerações futuras.

Para a meta 11.7<sup>10</sup>, que busca proporcionar acesso universal a espaços públicos seguros, a gestão do patrimônio imobiliário pode identificar terrenos subutilizados ou deteriorados e promover as intervenções necessárias, visando que não sejam invadidos (promovendo insegurança local), a realização de benfeitorias que se façam necessárias à manutenção do patrimônio e, caso necessário, a sua alienação a terceiro que vá oferecer uma destinação melhor ao bem.

Por fim, no âmbito da meta 11.a, que apoia relações positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, seu atingimento pode ser facilitado pela gestão coordenada dos ativos imobiliários para promover o desenvolvimento equilibrado e integrado. Isso inclui a alocação estratégica de imóveis para projetos que conectem diferentes áreas e promovam a coesão social e econômica.

---

<sup>9</sup> 11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

<sup>10</sup> 11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

#### 4. A GESTÃO EFICIENTE DE IMÓVEIS COMO UMA EXIGÊNCIA LEGAL E SEUS DESAFIOS

Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis que, a qualquer título, pertençam ao município<sup>11</sup>. Um imóvel pode ingressar ao patrimônio público por diversas formas, notadamente, por compra, desapropriação, doação, adjudicação, permuta, usucapião, dação em pagamento, sucessão (*causa mortis*), acessão, ou construção, ou abandono do antigo proprietário<sup>12</sup>.

No entanto,

os imóveis pertencentes ao poder público têm origens diversas, ingressando com certa facilidade no patrimônio público, mas enfrentando desafios para serem removidos. Essas várias formas de entrada na esfera pública – por compra, doação, dação em pagamento ou desapropriação – **geram um numeroso quantitativo de imóveis que dificultam a adequada gestão, sem a devida destinação e sem os recursos necessários** (Spadetto; Santos, 2023, p. 5, grifo nosso)

A complexa tarefa de administrar tantos imóveis e com características tão distintas é de responsabilidade do prefeito, respeitada a competência da câmara de vereadores quanto àqueles utilizados em seus serviços<sup>13</sup>. Nesse âmbito, é necessário destacar que o controle dos imóveis públicos municipais é de relevância constitucional,

---

<sup>11</sup> Neste sentido destacam-se as leis orgânicas de São Gonçalo do Pará (Art. 89), Perdígão (Art. 32), Pedra do Indaiá (Art. 11, I), Divinópolis (Art. 13) e Carmo do Cajuru (Art. 102).

<sup>12</sup> Como dispõe o artigo 1.276 do Código Civil: “O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, 3 (três) anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições”.

<sup>13</sup> Neste sentido é a lei orgânica do município de São Gonçalo do Pará (Art. 90), Perdígão (Art. 33), Pedra do Indaiá (Art. 12), Itapeçerica (Art. 101), Igaratinga (Art. 104), Conceição do Pará (Art. 96), Carmo do Cajuru (Art. 103), e Divinópolis (Art. 14)

razão pela qual o inventário de todos os imóveis será submetido à Corte de Contas para apreciação, conforme o Art. 180, § 3º da Constituição de Minas Gerais<sup>14</sup>:

Art. 180 – A Câmara Municipal julgará as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que terá trezentos e sessenta dias de prazo, contados de seu recebimento, para emití-lo, na forma da lei.

§ 3º – No primeiro e no último ano de mandato do Prefeito Municipal, o Município enviará ao Tribunal de Contas inventário de todos os seus bens móveis e imóveis.

Tais exigências se justificam porque, durante a transição de mandato, é crucial que os novos gestores recebam um inventário detalhado dos bens públicos, e os novos gestores, por sua vez, devem constituir uma comissão técnica para verificar a conformidade dos inventários recebidos, assegurando que os bens listados realmente existem e estão em condições adequadas, procedimento indispensável para que se evite sanções e responsabilizações futuras.

Isso porque, caso o relatório conclusivo do Tribunal de Contas identifique irregularidades na gestão, danos ao Erário ou outros atos antirrepublicanos, poderá ser possível a responsabilização do gestor, quando for nítida a culpa de ação ou omissão de dever de zelo do patrimônio, possuindo nexo causal com o dano ao patrimônio público, respondendo no âmbito cível, penal (caso a conduta seja tipificada como crime) e administrativo, notadamente, em incorrendo em ato de improbidade administrativa, tal qual os do elenco do art. 52 do Estatuto das Cidades.

Vale salientar que a boa gestão dos imóveis públicos reforça a confiança da população na administração pública municipal. O poder público municipal é ente incumbido do dever de sancionar o uso indevido da propriedade, nos termos do artigo 182, § 4º da Constituição, mas quando a própria Administração não zela pelo uso

---

<sup>14</sup> A exigência também se encontra positivada na Constituição Federal, em seu Art. 70, parágrafo único.

adequado de seus espaços, a população passa a questionar a legitimidade desses atos. Afinal, como poderia o Estado exigir do particular aquilo que ele próprio jurou cumprir e não o faz?

Lado outro, quando o Estado demonstra cuidado e eficiência na gestão de seus próprios bens, ele dá o exemplo de como os recursos públicos devem ser tratados: com responsabilidade, transparência e foco no benefício coletivo, fortalecendo a relação entre governo e sociedade, promovendo uma cultura de respeito ao patrimônio público e de confiança nas instituições.

Não obstante, sem as ferramentas adequadas, torna-se difícil efetivar tal comando legal. A gestão de bens frequentemente enfrenta desafios como a falta de controle contínuo e a transferência informal de bens entre setores (que não é devidamente registrada), razão pela qual a realização de inventários periódicos e a sensibilização dos responsáveis pela guarda dos bens para manter um controle eficaz é indispensável.

A gestão de imóveis públicos representa um desafio significativo para o gestor público, que deve lidar com uma vasta gama de complexidades administrativas, legais e práticas. Um dos principais desafios é a desorganização e controle do patrimônio, resultado da frequente falta de capacidade administrativa para gerenciar um grande volume de ativos.

No Brasil, “durante décadas a gestão de imóveis públicos pouco esteve em evidência, importando acentuar um cenário histórico marcado pela ausência de preocupação em delimitar o patrimônio imobiliário público” (Moura, 2019, p. 3). Entretanto, o acúmulo de propriedades ao longo dos anos sem uma estratégia clara e processos de gestão bem delimitados resultou na deterioração dos edifícios, perda de



eficiência, ao uso inadequado de recursos e à drenagem dos já escassos recursos financeiros de que dispõe o Poder Executivo.

Salienta-se, todavia, que a culpa não pode recair exclusivamente sobre o gestor, tampouco é justo atribuir-lhe fama de administrador inábil, visto que a desorganização administrativa acerca desses ativos ocorre a longa data, é multifatorial e trata-se de problema complexo de ser solucionado sem os meios adequados:

Cada cidade, cada região constitui com todos os seus componentes um sistema complexo de variáveis interdependentes, cuja manipulação exige uma apreciável coordenação técnica (política, administrativa, social e econômica) sob pena de perda da possibilidade de atuação sobre esse sistema (Loeb, 1975, p. 141)

“O desafio atual consiste em conhecer a dimensão da propriedade imobiliária estadual [ou municipal], compreendendo o quanto vale este patrimônio, quais são as suas características e condições, bem como os seus efeitos na estruturação do território” (Moura, 2019, p. 9). Acerca disso, vale salientar que alguns Municípios se atentaram que manter o controle desses ativos é indispensável<sup>15</sup>, a exemplo da lei orgânica do Município de Divinópolis, que dispõe em seu art. 15 que:

**Art. 15. Todos os bens municipais deverão ser cadastrados, zelados e tecnicamente identificados, especialmente as edificações de interesse administrativo,** as terras públicas e a documentação dos serviços públicos.

**Parágrafo único.** A identificação técnica dos bens do Município será atualizada no mínimo ao final de cada gestão, garantindo-se a qualquer munícipe o acesso às informações contidas no cadastro correspondente (grifo nosso).

Inobstante, à época da promulgação das leis orgânicas, não havia tecnologia adequada para o controle gerencial dos ativos imobiliários, que eram adstritas ao

---

<sup>15</sup> Destacando-se as leis orgânicas de Perdigoão (Art. 34), Itapeçerica (Art. 102), Igaratinga (Art. 105), Conceição do Pará (Art. 97) e Divinópolis (Art. 15).

controle de informações em meios físicos e de forma manual, resultando em perdas em razão da falta de eficácia da gestão de informações (e excesso de papelório) e na ineficácia da administração em destinar seus bens ao melhor atendimento da população.

Assim, há anos, vêm se construindo uma lógica de controle patrimonial de modo disperso entre vários órgãos, cada um responsável pelas informações do imóvel que ocupa e com seu próprio sistema de gestão, em um ambiente onde praticamente inexistia normas acerca do tratamento dessas informações, o que dificulta a consolidação de dados e a implementação de uma política de gestão patrimonial unificada. Nessa linha, asseveram estudiosos na área:

Desafios na avaliação das propriedades se somam aos de cadastro, já que, com frequência, **os registros dos imóveis e o próprio controle de sua utilização estão fragmentados e espalhados por diversas secretarias, departamentos, autarquias etc. Estas não compartilham informações entre si**, nem com o cidadão, incorrendo em falta de articulação e de transparência. **Somam-se casos de Estados e Municípios brasileiros que não sabem nem mesmo a quantidade exata de imóveis que possuem, muito menos a destinação a que se empregam** (Duarte; Amorim, 2022, n.p, grifo nosso).

Essa fragmentação administrativa leva à duplicação de esforços, perda de informações e decisões mal informadas que afetam o uso eficaz do patrimônio público.

Dessa maneira, é necessária a atualização dos controles patrimoniais, especialmente de bens antigos, que requerem reavaliação de mercado, bem como a mensuração de seu valor justo, incluindo depreciação e amortização, e tendo isso em vista, o uso de um sistema que permite a integração de dados e a geração de relatórios analíticos e objetivos é uma necessidade para melhorar a governança dos municípios. A concentração de informações em uma única plataforma que permita o acesso a dados em tempo real é crucial para a tomada de decisões informadas e para a prestação de contas (FAMUP, 2024).

Para enfrentar esses desafios, é essencial que os gestores públicos adotem abordagens modernas e integradas de gestão de ativos, que incluam a digitalização dos registros, a implementação de sistemas centralizados de informações e a adoção de tecnologias de ponta para monitoramento e manutenção dos imóveis.

Sem dados precisos e atualizados, é desafiador para os gestores públicos tomar decisões informadas sobre a necessidade de manutenção, reforma ou alienação desses ativos. Além disso, a desorganização no controle patrimonial contribui para a perpetuação de práticas ineficazes, onde imóveis podem ser utilizados de forma inadequada ou até mesmo permanecer ociosos, enquanto poderiam atender a outras demandas públicas mais urgentes.

## 5. AÇÕES PARA UMA GESTÃO EFICIENTE DE IMÓVEIS PÚBLICOS E A URGENTE IMPLEMENTAÇÃO DE FERRAMENTAS ADEQUADAS PARA SUA EFETIVIDADE

O primeiro passo no procedimento de planejamento é a definição clara dos objetivos e metas que a fiscalização e o monitoramento pretendem alcançar. Esses objetivos devem estar alinhados com as diretrizes gerais da gestão pública e com as necessidades específicas da comunidade local, analisados caso a caso, o que pode incluir a proteção de áreas de interesse ambiental, a regularização de ocupações irregulares ou a manutenção de espaços públicos. As metas devem ser específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais, proporcionando um direcionamento claro para todas as ações subsequentes.

Em se tratando de bens imóveis, é notória a complexidade de gestão de tais ativos, visto que eles podem influenciar na configuração espacial dos municípios, razão pela qual, para a promoção de políticas nesse âmbito, o planejamento público deve estar respaldado por dados que comprovem a situação de fato dos bens.

A gestão de imóveis na Administração Pública tem o papel de garantir que cada imóvel público cumpra a sua destinação de interesse público, exercendo assim sua função social conforme previsto pela Constituição Federal de 1988. **Para alcançar este objetivo, a instituição responsável pelo patrimônio deve monitorar e controlar constantemente os imóveis de sua carteira a fim de manter e verificar sua conservação, ocupação e valorização.** Atualmente, existem sistemas de informação que facilitam o acompanhamento e a disponibilização de informações atualizadas dos bens para as tomadas de decisão mais assertivas (Spadetto; Santos, 2023, p. 4)

No uso de seu poder de polícia, visando à manutenção da correta destinação dos edifícios públicos (próprios ou de terceiros em que o poder público esteja instalado), o bom uso e a integridade física dos bens imóveis da Administração em consonância com as normas legais e o interesse público, o ente público tem o

poder-dever de proceder com algumas atividades de acompanhamento, fiscalização e vistoria de seu patrimônio.

Esse dever inclui, por exemplo, a identificação e posterior registro em sistema de todos os edifícios públicos (inventário); verificação do efetivo aproveitamento do terreno; verificação da compatibilidade da ocupação com as regras locais de uso do solo; apuração de denúncia de ocorrência de possíveis irregularidades; levantamento de informações para verificação da dominialidade da área; levantamento da ocupação para fins de incorporação do imóvel; coleta de informações para atualização cadastral; acompanhamento dos encargos dos contratos de destinação, quando houver; dentre outros.

A partir da Instrução Normativa nº 23/2020 da Secretaria de Patrimônio da União, é possível, adaptando o que for cabível para a realidade municipal, concluir que, idealmente, os planos de fiscalização devem ocorrer de forma anual, e os fiscais devem ter acesso a todas as informações relevantes sobre o imóvel a ser fiscalizado, incluindo dados georreferenciados e históricos de uso, para garantir uma avaliação completa e precisa.

Durante a execução da fiscalização, os fiscais devem realizar inspeções detalhadas dos imóveis, verificando o cumprimento das cláusulas contratuais e normativas vigentes. Isso envolve a observação direta das condições físicas do imóvel, a verificação de documentos e, quando necessário, a realização de entrevistas com ocupantes ou responsáveis.

A fiscalização pode também ser de caráter preventivo, visando assegurar a manutenção adequada dos bens, ou coercitivo, focando na correção de irregularidades identificadas, como, por exemplo, a desconformidade das exigências do Auto de

Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), documento legal que certifica o cumprimento de todas as exigências de segurança e combate a incêndio e pânico da edificação de uso público.

Após a vistoria, os fiscais devem elaborar relatórios detalhados documentando suas observações e conclusões, incluindo a localização e caracterização do imóvel, descrição das infrações identificadas, fundamentação legal das ações propostas, e qualquer evidência visual, como fotografias. A documentação precisa e completa é crucial para assegurar que todas as ações subsequentes sejam baseadas em evidências concretas e que o procedimento administrativo seja transparente.

Caso sejam identificadas infrações, os responsáveis devem ser formalmente notificados. A notificação deve detalhar as infrações observadas, as sanções propostas (se cabível) e os prazos para defesa ou regularização. Se as irregularidades não forem corrigidas dentro dos prazos estabelecidos, podem ser aplicadas sanções, previamente estipuladas, como multas até a desocupação e demolição de estruturas irregulares.

O controle pormenorizado de informações acerca do próprio patrimônio é um dever do qual o Estado não pode se imiscuir. Isso porque, sem uma base de dados confiável e precisa, não se pode administrar e tomar decisões bem planejadas, tampouco acompanhar a evolução de medidas implementadas.

É fundamental que haja um sistema de monitoramento contínuo para assegurar que as medidas corretivas sejam efetivamente implementadas e que não ocorram reincidências. Isso pode envolver vistorias subsequentes e a manutenção de registros atualizados sobre o status dos imóveis fiscalizados.

Acerca disso, em específico para o caso do Estado do Espírito Santo, vale trazer a constatação de Spadetto e Santos (2023, p. 13) de que “o número de imóveis subutilizados pode estar subdimensionado, em virtude de haver um passivo nas informações do universo desses imóveis, sendo um desafio manter a base de dados com atualização e frequência necessárias”. Percebe-se que, sem a manutenção de base de dados confiável, o Poder Executivo sequer consegue saber da existência de uma necessidade, que caso tivesse ciência, poderia tomar medidas para efetivar a função social de tais imóveis, o que se aplica a qualquer realidade administrativa.

Considerando o dever de periodicamente prestar contas acerca do patrimônio imobiliário, deve estar registrado em sistema os imóveis que são de propriedade da Administração Direta e Indireta, e quem detém a posse deles, como os imóveis de particular que estejam sendo ocupados pela Administração (imóveis locados), registrando as informações mais importantes relativas ao instrumento de utilização do imóvel e as benfeitorias do prédio.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 4.320/1964 dispõe que os imóveis públicos (bens de caráter permanente) devem ser objeto de relatórios, registro e acompanhamento permanente. Veja-se:

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Pelo emprego do termo “perfeita caracterização” percebe-se um mandamento de maximização: sempre que possível, manter-se-á registros com maior riqueza de detalhes possível, sendo atualizados paulatinamente, algo que meios analógicos não permitem de maneira ótima, devendo-se, portanto, aliar aparatos de tecnologia da

informação para o auxílio da gestão pública. Como ressalta Cunha (2016), o poder público possui um levantamento cadastral precário acerca de seus ativos imobiliários.

Nesse sentido, Spadetto e Santos (2023, p. 5) destacam que são fatores que dificultam a realização de gestão efetiva, notadamente, a

ausência de visão estratégica, pouco conhecimento acerca de sua carteira imobiliária, falta de transparência na gestão, ausência de marcos regulatórios, precariedade da estrutura institucional de gestão do patrimônio, complexidade dos objetivos das organizações, precariedade, e muitas vezes até ausência, de dados e informações, sistematizados e de qualidade, relativos aos bens públicos.

Todos esses percalços enfrentados pelos gerentes no setor público poderiam ser contornados por meio da adesão a softwares especializados para tal. A experiência do Estado de Minas Gerais ilustra que a implementação de solução de Tecnologia de Informação voltada para a Administração do Patrimônio Imobiliário é fator imprescindível para a racionalização da administração imobiliária:

Entende-se que a implantação do Módulo de Gestão de Imóveis como ferramenta voltada para a administração do patrimônio imobiliário estadual foi um marco expressivo na modernização da Administração Pública. Isso porque o referido sistema de informação fornece um suporte fundamental na gestão patrimonial, por meio da disponibilização de informações atualizadas sobre os bens, emissão de relatórios e mecanismos de controle institucional. Desse modo, o Módulo de Gestão de Imóveis auxilia os servidores públicos na percepção, interpretação e escolha da melhor forma de gerir o patrimônio público imobiliário (Souza; Oliveira; Pereira, 2016, p. 4).

Importante salientar que “estão atrelados às falhas da gestão imobiliária pública o não conhecimento da totalidade dos bens imóveis integrantes do seu patrimônio, a deficiência de informações nos cadastros dos imóveis e os sistemas de gestão não se encontram adequadamente regulamentados” (Silva, 2020, p. 2). A contratação de um software específico de gestão de edifícios públicos pode transformar



significativamente a eficiência e a eficácia das ações de vistoria e fiscalização dos bens públicos.

Um software de gestão possibilita a centralização de todas as informações relevantes sobre os imóveis em uma plataforma única, incluindo dados sobre a localização, o estado físico, o histórico de manutenção, encargos contratuais a ele inerentes e quaisquer irregularidades.

A adoção de um sistema neste sentido seria verdadeira revolução, pois como realçado por Cunha (2016), as informações sobre bens públicos, em regra, ficam espalhadas por diversos órgãos, o que perpetua assimetrias de informação e racionalidade limitada dos gestores, que acarretam em dano ao patrimônio público. Neste seguimento:

A deterioração de imóveis públicos é, em certos casos, resultado direto da burocracia e da falta de coordenação entre as entidades responsáveis por sua manutenção. A demora na tomada de decisões, a falta de prestação de contas e a ineficiência na resolução de problemas são questões frequentemente enfrentadas nesse contexto (Spadetto; Santos, 2023, p. 6).

Possuindo dados de modo centralizado, é possível desenvolver ações específicas e especializadas que sejam necessárias à coibição de invasões (tais como a comunicação à autoridade policial e à procuradoria, desforço imediato e reintegração de posse); proceder com reformas e manutenção que se façam necessárias (sem as quais há prejuízo funcional aos sistemas, à segurança e perda precoce de desempenho e redução do prazo de vida útil do imóvel), visando, também, a redução de gastos futuros com reparos e reformas maiores.

De igual importância é desenvolver ações de monitoramento sistemáticas planejadas, e proativas para manter a integridade (tais como verificação e registro de trincas, fissuras, infiltrações, problemas com revestimentos, cumprimento da legislação

local, etc) e o uso adequado dos bens imóveis, ou, se for o caso, tomar medidas reativas para impor, por meio de medidas coercitivas, o correto emprego dos edifícios (tais como sanções ou advertências) e restaurar a integridade dos imóveis uma vez constatado o seu uso irregular e ofensivo a valores, instituições ou patrimônio público.

Registrando detalhadamente todas as ações e decisões tomadas em um sistema de gestão de imóveis, assegura-se rastreabilidade e transparência, auxiliando no cumprimento de requisitos legais e regulatórios, possibilitando o mapeamento de obrigações relacionadas aos imóveis, o que é crucial para evitar penalidades e garantir que todas as transações estejam em conformidade com a legislação vigente.

Como destaca Silva (2020, p. 6),

Para garantir que a função social da propriedade seja desempenhada nos imóveis públicos, o poder público precisa buscar estratégias de gerenciamento de modo que seja possível superar as dificuldades intrínsecas à administração pública. (...) **Com relação à gestão dos bens imóveis públicos, para que esta funcione de maneira satisfatória, é necessário que sejam utilizadas ferramentas para o controle desse patrimônio** (grifo nosso).

Moura (2019, p. 10) leciona que “sobre a gestão deste patrimônio, destaca-se a ausência de instrumentos adequados e instituições articuladas que sejam capazes de permitir o controle eficiente destas propriedades”. Dessa forma, possuir um instrumento tecnológico para o controle informacional e centralização de dados em um software é uma medida promove a eficiência e a redução de custos operacionais da Administração, possibilitando a análise de indicadores, avaliação de medidas e implementação de intervenções necessárias, como o agendamento de manutenções, a renovação de contratos, o envio de notificações sobre pagamentos ou vencimentos de aluguéis, etc.

Possuindo os meios mais adequados à realização do trabalho não só o poder público reduz a carga de trabalho manual, como também minimiza a probabilidade de erros humanos, garantindo que as operações ocorram de maneira mais suave e precisa. Também, dessa forma, há um considerável incremento da capacidade estatal burocrática dos municípios lidarem com seus bens, possibilitando a formação de agentes mais especializados e melhor munidos de instrumentos que possibilitam a gestão racional desses ativos, estruturando-se, assim, políticas melhor desenvolvidas para atender às necessidades específicas da administração considerando as realidades caso a caso relativas a esse vasto portfólio, contrapondo-se ao que ocorre atualmente na Administração, pois como constata Cunha (2016), dois vetores regem as práticas do gestor: a improvisação e a reatividade.

Corroborando com esta preocupante apuração, importante ressaltar o diagnóstico também realizado pelo Estado do Espírito Santo (2017, p. 24) acerca da crise da gestão patrimonial de ativos imobiliários do poder público:

Os Órgãos/Entidades, de modo geral, não conhecem a totalidade dos bens imóveis que integram o seu patrimônio; Quando esse patrimônio encontra-se cadastrado, não está, em geral, adequadamente contabilizado ou regularizado; Os cadastros imobiliários precisam ser modernizados, atualizados e complementados; O quantitativo de servidores capacitados para a gestão de bens imóveis públicos nas diferentes áreas demandadas é insuficiente, bem como inexistente quadro próprio nesta área; Os recursos materiais e tecnológicos alocados às áreas de gestão e de controle dos bens imóveis públicos, em geral, são insuficientes e/ou estão ultrapassados; Há pouca integração entre os órgãos responsáveis pelas áreas de controle e de gestão do patrimônio imobiliário público; Ausência de um sistema que informatize de modo integrado a gestão e o controle desses bens imóveis, inclusive nos aspectos contábil, orçamentário e financeiro; Falta de conhecimento e dificuldades de interpretação da legislação; Descumprimento de normas e princípios que regem a utilização dos seus bens imóveis; Interferências de natureza pessoal ou política.

Portanto, é necessário realizar uma análise detalhada dos recursos disponíveis, incluindo recursos humanos, financeiros e tecnológicos, bem como a avaliação da equipe de fiscalização, a identificação de necessidades de treinamento, a alocação de orçamento para atividades específicas e a avaliação das ferramentas tecnológicas necessárias para apoiar o processo de fiscalização. A análise de capacidades permite identificar possíveis lacunas e desenvolver estratégias para superá-las, garantindo que a equipe de fiscalização esteja bem equipada para executar suas tarefas.

É sabido que, infelizmente, estes são problemas generalizados e existentes nas mais diversas realidades do Brasil, afinal, o gestor público não dispõe de ferramentas e meios que o auxiliem no trabalho de gerir o patrimônio imobiliário de maneira eficaz, estando essas informações esparsas em diversos locais, muitas vezes sequer foram digitalizados, outras informações são perdidas e os livros de registros das repartições se deterioram com o tempo.

Ao reunir em um mesmo software todas as funcionalidades inerentes ao processo de gerenciamento imobiliário, permite-se antever custos e realizar um planejamento mais robusto, considerando necessidades de eventuais reformas, reorganização do aparelhamento público para melhor aproveitamento do espaço, e a análise de custo ao longo do ciclo de vida dos imóveis. Assim, é possível administrar com foco em resultados e no atingimento de metas, de acordo com as características de cada imóvel, podendo direcionar um edifício para a consecução de uma finalidade de forma mais efetiva, ou visando a exploração econômica desses bens, obtendo um resultado financeiro deles.

Dentro do planejamento, é crucial identificar e priorizar as áreas que requerem fiscalização. Isso pode incluir regiões com histórico de irregularidades, áreas de grande

valor ambiental ou econômico, ou locais que apresentem riscos potenciais à segurança pública. A priorização deve ser baseada em critérios objetivos e dados concretos, garantindo que as áreas mais críticas recebam a atenção necessária. Ferramentas de georreferenciamento e análise de dados podem ser utilizadas para apoiar este processo, proporcionando uma visão clara das áreas de maior necessidade.

A partir da análise de dados e das possibilidades de que se abrem com a obtenção de uma ferramenta dessa natureza, torna-se também mais fácil verificar a vantajosidade de locação de um determinado imóvel por meio de custo-meta do retorno sobre o investimento realizado pelo proprietário por meio da razão entre o valor do imóvel sobre o aluguel, considerando também a eventualidade de incidência de custos adicionais.

De igual maneira, caso o poder público realize disponibilização de imóvel<sup>16</sup> para terceiros, seja para outro órgão, entidade da administração indireta ou particular, passa-se a ser possível exigir que aquele que recebe o imóvel tenha um dever de cuidar do edifício, pois de posse das informações relativas ao estado do imóvel antes da transferência da posse, a devolução do bem deteriorado passa a ser inaceitável. Trata-se de mecanismo de controle essencial, até mesmo considerando que no âmbito do Estado de Minas Gerais o Decreto 46.467/2014 impõe tal dever:

Art. 37. Cessados os motivos que levaram o órgão a solicitar a vinculação do imóvel, deverá ser formulado pedido de sua desvinculação à SEPLAG [Secretaria de Planejamento e Gestão], que se manifestará quanto à conveniência e oportunidade da revogação do TVR [Termo de Vinculação e Responsabilidade], no prazo máximo de trinta dias.

---

<sup>16</sup> Aqui, entende-se por disponibilização o ato que, visando efetivar a função social de um imóvel, seja promovida a utilização produtiva do bem a terceiros, visando evitar invasões e custos de manutenção sem o devido proveito, podendo efetivar-se por instrumentos diversos, tais como a autorização de uso, permissão de uso, cessão de uso, concessão de uso e concessão de direito real de uso.

**§ 1º A desvinculação está condicionada à demonstração de inexistência de débitos de responsabilidade do órgão que recaiam sobre o imóvel.**

§ 2º Na hipótese de manifestação positiva da SEPLAG para a desvinculação, o órgão deverá providenciar a devida transferência de titularidade ou encerramento de serviços de distribuição de energia elétrica, de distribuição de água e de outras despesas decorrentes da ocupação.

**Art. 38. Caso o imóvel tenha sofrido invasão, deterioração, estrago ou desgaste que não seja o habitual pelo uso, a SEPLAG poderá se recusar a proceder à desvinculação, até que o órgão tome as providências necessárias para devolver o imóvel em estado de viabilidade de uso imediato por outro órgão (grifo nosso).**

Dessa maneira, adotando uma solução tecnológica que possa demonstrar informações relativas ao histórico do imóvel, é possível proteger o patrimônio público pelo mal uso de terceiros. De posse de tais informações, antes de devolvido o imóvel, possibilitar-se-á maior efetividade na ação de vistoria, devendo ser juntadas também as certidões negativas de débitos relativas ao imóvel.

Veja-se, sem tal controle, o dono do imóvel - o município - não poderá exigir qualquer padrão de qualidade no que concerne ao cuidado do bem, pois ele próprio não sabe mencionar o grau de deterioração ou preservação do estado anterior do imóvel, e como o bem, em efetivo, não pertence ao patrimônio da entidade que recebeu o edifício, este não terá qualquer incentivo para que seja zeloso no trato do imóvel, ou seja, a ausência de controle gera risco moral<sup>17</sup>. Do contrário, se o proprietário pode mensurar a deterioração do imóvel, e aplicar sanção em virtude de condutas que possuam nexos com os danos, quem recebeu os bens se sentirá compelido a cuidar dele.

---

<sup>17</sup> Risco moral é a possibilidade de um agente econômico alterar o seu comportamento de acordo com o contexto de uma transação econômica, gerando riscos dos quais não poderá sofrer as consequências de modo direto, e ocorre comumente em situação em que um dos lados de uma transação tem mais informações ou informações mais seguras do que o outro.

O procedimento de planejamento deve incluir mecanismos robustos de monitoramento e avaliação. Isso envolve a definição de indicadores de desempenho claros e a implementação de sistemas para coletar e analisar dados sobre a eficácia das ações de fiscalização. O monitoramento contínuo permite identificar rapidamente quaisquer desvios do plano original e implementar ajustes necessários. Além disso, a avaliação periódica do planejamento permite aprender com as experiências passadas e melhorar continuamente os processos de fiscalização.

Outro ponto importante a se destacar é que os terceiros ocupantes do imóvel devem arcar com todos os custos inerentes ao seu uso tais como taxas, contribuições de custeio e prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, bem como de outras despesas das quais se beneficiar durante a utilização do imóvel (Art. 46 do Decreto Estadual 46.467/2014). Por meio de um software de gestão dos imóveis, é possível controlar os encargos e realizar uma fiscalização mais efetiva do uso do bem, e, em caso de inadimplência, tomar medidas para que se faça valer as condições acordadas entre as partes.

Por fim, vale ressaltar que no mister de gerir os imóveis públicos, estabelecer parcerias pode ampliar os recursos disponíveis e aumentar a eficácia das ações de fiscalização. Isso pode envolver acordos formais de cooperação, compartilhamento de informações e recursos, ou a realização de ações conjuntas em campo.

## 5.1. DA DESTINAÇÃO E FUNÇÃO SOCIAL DOS IMÓVEIS PÚBLICOS

Os bens imóveis, enquanto propriedades do Estado, também estão sujeitos à necessidade inafastável de perseguição do interesse público e da função social da propriedade, conforme mandamento do art. 5º, XXIII da Constituição Federal. O dever de atingimento das finalidades sociais também é contemplado como princípio norteador das políticas econômicas, urbanas e agrárias consoante os artigos 170, III<sup>18</sup>, 182<sup>19</sup> e 186<sup>20</sup>, respectivamente, da Constituição. Isso significa que, alinhado com os preceitos constitucionais que regem a gestão do patrimônio público, a Administração deve fazer sua utilização orientada para o benefício coletivo e o interesse público.

No caso do patrimônio dos bens públicos a consecução desse princípio torna-se ainda mais premente, haja vista que estes bens são, por definição, destinados a servir ao interesse coletivo. Assim, a gestão desses ativos deve ser pautada pela busca constante de maximização de seu potencial em prol da sociedade.

---

<sup>18</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade.

<sup>19</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes** (grifo nosso).

<sup>20</sup> Art. 186. **A função social é cumprida quando a propriedade rural atende**, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - **aproveitamento racional e adequado**;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (grifo nosso).



O Estatuto da Cidade, plenamente vinculante à propriedade pública, vez que nenhum de seus artigos faz distinção entre a propriedade pública e privada (Silva, 2020), define, em seu art. 39 que a função social da propriedade é cumprida quando “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (...)”.

A função social dos imóveis públicos também se relaciona com a promoção do desenvolvimento sustentável. Isso implica em utilizar o patrimônio imobiliário como instrumento de planejamento, contribuindo para a redução das desigualdades socioespaciais, a melhoria da mobilidade urbana e a preservação do meio ambiente, como já tratado anteriormente acerca da gestão do espaço urbano.

Isso porque, indissociável da função social da propriedade, principalmente no que concerne a bens públicos, são os fundamentos da República, quais sejam, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (Art. 1º/CF) visando efetivar os objetivos expostos no artigo 3º/CF:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Outro aspecto relevante é a necessidade de evitar a ociosidade e o abandono dos imóveis públicos. Propriedades subutilizadas ou vazias não apenas deixam de cumprir sua função social, como também podem gerar problemas urbanos, como degradação do entorno e insegurança. Nesse sentido, a Administração Pública tem o

dever de buscar alternativas para o aproveitamento eficiente de seu patrimônio imobiliário.

Acerca disso, Silva (2020, p. 5) assevera que:

A função social, em se tratando de propriedades pertencentes ao Poder Público, pode ser entendida como redundante, tendo em vista a sua característica de “pública”. Porém, o fato de pertencer a um ente público, não significa dizer que ela desempenha uma função pública, tendo em vista a possibilidade de não haver nenhuma função - como ocorre nos casos onde a gestão ocorre de maneira ineficiente. Assim, para garantir a função social da propriedade, como preconiza o Estatuto da Cidade, o poder público deve buscar “a utilização do bem ao qual está afetado, perquirindo à melhor utilidade que dele se pode extrair”

Acerca desse tema, vale ressaltar, inclusive, que a gestão ineficaz do imobiliário público, notadamente aquele que não efetive sua função social, pode, inclusive, ser objeto de usucapião por particulares, como vem reconhecendo alguns tribunais, o que potencialmente acarreta em danos severos ao Erário. Acerca disso, passa-se a discorrer.

### **5.1 Acerca da eventual restituição de imóvel esbulhado por terceiros e a possibilidade de usucapião de bens públicos imóveis que não atendem a função social.**

A gestão da informação envolve a coleta, o armazenamento, o processamento e a disseminação de dados sobre os imóveis públicos. Isso inclui informações sobre localização, valor, uso, estado de conservação, documentação legal, entre outros aspectos. A correta gestão dessas informações permite que os gestores públicos tenham uma visão clara e atualizada do patrimônio imobiliário, facilitando a tomada de decisões estratégicas e operacionais.

A tecnologia desempenha um papel crucial nesse contexto. Sistemas de gestão patrimonial e bases de dados integradas são exemplos de recursos que podem ser utilizados para melhorar a gestão da informação, permitindo que os gestores acessem informações precisas e em tempo real, o que é essencial para a administração eficiente dos imóveis.

Assim, a gestão da informação e a gestão efetiva de imóveis são pilares fundamentais para que o Poder Público mantenha o controle e a posse de seu patrimônio. A administração pública lida com um vasto conjunto de bens imóveis que são essenciais para o funcionamento de suas atividades e para a prestação de serviços à sociedade, e nesse contexto, a ausência de uma gestão eficiente pode levar à perda de controle sobre esses ativos, resultando em prejuízos financeiros e operacionais.

Em caso de disputas judiciais envolvendo o imóvel, uma gestão efetiva e eficaz consagra-se como uma base sólida para a defesa dos interesses públicos. Isso é particularmente importante em casos de reintegração de posse ou em disputas de limites com propriedades vizinhas.

Nesse sentido, destaca-se que o Decreto-Lei nº 9.760/46 informa que todo aquele que estiver ocupando imóvel que se presume ser do Poder Público, deverá apresentar documentos e títulos comprobatórios de seus direitos sobre o mesmo. É a inteligência do artigo 61:

Art. 61. O S. P. U. exigirá de todo aquele que estiver ocupando imóvel presumidamente pertencente à União, que lhe apresente os documentos e títulos comprobatórios de seus direitos sobre o mesmo.

Todavia, essa presunção é meramente relativa (*iuris tantum*), e cabe ao poder público comprovar o domínio do bem por meio de registro. Veja-se o antigo posicionamento do egrégio Superior Tribunal de Justiça:

A Turma reiterou que **a inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público** (terras devolutas), **cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva**. Precedentes citados do STF: RE 86.234-MG, DJ 5/12/1976; do STJ: REsp 113.255-MT, DJ 8/5/2000, e REsp 674.558-RS, DJe 26/10/2009. REsp 964.223-RN, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 18/10/2011 (Informativo de Jurisprudência nº 485).

Nesse seguimento, destaca-se que o Superior Tribunal de Justiça divulgou, em 2019, 12 teses consolidadas acerca do Direito Imobiliário, e dentre elas, a número onze ressalta a importância do controle de informação e da conformidade cadastral do imóvel público para a proteção desse patrimônio:

11. A inexistência de registro imobiliário de imóvel objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o bem seja público (terras devolutas), **cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno** como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva (grifo nosso).

Assim, embora os artigos 62, parágrafo único<sup>21</sup>, e 63<sup>22</sup>, ambos do Decreto-Lei 9.760/46, informem que o Poder Público imediatamente recuperará a posse do imóvel, o STJ, de modo diverso, aponta sobre a imprescindibilidade de comprovar que o imóvel, de fato, é da Administração Pública.

---

<sup>21</sup> Art. 62. Apreciados os documentos exibidos pelos interessados e quaisquer outros que possa produzir o S.P.U., com seu parecer, submeterá ao C.T.U. a apreciação do caso.

Parágrafo único. Examinado o estado de fato e declarado o direito que lhe é aplicável, o C.T.U. restituirá o processo ao S.P.U. para cumprimento da decisão, que então proferir.

<sup>22</sup> Art. 63. Não exibidos os documentos na forma prevista no art. 61, o S.P.U. declarará irregular a situação do ocupante, e, imediatamente, providenciará no sentido de recuperar a União a posse do imóvel esbulhado.

Do contrário não poderia sê-lo, afinal, se o imóvel nunca foi do Estado, e este toma a terra para si sem comprovar a propriedade do terreno, tal ato traduzir-se-ia em evidente locupletamento indevido, o que justificaria a restituição do imóvel ao ocupante, conforme dispõe os artigos 884 e 885 do Código Civil:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. **Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la**, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir.

Portanto, seguro dizer que, inobstante a ausência de documentação probante de que a propriedade é do ocupante, se a Administração também não tiver posse de meios idôneos para comprovar seu direito sobre a coisa (por meio de registro em livro de transcrição ou ficha de matrícula), uma vez configurados os requisitos da usucapião, em qualquer de suas modalidades, será concretizada a aquisição originária do ocupante.

Dessa forma, resta evidenciado que, mesmo considerando a suposta impossibilidade de aquisição originária<sup>23</sup> de um imóvel público por meio da usucapião<sup>24</sup>, em inexistindo registro do imóvel, o patrimônio público enquadrado como dominial não

---

<sup>23</sup> Chama-se de originária a aquisição de imóvel em que não há transmissão do bem de uma pessoa a outra, ao contrário da aquisição derivada, que resulta de uma relação negocial entre o anterior proprietário e o adquirente. Essa diferenciação é importante, pois como se verá adiante, quando tratado do tópico de registro de imóveis, o título translativo deve ser registrado no Registro de Imóveis, e enquanto isso não for feito, o alienante seguirá sendo havido como dono do imóvel (na inteligência dos artigos 1.245 c/c 1.275, parágrafo único, ambos do Código Civil), o que poderá gerar inconsistências na cadeia dominial.

<sup>24</sup> A impossibilidade de aquisição de imóveis públicos por usucapião é estampada no artigo 183, § 3º da Constituição Federal, bem como no artigo 102 do Código Civil.

fica totalmente protegido da prescrição aquisitiva que ocorre através da posse *ad usucapionem*.

Nesse exemplo específico, a gestão das informações inerentes ao bem-público confere segurança jurídica à propriedade pública, ou seja, a titularidade do imóvel fica claramente estabelecida e documentada, dificultando questionamentos ou tentativas de apropriação indevida, que caso ocorram, poderão ser objeto de ação real por meio de medidas judiciais<sup>25</sup> ou extrajudiciais para defender e reintegrar direito real violado. Lado outro, diante da ausência de um controle interno robusto por parte da Administração, e da completa inércia em fiscalizar e controlar o patrimônio, consumir-se-á a usucapião se observados os requisitos legais. Portanto, uma gestão eficiente e efetiva do imobiliário é fundamental para proteger o patrimônio público contra ações de usucapião, invasões ou outras formas de esbulho.

Salienta-se que atualmente, vem sendo percebido que a impossibilidade de usucapião de bens imóveis públicos é relativa. Isso porque, em que pese a Constituição Federal e o Código Civil expressamente vedarem a usucapião de prédios pertencentes à Administração, a condição de inutilização e destinação correta desses espaços choca com direitos fundamentais garantidos constitucionalmente.

Além do desrespeito à função social, cláusula geral aplicável a todo e qualquer tipo de propriedade, tal atitude configura-se como antinomia em face do direito social à moradia (Art. 6º da Constituição Federal c/c Art. 2º, I do Estatuto da Cidade) e da

---

<sup>25</sup> O Código de Processo Civil prevê três ações possessórias regulamentadas nos artigos 560 e seguintes, sendo elas a ação de reintegração de posse (cabível em caso de esbulho), ação de manutenção de posse (remédio adotado quando ocorre turbação, isto é, situação em que um ofensor exerce atos materiais que dificultam o exercício da posse, cabível independentemente de o possuidor perder ou não disposição física sobre o bem) e interdito proibitório (adequada quando há apenas ameaça de esbulho ou turbação, mas ainda não se concretizaram).

dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III da Constituição Federal) visto que em casos onde há déficit habitacional ou falta de espaços para serviços públicos essenciais, o abandono de imóveis públicos pode ser visto como uma afronta à dignidade humana e ao próprio espírito da Carta Política de 1988:

O art. 182, § 2º, menciona expressamente a propriedade urbana, inserida no contexto de normas e planos urbanísticos, **vinculando a sua função social à ordenação da cidade expressa no plano diretor**. A propriedade do solo urbano é especialmente considerada, no art. 182, § 4º, submetida à disciplina do plano urbanístico diretor. O solo qualifica-se como urbano quando ordenado para cumprir destino urbanístico, **especialmente a edificabilidade** e o assentamento de sistema viário. O citado art. 182, § 4º, consagra esse princípio de modo insofismável.

Com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico **a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana** (Silva, 2009, p. 817, grifo nosso).

Assim, o imóvel público, sem destinação adequada e que tenha perdido sua afetação pública falha em atender ao interesse coletivo, que poderia ser beneficiado com o uso adequado desses espaços, de modo que os bens públicos, enquadrados como dominiais, poderão sim vir a sofrer usucapião, para dar utilidade e função social ao imóvel. A aceitação da possibilidade de usucapião de bens imóveis pertencentes à Administração possui como base o princípio da supremacia do interesse público primário, posto que as normas de direito público vinculam a aplicação da lei, no exercício da função administrativa, ao atendimento do interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual (nem mesmo do próprio Leviatã).

Portanto, em que pese a vedação expressa de usucapião de bens públicos, o constituinte originário, de certo, considerou o cenário no qual a destinação da coisa pública fosse de fato voltada à consecução de interesses da coletividade, o que não

sendo concretizado, torna injustificável a aplicação dos artigos 183, § 3º da Constituição Federal e 102 do Código Civil no caso concreto:

Qualquer bem pode ser de propriedade pública, mas há certas categorias que são por natureza destinadas à apropriação pública (...) **porque são bens predispostos a atender o interesse público**, não cabendo a sua apropriação privada (Silva, 2009, p. 275, grifo nosso).

Neste mesmo sentido, merece o destaque de Moura (2019, p. 13-14):

**Sobre o cumprimento da função social da propriedade pública, constata-se que, se por um lado é fácil compreender a aplicação da função social no âmbito da propriedade privada, o mesmo não ocorre quando se fala dos imóveis pertencentes ao poder público.** Isso acontece pelo fato de alguns autores apontarem a ineficácia deste princípio, uma vez que o interesse público seria uma finalidade própria dos imóveis públicos. Nesta concepção **“os bens públicos já estariam voltados para atender à coletividade por sua própria natureza e por isso não faria sentido falar-se em função social desses bens”** (FILHO e PEREIRA, 2016, p. 53).

Ora, se a impossibilidade da apropriação privada apenas se fundamenta em razão do atendimento da finalidade pública, se essa premissa não é atendida, a tese de impossibilidade de usucapião dos imóveis públicos não pode prosperar, posto que o bem público está sendo utilizado com desvio de finalidade. A detenção de propriedade do imóvel não é um interesse público em si mesmo, e não merece ser resguardado pelo direito, e de fato, em uma análise sistemática de todo o ordenamento jurídico não o é, conforme disposição do Art. 1.228 §§ 1º e 2º do Código Civil:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º **O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais** e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.



§ 2 º—São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3 º—O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4 º—O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5 º—No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores (grifo nosso).

Repisa-se, a suposta impossibilidade de usucapião somente poderia ser sustentada em virtude da indisponibilidade do interesse público, vez que se tais interesses pertencem à coletividade (tutelados portanto pelo poder público), estes seriam inapropriáveis. Mas, percebe-se que a partir do momento que bens públicos estão largados às traças, em virtude de uma gestão ineficiente, é evidente a possibilidade de que um particular possa apropriar-se de tais bens para dar uma destinação que atenda melhor à sua função social, não podendo a Administração Pública se beneficiar de condutas ilícitas ou contraditórias (*venire contra factum proprium*), até mesmo porque o abandono é causa de perda de propriedade, nos termos do artigo 1.275, inciso III do Código Civil.

Assim, imprescindível realizar uma interpretação sob a ótica da unicidade da Constituição, que na inteligência de suas normas programáticas, impõe ao Estado o dever de observância aos deveres que impôs a si próprio, assim como também é exigido dos particulares uma destinação da propriedade que atenda ao projeto de nação que fora desenhado na Lei Maior:

Essa é a primeira Constituição brasileira que conseguiu, para malgrado de alguns, definir com razoável precisão o conceito de função social da propriedade. A conjugação dos arts. 5º, XXII e XXIII; 170, II e III; 182; 184 e 243 **não deixa dúvidas que o constituinte estabeleceu que a garantia da propriedade só prospera se atendida a sua função social.**

Manoel Gonçalves assevera que **a Constituição não nega o direito exclusivo sobre o dono da coisa, mas exige que o uso da coisa seja condicionado ao bem-estar geral.** Em outras palavras, a garantia da propriedade do bem de produção está condicionada a seu uso, seja a propriedade rural ou urbana. Se improdutiva, será desapropriada (Motta; Douglas, 2005, p. 755, grifo nosso).

Assim, a usucapião de bens imóveis públicos é medida totalmente constitucional. Há de se ressaltar que no âmbito do Estado de Direito Democrático, o princípio norteador da administração é o interesse público primário<sup>26</sup>, não podendo o Estado imiscuir-se de seu dever para com os cidadãos, invocando cláusulas do contrato social que, visando atender ao interesse público secundário - entendido como o interesse do Estado enquanto pessoa jurídica - prejudica o bem-estar da sociedade que jurou tutelar, regressando a um estado de coisas análogo ao de um Estado absolutista.

Dessa maneira, a título meramente ilustrativo, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas concedeu a uma família a propriedade de bem imóvel outrora público, dado que diante da antinomia aparente entre a impossibilidade de usucapião e o princípio fundamental da dignidade humana, o último deve prevalecer:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. BEM PÚBLICO. IMÓVEL DOMINICAL. POSSIBILIDADE DE USUCAPIR. DIREITO À MORADIA. PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. APELAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA. I – **Os bens públicos dominicais são aqueles que não possuem destinação específica, apesar de compor o patrimônio do Estado** II - **Há a possibilidade de aquisição de imóvel dominical por meio de usucapião, haja vista não estar afetado ao**

---

<sup>26</sup> Nessa toada, assevera Kildare Gonçalves Carvalho que “o Estado, como forma de organização política, existe para satisfazer a necessidades humanas (...) É que a finalidade constitui o princípio que orienta e especifica qualquer instituição, notadamente a estatal. o estudo do Estado envolve, por isso mesmo, a consideração dos seus fins (2007, p. 165).

**serviço público, ou seja, sem destinação útil. III – Se um família apossa bem público dominical, permanecendo na posse do imóvel por longo lapso temporal, no caso em apreço por 52 (cinquenta e dois) anos, conferindo a ele sua função social, passa a ser possível adquirir o título originariamente de propriedade,** principalmente se se tratar de um imóvel utilizado para fins de moradia, até porque, conforme está disposto no artigo 6º da Lei Maior, a moradia está elencada como direito fundamental da pessoa humana. IV – Apelação conhecida e provida.

(TJ-AM - AC: 02620862320098040001 Manaus, Relator: João de Jesus Abdala Simões, Data de Julgamento: 19/06/2023, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 19/06/2023, grifo nosso)

Dessa maneira, para mitigar o risco de dano ao Erário, em função do reconhecimento da usucapião de edifício público, é necessário dar destinação pública ao bem, o que se torna impossível se o ente público sequer possui inventário, cadastramento, identificação física, discriminação organizada e analítica das características do bem (inclusive concernentes a eventuais contratos) e acompanhamento acerca do que ocorre no imóvel. Isso porque, sem o controle de tais informações, a detecção de irregularidades quanto ao uso do imóvel torna-se quase impossível.

Também, é indispensável ter a certeza de que o imóvel público está devidamente registrado, seja por meio de transcrição ou por matrícula. Isso porque, no caso de um imóvel que não tenha registro anterior, a comprovação de dominialidade do imóvel torna-se mais complexa, notadamente, tratando-se de imóvel que não seja dada destinação pública (bem público dominial) e não seja efetivamente, perante a sociedade, reconhecido como edifício público.

Um exemplo citado por Cunha (2016) é o caso de um colégio público que foi construído com uma casa para ser a residência do zelador, que já não estava mais pagando a taxa de ocupação. Todavia, não havia elemento que comprovasse posse anterior por parte do poder público, e o imóvel não constava no Registro Geral de

Imóveis, e o Estado não possuía uma proposta para o uso do bem, tornando complexa a tarefa de reaver o patrimônio pelos meios jurídicos existentes, e casos análogos<sup>27</sup>, se ocorrerem nos municípios, podem resultar, diante de todo o exposto, na perda da posse do poder público sobre seus edifícios.

No entanto, vale observar que, caso o poder público entenda por bem, poderá realizar a concessão de uso especial para fins de moradia, caso o ocupante ocupe imóvel público de até 250 m<sup>2</sup>, e o tenha habitado por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que quem habite não seja proprietário de outro imóvel, nos termos da Medida Provisória nº 2.220/01. Também, pode-se considerar a concessão de direito real de uso, transferindo para o particular o imóvel público, de forma resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social (Moreira, 2023). Assim, o poder público poderá inserir essas situações em um contexto de planejamento público e resguardar-se dos ônus que deveria arcar com o reconhecimento da usucapião, favorecendo a todas as partes e protegendo o interesse público de acordo com cada caso concreto.

De qualquer maneira, é questão de prudência que o poder público proceda à busca em cartório, por endereço, por meio de indicador real, para averiguar se um imóvel possui ou não matrícula, o que é averiguado por meio da emissão de uma certidão. Assim, diante de tais informações, e de um inventário que traduza faticamente o seu patrimônio, o município poderá tomar ações de planejamento e intervenção que digam respeito ao seu patrimônio e à configuração do espaço urbano.

---

<sup>27</sup> Evidentemente, no caso narrado não se configura a posse *ad usucapionem* em razão do pagamento da taxa de ocupação, mas não elide o fato de que em determinadas ocasiões os requisitos da posse estarão reunidos. De toda forma, o exemplo enfatiza que o descontrole documental e de informações gera problemas na gerência dos bens públicos.

## **5.2 Imprescindibilidade de registro de imóveis em matrícula para mitigar riscos de ocupação ilegal de imóveis públicos**

Uma das causas de problemas relacionados à tutela dos bens públicos imóveis é a ausência de registro imobiliário, pois, em regra, uma vez que o Poder Público começa a exercer a posse do imóvel, passa a não priorizar seu registro, como assevera Cunha (2016) e Paiva (2022). “Diante desse contexto de formação do patrimônio imobiliário, muitos imóveis se encontram em situação irregular por não terem sido devidamente registrados, além de estarem em situação de abandono” (Moura, 2019, p. 10), para fins de dimensionamento, salienta-se que apenas no Estado do Rio Grande do Norte cerca de 61% dos imóveis públicos estaduais não possuem escrituração pública (Moura, 2019), e como visto anteriormente, o STJ entende que recai sob a Administração Pública a prova do registro imobiliário do imóvel.

Trata-se de falha grave por parte do poder público, haja vista que o Brasil adota um o sistema registral misto dos paradigmas declaratório (francês)<sup>28</sup>, com preponderância do constitutivo (alemão), de inspiração do direito romano, “isso significa que não basta um ato jurídico para transferir a propriedade; é necessária a observância de determinada formalidade jurídica para transferir ao adquirente tal direito” (Moreira, 2023, p. 32).

Dessa maneira, o direito real sobre o imóvel apenas se constitui, modifica, ou renuncia se o título translativo for levado a registro, momento no qual passa a surtir os efeitos jurídicos pretendidos, garantindo a autenticidade, a segurança, a eficácia e a

---

<sup>28</sup> Apesar de a regra ser o sistema constitutivo, os direitos reais de propriedade podem ser transferidos de forma declaratória em observância ao princípio de *saisine* (isto é, quando o proprietário morre, seus bens são transferidos de imediato aos herdeiros), e também em caso de usucapião (aquisição originária de propriedade por meio de posse mansa, pacífica, com *animus domini* e por determinado lapso temporal).

publicidade dos atos. Daí, temos o brocardo de “quem não registra não é dono”, que advém do Código Civil, artigos 1227 e 1245:

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, **só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos** (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1 ª-Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2 ª-Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

Tal lógica se amolda à própria natureza dos direitos reais, visto que o titular desses direitos poderá exercê-los sobre a coisa, devendo todos os demais indivíduos respeitar tal relação, sendo-lhes defeso perturbar esse exercício. Por isso, “torna necessária a publicidade do direito por meio do registro dos atos que importem na constituição, modificação ou transferência de direitos reais sobre imóveis, perante as respectivas matrículas” (Moreira, 2023, p. 19).

O sistema registral instituído pela Lei 6.015/73 garante autenticidade dos atos (visto que praticados pelo serventuário no regular exercício da sua função e atendendo às formalidades legais, sendo revestido de fé pública, o que a presunção relativa de que aquele direito real pertence à pessoa em cujo nome se registrou); segurança (visto que o sistema permite a identificação da cadeia de domínio e propriedade, bem como informa as restrições de direito do proprietário); publicidade, tornando conhecido a qualquer interessado a situação jurídica do imóvel; e eficácia produzindo efeitos sobre a generalidade anônima de indivíduos.

A matrícula está relacionada à forma como os direitos são registrados dentro do sistema de registro de imóveis, e, historicamente, este registro foi evoluindo visando acarretar em maior segurança jurídica aos direitos afetos ao imóvel. As primeiras criações legislativas neste sentido foram a Lei Orçamentária 317 de 1843 e a Lei nº 1237 de 1864, visando resguardar questões de crédito relacionadas à hipoteca<sup>29</sup>. Com o Código Civil de 1916, o instituto do registro de imóveis é abrangido, alcançando os direitos e outros ônus reais, e com a evolução da legislação, nasce o registro por meio de transcrição, que positiva no país o registro constitutivo de propriedade, sendo regulamentado pelo Decreto 4.857/1939.

Nesse sistema (transcrição - folio pessoal), não havia a organização por imóveis, mas das pessoas envolvidas na obrigação, e as informações eram registradas em livros de transcrição, onde cada ato (compra, venda, hipoteca, etc.) cronologicamente. Isso significa que as informações sobre um único imóvel poderiam estar espalhadas por vários registros e livros, tornando o processo de consulta mais complexo e menos eficiente. Além disso, a transcrição não oferecia a mesma segurança e clareza que a matrícula, já que as informações não eram centralizadas em um único documento, o que, somado às características do sistema de fôlio pessoal<sup>30</sup>, que poderia levar a inconsistências e dificuldades na verificação da cadeia dominial do imóvel.

---

<sup>29</sup> Anteriormente, não havia a manutenção de registros formais no Brasil com fé pública, sendo tais registros realizados em paróquias (hoje tais registros não são aptos a demonstrar propriedade, mas apenas servem como indício de posse, conforme REsp 389372/2001) mas em função das hipotecas e da necessidade que os bancos tinham de se certificar com garantia qual era o proprietário do imóvel para saldar a dívida ou realizar execução caso fosse o caso, começou o sistema registral no Brasil.

<sup>30</sup> O fôlio pessoal é o sistema de registro em que as informações são registradas com base no registro da pessoa, e não aquelas verificadas concretamente no imóvel (objeto), como ocorre no fôlio real (atualmente por meio do sistema de matrícula), o que comprometia a cadeia dominial e trazia inconsistências em razão da dificuldade de individualizar o bem e pelos diversos registros esparsos em diversos livros distintos (o Decreto 4.857/1939 informa que informações distintas deveriam ser registradas em livros diferentes).

Para que se entenda a aplicação do fôlio pessoal, destaca-se a lição de Moreira (2023) sobre o que são os direitos pessoais:

Os direitos pessoais, também chamados de obrigacionais, são definidos como uma faculdade, uma relação transitória entre um credor e um devedor, que tem por objeto a prestação devida por este àquele (que pode ser uma obrigação de dar, de fazer ou mesmo de não fazer alguma coisa). Comumente, têm por objeto o crédito como direito imaterial de uma parte em relação à outra (Moreira, 2023, p. 15)

Por outro lado, a matrícula de imóvel (fólio real), sistema de registro introduzido pela Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), trouxe maior organização e segurança jurídica ao processo de registro de imóveis no Brasil<sup>31</sup>. A matrícula é um documento que concentra todas as informações relevantes sobre um imóvel específico, centralizadas em um único registro no cartório de registro de imóveis (ao contrário da transcrição, que era realizada em livros distintos), caracterizando-o e confrontando-o.

Contrapondo-se aos direitos pessoais, os direitos reais

pertencem a uma pessoa, com exclusão de qualquer outra, incidentes indiretamente sobre uma coisa determinada, oponível *erga omnes*, isto é, perante todos. **Enquanto o direito pessoal é uma relação entre dois indivíduos, o direito real traduz-se em uma relação entre uma coisa e um indivíduo. O direito real dá ao indivíduo uma série de prerrogativas sobre a coisa que, inclusive, podem ser plenamente oponíveis a terceiros.** São exemplos de direitos reais o direito de propriedade e o direito de servidão (Moreira, 2023, p. 16, grifo nosso).

---

<sup>31</sup> Vale destacar, todavia, que a transição do sistema de transcrições para matrículas ainda não encerrou. Embora seja um interesse do Conselho Nacional de Justiça acabar com todas as transcrições e substituí-las por matrículas (Meta nº 19 do CNJ), devido à complexidade de fazer uma mudança tão complexa, entre sistemas totalmente distintos, relativa a incontáveis imóveis ao longo dos anos - considerando, inclusive, todos os vícios ocorridos durante o sistema de fôlio pessoal que devem ser sanados antes de ocorrer o traslado, o que torna o processo impossível sem a cooperação do atual dono do imóvel ao oferecer informações detalhadas e atualizadas - razões pela qual o processo de transição se arrasta há décadas, sem prazo a vista para ser finalizado.



A matrícula inclui detalhes como a descrição completa do imóvel, localização, dimensões, confrontações, histórico de transações, ônus (como hipotecas ou penhoras) e demais alterações que possam ter ocorrido ao longo do tempo, dessa forma, individualizando o bem. Cada imóvel possui uma matrícula única, identificada por um número específico, que facilita o acesso às informações e garante maior transparência e segurança para as partes envolvidas em negociações imobiliárias, pois, adotando o sistema de fôlio real, a matrícula registra direitos como a constituição, modificação, extinção ou renúncia de direitos reais relativos aos imóveis de uma determinada circunscrição.

Assim, a Lei de Registros Públicos criou um sistema de registro de imóveis por meio do qual todos os imóveis em território nacional, sejam eles particulares ou públicos, devem ser cadastrados e possuir matrícula própria (única), no Cartório de Registro de Imóveis competente. Dessa forma, todos os imóveis devem estar registrados no Livro nº 2 do Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição correspondente, observados os requisitos do artigo 176 da Lei de Registros Públicos.

Na matrícula, registram-se negócios e atos jurídicos que envolvem a aquisição e a transferência da propriedade imobiliária, assim como a constituição de direitos, ônus e gravames a ela inerentes, além de averbar os atos que afetam os assentos registraes, seja em relação ao imóvel ou às pessoas nele interessadas (Moreira, 2023).

No entanto, não raro, imóveis públicos anteriores a 1976<sup>32</sup> podem não ter tido matrículas abertas, mantendo-se no antigo modelo de transcrição. Nesse sentido,

---

<sup>32</sup> Apesar da Lei de Registros Públicos ser de 1973, ela teve *vacatio legis* que durou até 1976, conforme seu art. 298.

destaca-se que, conforme o diagnóstico de Cunha (2016), muito do patrimônio público ainda não consta no Registro Geral de Imóveis<sup>33</sup>.

Ainda pior, por vezes, ocorre de, quando efetuada a abertura de novas matrículas, em virtude da transição a partir da transcrição, serem abertas mais de uma matrícula, dado a dificuldade e o descontrole das informações no antigo modelo, que não observava o princípio da unicidade matricial dos registros. Assim, para que não ocorra duplicidade de cadeias dominiais, um sistema de gestão de imóveis mais eficiente que faça o controle de informações em um software, permite, tão pronto identificada tal falha, tomar medidas em âmbito judicial ou extrajudicial, para que se evite conflitos acerca da dominialidade do imóvel.

A título ilustrativo, caso se constate que a cadeia dominial das duas matrículas ocorre de forma idêntica, proceder-se-á encerrando a matrícula que conste menor riqueza de detalhes e maior incompletude acerca da história de domínio do imóvel. Considere-se por exemplo o cenário em que há uma matrícula X1, em que Maria vende um imóvel X para João; e uma matrícula X2, em que Maria vende um imóvel X para João, que vende para José, e que morreu sem deixar herdeiros, deixando o imóvel para o Município (nos termos do Art. 1.844 do Código Civil<sup>34</sup>). No caso narrado, será encerrada a matrícula X1, pois é mais incompleta.

---

<sup>33</sup> Portanto, vale realizar o levantamento das certidões relativas aos imóveis ocupados pela Administração Pública, dentre elas, as principais são (i) certidão de ônus reais da matrícula do imóvel; (ii) certidão de inteiro teor (constam todos os registros e averbações realizados desde a criação da matrícula do imóvel); (iii) certidão de regularidade fiscal do imóvel (lembrando-se, todavia, que o município possui imunidade tributária de impostos); tratando-se de imóvel rural (iv) o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural, realizado perante o INCRA.

<sup>34</sup> Art. 1.844. Não sobrevivendo cônjuge, ou companheiro, nem parente algum sucessível, ou tendo eles renunciado a herança, esta se devolve ao Município ou ao Distrito Federal, se localizada nas respectivas circunscrições, ou à União, quando situada em território federal.

É possível que matrículas distintas, acerca de um mesmo imóvel, demonstrem proprietários distintos e diversidade de cadeia dominial (o que pode ser originado em razão dos problemas existentes no modelo de registro de imóvel por transcrição), o que pode gerar um conflito de interesses entre sujeitos que abdicam a dominialidade do imóvel. Imagine-se o cenário Y, e suponha uma matrícula Y1 em que o domínio do imóvel tenha sido de Francisco, que o vendeu para Marta e ao morrer deixou o imóvel em sucessão para sua sobrinha. Suponha também que, para este imóvel, haja uma matrícula Y2 dizendo que Francisco vendeu o imóvel para Marta, que o doou a organização religiosa, que após ser extinta, passou o domínio do edifício ao município, como previa o estatuto da entidade.

Neste último cenário (Y) a lide entre a sobrinha de Marta e o município deverá ser resolvida primeiro, para que apenas então, após restaurada a ordem, seja encerrada uma das matrículas.

Em qualquer dos casos, a gestão eficaz de imóveis, por meio de um sistema informatizado que centralize as informações é essencial, pois, em X, quanto antes for constatada a irregular duplicidade de matrículas, antes será possível solicitar a exclusão da outra, evitando cenários mais complexos. Em Y, em sendo originado um conflito de interesses, de posse de informações completas, é possível demonstrar por meio de provas robustas a dominialidade do imóvel.

No aspecto prático, a matrícula aborda todas as informações relativas a um determinado imóvel, concentrando e dando publicidade registral a todos os atos relativos à história do imóvel, centralizando todas as informações em um único documento, consoante o princípio da unicidade que prescreve que para um imóvel

determinado, haverá apenas uma matrícula específica, e vice-versa (e havendo múltiplas matrículas para o mesmo imóvel, trata-se de erro que deve ser saneado).

A matrícula do imóvel é aberta quando do primeiro registro (como uma “certidão de nascimento” do imóvel), ou em caso de readequação (transformando a transcrição de livros em matrícula), ou em caso de imóveis públicos oriundos de parcelamento (Art. 195-A da Lei de Registros Públicos<sup>35</sup>), loteamento, desmembramento, desdobros, fusão e remembramento, e incorporações<sup>36</sup>.

Os elementos da matrícula estão relacionados ao grau de segurança que o sistema de fôlio real acarreta, em observância ao princípio da especialidade, que determina que toda inscrição deve recair sobre um objeto especificamente especializado, como dito anteriormente. Por essa razão, a matrícula obedecerá a determinados requisitos<sup>37</sup>, quais sejam:

1. Número de ordem (que seguirá ao infinito): toda matrícula é vinculada a um número de ordem, que é vinculado a uma serventia (necessário que na matrícula seja mencionado a qual cartório ela está relacionada). No entanto, hoje, o código nacional de matrícula, inovação necessária para o sistema de registro eletrônico, é um registro que não pode ser repetido. Desse modo, mesmo que uma matrícula seja encerrada, seu número nacional não poderá ser repetido;
2. data de abertura;

---

<sup>35</sup> Art. 195-A. O Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo urbano implantado, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos (...).

<sup>36</sup> Nos termos da Lei 4.591/64, na qual há em um primeiro momento uma única matrícula de um empreendimento, e posteriormente, cada apartamento/unidade terá suas matrículas individualizadas, encerrando-se a matrícula do terreno.

<sup>37</sup> Art. 176 da Lei Federal nº 6.015/1973

3. a identificação do imóvel, que se for rural, conterà os dados constantes no CCIR<sup>38</sup>, se urbano, deverá conter o logradouro, número e designação cadastral, e em ambos os casos, constará seus elementos de qualificação objetiva (ou seja, referentes ao imóvel) tais como medidas perimetrais, área total e confrontações (imóveis existentes ao redor, os “vizinhos de parede”);
4. nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, se possuir cônjuge, identificá-lo e indicar qual o regime de bens e,
5. número do registro anterior, se houver (como no caso de incorporação imobiliária).

Mantendo um controle de informações relativas ao imóvel, junto com a gestão da informação dos arquivos que deem sustentáculo para tais informações, possibilita-se promover a ratificação da matrícula, dando maior segurança jurídica aos ativos imobiliários do município, e a utilização de um software de gestão de imóveis pode ser um catalisador na facilitação do trabalho de regularização fundiária dos imóveis públicos junto aos cartórios de registro.

Um software de gestão de imóveis permite consolidar todas as informações necessárias sobre cada imóvel, como localização geográfica, histórico de posse, dados cadastrais, documentos legais e restrições ambientais. Essa centralização não apenas garante que todas as informações relevantes estejam facilmente acessíveis, mas também assegura que os dados estejam atualizados e sejam consistentes. Isso é crucial para a preparação de dossiês completos e precisos que serão submetidos aos cartórios, reduzindo o risco de erros e retrabalho, pois

Há de se ressaltar, que todo o processo de transferência ou regularização administrativa e cartorial possui diversas exigências legais e entraves que frequentemente resultam na morosidade dessa regularização, resultando em uma base de dados descolada da realidade (Spadetto; Santos, 2023, p. 10).

---

<sup>38</sup> O CCIR é o registro dos imóveis rurais junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituído pela Lei Federal nº 4.504/1964. Tal registro não afasta a necessidade de inscrição no Registro Geral de Imóveis.

Neste caso, é possível demonstrar que, mesmo sem vínculo jurídico entre o poder público e o imóvel, pela inexistência de registro, é possível demonstrar justo título, ou seja, documentos que apesar de não demonstrarem a propriedade, indicam que o imóvel é seu e a ocupação ocorre de forma legítima, possibilitando a posterior regularização. E com tais documentos, mesmo que antes da regularização o município venha a ter a posse turbada ou esbulhada (ou acredite estar em perigo de ser), poderá fazer o uso de ações possessórias previstas no art. 1.210 do Código Civil, como manutenção na posse, reintegração de posse e interdito proibitório.

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1 º—O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

§ 2 º—Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.

Outra vantagem significativa do uso de um software de gestão de imóveis é a sua capacidade de integração com outras plataformas e sistemas, tanto internos quanto externos. O software pode ser configurado para se comunicar e/ou registrar sistemas de informações geográficas, facilitando a verificação cruzada de dados e a validação de informações. Por exemplo, discrepâncias nos registros de propriedade ou inconsistências nos mapas de uso do solo podem ser rapidamente identificadas e corrigidas antes de serem submetidas ao cartório, aumentando a precisão e a confiabilidade do processo de regularização.

O software também pode desempenhar um papel crucial na gestão documental e na manutenção de registros históricos. Durante o processo de regularização fundiária, é comum que seja necessário acessar e revisar documentos históricos que podem ter

décadas de existência. A digitalização e arquivamento desses documentos em software de maneira segura garante que eles estejam prontamente disponíveis quando necessário. Isso não apenas melhora a eficiência do processo, mas também preserva a integridade dos documentos, protegendo-os contra perda ou deterioração.

### **5.3 Da regularização fundiária urbana**

A Regularização Fundiária Urbana (REURB), com a atual estruturação dada pela Lei Federal nº 13.465/2017, visa a incorporação dos núcleos informais ao território urbano e à titulação de seus ocupantes por meio de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. O tema é relevante pois, dado o contexto histórico de desenvolvimento das formas de registro de imóveis, pode ocorrer de que, sob o aspecto objetivo, o imóvel até seja regularizado, inexistindo por exemplo ônus, gravames ou impedimentos à alienação, mas do aspecto subjetivo, isto é, concernente à pessoa que detém o imóvel, haja irregularidade dos registros da cadeia de domínio, pela inexistência anterior de registros ou averbação na respectiva matrícula.

A relevância de proceder à regularização fundiária é porque um imóvel irregular é, do ponto de vista financeiro, um “capital morto”, impedindo, ou ao menos dificultando, a geração de riqueza por meio da exploração econômica do imóvel como nos casos de locação, alienação, permissão onerosa de uso de bem público, concessão de direitos de uso de superfície<sup>39</sup>, gestão por meio de fundos imobiliários (FII's),

---

<sup>39</sup> “Trata-se de direito real sobre imóvel pelo qual se opera a suspensão do princípio da acessão (ou seja, separa-se a propriedade de tudo aquilo que acede ao solo da propriedade do próprio solo). Ao se instituir o direito de superfície, as construções ou plantações passam a pertencer ao superficiário (titular do direito de superfície), e o solo permanece com o titular do imóvel. O direito de superfície se encontra regulado, de forma genérica, nos arts. de 1.369 a 1.377 do Código Civil e, especialmente, nos arts. 21 e seguintes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)” (Moreira, 2023, p. 17).

concessão de *naming rights*, dentre outros meios. Inclusive, o mero fato de o imóvel estar irregular, faz com que seu valor venal seja drasticamente reduzido.

Os procedimentos da REURB, por meio da Lei Federal nº 13.465/2017 elevaram os municípios como protagonistas da política pública de regularização fundiária, pois, anteriormente, sob a Lei 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida), o procedimento era mais concentrado nas serventias extrajudiciais, sendo de menor efetividade. Dessa maneira, o município pode instaurar, de ofício ou a pedido (desde que sendo um dos legitimados do art. 14), o procedimento de regularização até a expedição de Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Assim, aprimorando os controles e registros internos acerca do próprio patrimônio imobiliário, e de posse de documentos como o levantamento planialtimétrico cadastral, ou seja, georreferenciamento para levantamento topográfico, com as curvas de nível e planialtimetria (dados que informam o polígono onde ocorrerá a regularização fundiária, definindo o núcleo, nos termos do artigo 11), o município, por si próprio, pode promover a regularização fundiária dos seus ativos que estejam irregulares.

No cartório serão realizadas buscas para verificar quais matrículas já são existentes no núcleo a ser regularizado, bem como os que não possuem matrículas (a serem regularizados do ponto de vista objetivo), bem como os imóveis que embora tenham matrícula, não traduzem a realidade fática da cadeia dominial (regularização do ponto subjetivo).

#### **5.4 Da eventual necessidade de retificação de área**



O procedimento de retificação de área visa a adequação dos registros de imóveis à realidade física do terreno, isto é, adequar a matrícula à realidade física, o que ocorre em regra por meio de georreferenciamento, possuindo como fundamentação legal no art. 213, II da Lei de Registros Públicos, por tratar-se de especialidade objetiva, atinente a dados do próprio imóvel (indicação de confrontantes e a compatibilidade das áreas entre todos eles e área do imóvel a ser retificada). Pode ser realizado extrajudicialmente no cartório de registro de imóveis competente.

Especificamente para os imóveis rurais (que, em regra, foram mensurados por meio de instrumentos mais arcaicos), há de se considerar a incidência do Decreto nº 4.449/2002, que regulamenta a retificação de área dos imóveis rurais por georreferenciamento, estabelecendo os procedimentos que o profissional técnico deve encaminhar ao INCRA.

Destaca-se que sem a matrícula não é possível a retificação de área (pois, repisa-se, é a matrícula que adota o sistema de fôlio real, que preza pelos dados do bem), de modo que, inexistindo matrícula do bem público, uma decisão acertada a se tomar é proceder com a usucapião do imóvel.

Através de um software de gestão de imóveis permite-se uma análise detalhada das dimensões e características físicas dos imóveis, identificando discrepâncias entre os registros oficiais e a situação real do terreno. A centralização de dados em uma plataforma única garante que todas as informações necessárias para a retificação estejam prontamente disponíveis e atualizadas.

Com o uso de sistemas de informações geográficas integrados, os gestores podem realizar análises espaciais precisas, verificando as medições existentes e comparando-as com novos dados coletados. Isso é fundamental para identificar erros de

registro ou alterações na configuração do terreno ao longo do tempo. Por meio disso, o software pode permitir a confecção de mapas e relatórios detalhados que documentam a situação atual do imóvel, facilitando a comunicação e o embasamento técnico para a retificação.

A manutenção centralizada de informações atinente aos imóveis públicos facilita o requerimento endereçado ao oficial de registro de imóveis para a retificação de área ao centralizar em um único local as peças técnicas, quais sejam: planta - contendo imagem do imóvel -; memorial descritivo - a descrição em texto ou em tabela informando coordenadas; confrontantes; limites; área e perímetro realizado por profissional especializado -; declaração de profissional técnico - que atesta; sob responsabilidade civil e criminal; que o levantamento foi realizado intramuros; de acordo com a localização do imóvel -; Anotação de Responsabilidade Técnica (ART, RRT ou TRT, a depender se o profissional responsável for engenheiro, arquiteto ou técnico); assinatura dos confrontantes na planta, carta de anuência ou memorial descritivo; e a devida comprovação dos comprovantes, todos com assinaturas reconhecidas em cartório ou por meio de assinatura eletrônica.

É imprescindível manter o controle de tantos quanto possíveis os documentos nesse sentido, afinal, para o processo de retificação de área são necessários contar com o auxílio dos confrontantes (inclusive, se o imóvel possuir mais de um proprietário, exigir-se-á a assinatura de todos os proprietários, e, eventualmente, dos cônjuges a depender do regime de bens), os quais, nem sempre, possuirão interesse e boa vontade em auxiliar o procedimento de regularização<sup>40</sup>. Cite-se, por exemplo, o caso de um dos confrontantes faticamente possuir terreno menor do que aquele registrado (o que é

---

<sup>40</sup> No entanto, o confrontante pode ser notificado e o silêncio constitui anuência. Ocorre que, de toda maneira, o impugnante pode realizar impugnação da retificação, cenário no qual a manutenção e centralização de informações precisas se faz necessário.

plausível, dadas as falhas de instrumentos de mensuração menos tecnológicos do passado), e neste caso, não julga relevante para si a retificação.

O procedimento de retificação de área, recentemente alterado pela Lei nº 14.382/2022 trouxe maior segurança jurídica na definição do confrontante, no sentido de que, se uma matrícula indicar que uma pessoa X possui o domínio sobre o imóvel e uma pessoa Y efetivamente estiver ocupando-o, exigir-se-á a assinatura dos documentos por X, em razão da presunção de fé pública dos registros. Os confrontantes serão, portanto, os proprietários ou detentores de direitos reais e aquisitivos, salvo o credor hipotecário, de penhor e alienação fiduciária.

Caso os ocupantes não possuam matrícula, mas forem meros possuidores de imóvel não registrado, deverá ser apresentada anuência do ocupante do imóvel vizinho, junto com a apresentação de certidão negativa de busca, demonstrando que de fato o imóvel não tem matrícula, conforme disciplina a Lei de Registros Públicos:

Art. 213 *Omissis*

§ 17 Se, realizadas buscas, não for possível identificar os titulares do domínio dos imóveis confrontantes do imóvel retificando, definidos no § 10, deverá ser colhida a anuência de eventual ocupante, devendo os interessados não identificados ser notificados por meio de edital eletrônico, publicado 1 (uma) vez na internet, para se manifestarem no prazo de 15 (quinze) dias úteis, com as implicações previstas no § 4º deste artigo.

A comprovação do ocupante poderá ser feita por meio de Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU - no caso de imóvel urbano), geralmente já cadastrado; na área rural (onde a probabilidade dos imóveis possuírem matrícula é ainda menor), é possível a comprovação por meio do Imposto Territorial Rural (ITR), Cadastro Geral da Fazenda (CGF), Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e declaração por associações de agricultores; notificação cartorial do possuidor do imóvel vizinho, identificando

quem ali estiver; e não sendo identificado ninguém, realizar-se-á buscas por meio de edital (prazo de 15 dias).

Caso o imóvel público confronte com rio navegável (propriedade pública federal, conforme Art. 20, III da Constituição Federal) quem deve anuir é a Secretaria do Patrimônio da União. Se o rio for pequeno (não navegável), entende-se por confrontante quem ocupe a outra margem.

#### **5.4.1 Do acompanhamento dos imóveis rurais como medida para a coibição de invasões e a retificação das áreas erroneamente registradas e multas**

Existem duas formas de definir imóveis rurais, uma, nos termos dos artigos 182 a 191 da Constituição Federal, em conjunto com a Lei nº 9.393/96 (que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural (ITR)) define como aquele localizado na zona rural do município em que se situa, de acordo com o plano diretor e suas alterações sistemáticas. Por outro lado, pode-se dizer também que o imóvel rural é aquele, que independentemente de estar na zona urbana, possui destinação de exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, como dispõem o Estatuto da Terra<sup>41</sup>, a Lei da Reforma Agrária (Lei nº 8.629/93)<sup>42</sup> e o Tema Repetitivo nº 174 do Superior Tribunal de Justiça, que analisou o conceito para fins de incidência tributária de IPTU/ITR.

---

<sup>41</sup>Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada

<sup>42</sup>Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial

De toda forma, é de se destacar que os imóveis públicos, fora da zona urbana, possuem maior chance de serem invadidos, em razão das condições do campo. Destaca-se que a fiscalização é ainda mais precária nesses locais, pois tratando-se de localização remota e muitas vezes isolada desses imóveis, dificulta-se a fiscalização regular, pela ausência de autoridades, como polícias e fiscais municipais, além de uma menor vigilância social devido à baixa densidade populacional, tornando-os alvos mais fáceis para ocupações irregulares.

Além disso, a percepção de propriedade e uso do solo desempenha um papel crucial na vulnerabilidade desses imóveis à invasão. Em muitos casos, terrenos públicos fora das zonas urbanas não estão claramente demarcados ou utilizados para finalidades visíveis, como parques ou edifícios públicos. Essa falta de uso aparente pode levar à percepção de que o terreno está "abandonado" ou não possui um proprietário ativo, incentivando ocupações por aqueles que buscam terra para fins de moradia ou cultivo.

Portanto, tratando-se de imóveis rurais públicos, a chance de ter imóveis invadidos em razão do descontrole cadastral e da má gestão das informações, historicamente reproduzidas, faz com que o Poder Público enfrente dificuldades associadas ao controle desses bens:

Por ser um país de dimensões continentais e com um histórico de pouco rigor na identificação das áreas rurais, a sobreposição de áreas tornou-se fato corriqueiro no Brasil. Há um longo histórico de ocupações ilegais de terras públicas que advém, especialmente, da falta de uma boa delimitação dos bens imóveis rurais (Moreira, 2023, p. 9).

Utilizar-se de meios tecnológicos (tais como geoprocessamento e acompanhamento por meio de drones) é, portanto, medida essencial para auxiliar a manutenção da posse e realizar a definição precisa de fronteiras e limites é outro aspecto

crucial na prevenção de ocupações ilegais. Acerca do georreferenciamento, Moreira (2023) destaca sua importância:

Georreferenciamento é um memorial descritivo da área rural, assinado por um profissional habilitado, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas pelo Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo Incra. Esse memorial descritivo, elaborado de acordo com as normas fixadas pelo Incra, será certificado pelo mesmo órgão, **o qual atestará a inexistência de outra área sobreposta ao imóvel rural em questão**. Essa certificação deverá ser registrada no Registro de Imóveis competente (Moreira, 2023, p. 10, grifo nosso)

A questão do descontrole de registros imobiliários no país é notório, mas um fato curioso a respeito da delimitação das áreas merece destaque: Considerando apenas os dados de cadastros de imóveis rurais no país, a soma de todas as áreas de imóveis rurais (desconsiderando os imóveis urbanos) no Brasil supera em 600.000 km<sup>2</sup> a área do território brasileiro:

Do Oiapoque ao Chuí, o território brasileiro tem cerca de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>. No papel, porém, o território brasileiro é maior. Oficialmente, segundo o IBGE, essa é a superfície do País. Quando se faz a soma da área de todos os imóveis rurais cadastrados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma (Incra), o resultado final chega a 9,1 milhões de km<sup>2</sup>. (...) O esticamento do território nacional foi verificado pelo Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários, após obter no Incra, por meio da Lei de Acesso à Informação, dados detalhados do Serviço Nacional de Cadastro Rural - que tem a tarefa de recolher informações de todos os imóveis rurais registrados no País. O mapeamento reúne informações de 2011. As de 2012 ainda não foram compiladas pelo Incra. Os peritos concluíram que o Brasil, uma das maiores potências agrícolas do mundo, está longe de ter um cadastro de terras confiável (Arruda, 2013, n.p)

Um software que mantenha registros detalhados e atualizados da demarcação de limites das propriedades públicas rurais é fundamental para resolver disputas de terra e evitar a perda gradual de áreas públicas por meio de invasões sutis e progressivas por meio do direito de sequela, isto é, aquele que o titular de direito real possui de reivindicar o imóvel, consoante o artigo 1228 do Código Civil, que dispõe que “o

proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

O controle aprimorado do patrimônio facilita a identificação e correção de registros de áreas que foram erroneamente documentadas nos cadastros oficiais. Muitas vezes, erros históricos no registro de imóveis rurais, como sobreposições de terras e descrições imprecisas, resultam em disputas de propriedade e incertezas legais que podem ser exploradas por invasores.

Ao utilizar tecnologias de mapeamento precisas e realizar levantamentos topográficos detalhados, é possível corrigir essas discrepâncias e atualizar os registros de forma que reflitam a realidade do terreno. Isso não apenas resolve conflitos existentes, mas também previne novos problemas de titulação e posse, assegurando que cada parcela de terra esteja claramente definida e registrada.

Diante da consolidação de dados que o sistema permite, faz-se possível tomar as medidas cabíveis para reaver os imóveis rurais que tenham sido alvo da apropriação indevida, nos termos dos artigos 8-A e 8-B da Lei Federal nº 6.739/1979, que dispõe sobre a matrícula e registro de imóveis rurais:

Art. 8ºA A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado poderá promover, via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação feita em desacordo com o art. 225 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importar em transferência de terras públicas.

(...)

Art. 8ºB Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada, requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma

prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 8ºA.

A promoção de um controle eficaz dos imóveis rurais também envolve a regularização fundiária, que é crucial para a segurança jurídica do município e para o desenvolvimento sustentável das áreas rurais. Ao garantir que todos os imóveis estejam devidamente registrados e regularizados. Com um cadastro atualizado e preciso, os governos podem planejar melhor o uso do território, alocando terras para fins específicos, conforme as exigências do interesse coletivo, ajudando a equilibrar as necessidades econômicas, sociais e ambientais, promovendo um uso mais racional e sustentável do território rural.

Outra questão relevante do ponto de vista ambiental é relativo à instituição e manutenção de reserva legal, obrigatória para todo imóvel rural, nos termos do art. 12 do Código Florestal, inclusive aqueles de propriedade do município, posto que o artigo 17º da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) disciplina que “a Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado”. De acordo com o Código Florestal, a reserva legal é uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural com a função de assegurar o uso econômico, de modo sustentável, dos recursos naturais do imóvel rural; auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade bem como o abrigo e a proteção da fauna silvestre e da flora nativa (Art. 3º, III do Código Florestal).

Em Minas Gerais, a área destinada à reserva legal pode ser de 20% a 35% (no caso de regiões de cerrado), conforme o artigo 12 da Lei 12.651/12. A área de reserva legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente, por meio de inscrição no



Cadastro Ambiental Rural (CAR). Se o CAR ainda não estiver instituído onde a propriedade estiver localizada, a reserva legal deve estar averbada na matrícula do imóvel.

Diante disso, percebe-se, mais uma vez, a relevância da manutenção de registros atualizados por parte da Administração, como forma de evitar prejuízos financeiros, posto que o artigo 55 do Decreto 6.514/2008 considera a falta de averbação da reserva legal como infração administrativa sujeita a multa diária, ressalvado o caso em que o Código Florestal dispõe que a inscrição no CAR desobriga o proprietário ou posseiro da averbação da reserva legal na matrícula.

Assim, a contratação de software que possibilite o acompanhamento de informações acerca da localização, e acompanhamento da área, se faz essencial para que os imóveis públicos rurais atendam sua função social (inclusive relativos aos mandamentos constitucionais insculpidos no artigo 225 da Constituição), evite invasões e esbulho à propriedade, e a sanção pelo uso ou registro incorreto dos imóveis.

## **6. AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS: NECESSIDADE, NOÇÕES BÁSICAS E NORMAS REGULAMENTADORAS**

Para a manutenção de um inventário eficaz, é preciso que se mantenha uma atualização recorrente do valor de mercado dos bens imóveis públicos, e como destaca Cunha (2016), o poder público não tem o hábito de avaliar o valor de seus bens públicos, e isto, somado à inexistência de um cadastro abrangente, confiável e centralizado, impossibilita de averiguar o valor de seus bens em termos monetários e uma gestão norteada pelo interesse público, seja através da obtenção de retorno financeiro, seja pela consecução de objetivos sociais. Cunha (2016) assevera que com uma gestão racional do patrimônio público, advém um potencial de retorno financeiro, mas no Brasil ainda não há um cadastro confiável de bens, impossibilitando fazer essa verificação em termos quantitativos.

Assim, Cunha (2016) assevera que o poder público precisa saber quais os bens que integram a propriedade pública, o valor de propriedade dos ativos, o quanto a manutenção dos bens custa aos contribuintes e como tais bens podem ser utilizados para a obtenção de rendimentos mais razoáveis. Dessa maneira, não apenas se faz necessária a manutenção de registro dos bens, como também, da avaliação deles.

Veja-se, por exemplo, que se o dispêndio que o Poder Público possui para a manutenção dos imóveis é próximo de seu valor, nem mesmo justifica mantê-lo em seu patrimônio. Além do mais, é necessário pensar que o levantamento de tais valores é uma necessidade essencial para a prestação de contas aos próprios cidadãos e para o

fomento de mecanismos de accountability, pois o valor do imobiliário público é, hoje, uma riqueza oculta (Cunha, 2016; Espírito Santo, 2017).

A avaliação de imóveis públicos que integrem o patrimônio da União deve ser orientada sob o enfoque do Decreto-Lei nº 9.760/1946, da Lei nº 13.465/2017, e da Lei nº 9.636/1998. O Decreto nº 46.467/2014, que define no âmbito do Estado de Minas Gerais os preceitos a serem seguidos para a administração e uso de imóveis públicos, define a avaliação de imóveis nos seguintes termos:

Art. 10 – A avaliação de imóvel é a análise técnica desenvolvida por profissional habilitado para identificar o valor de bem imóvel, por meio do seu valor de mercado, do valor venal ou do valor de referência, consideradas suas características físicas e econômicas, a partir de exames, vistorias e pesquisas do comportamento do mercado local e dos elementos formadores de valor.

A Lei Federal 9.636/1998 define o ofício de avaliação de imóveis nos seguintes termos:

Art. 11-A. Para efeitos desta Lei, considera-se avaliação de imóvel a atividade desenvolvida por profissional habilitado para identificar o valor de bem imóvel, os seus custos, frutos e direitos e determinar os indicadores de viabilidade de sua utilização econômica para determinada finalidade, por meio do seu valor de mercado, do valor da terra nua, do valor venal ou do valor de referência, consideradas suas características físicas e econômicas, a partir de exames, vistorias e pesquisas.

Em adição, a primeira parte da NBR 14653 conceitua a avaliação de bens como sendo:

3.5 avaliação de bens: Análise técnica, realizada por engenheiro de avaliações, para identificar o valor de um bem, de seus custos, frutos e direitos, assim como determinar indicadores da viabilidade de sua utilização econômica, para uma determinada finalidade, situação e data.

Também, a avaliação de bens imóveis possui como sustentáculo princípios e normas técnicas afetas que visam proporcionar subsídios necessários para a tomada de

decisões por parte dos gestores, tais como preços para eventual compra e venda do imóvel analisado, custos incidentes, direitos reais<sup>43</sup>, alternativas de investimentos, etc.

Trata-se de um ofício desempenhado exclusivamente, sob pena de nulidade, por engenheiros e arquitetos, registrados em seus respectivos conselhos de classe, atuando em estrita observância às normas técnicas que disciplinam a matéria. Nesse sentido, destaca-se a lição de Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, senão vejamos:

Com o devido respeito, segundo a Lei 5.194/66, art. 7.º, alínea c, a função de avaliar imóveis é prerrogativa de engenheiro civil, arquiteto e engenheiro agrônomo. O corretor de imóveis não está habilitado para exercer a função de avaliador, privativa por lei dos profissionais do CREA. A avaliação de imóveis requer conhecimentos específicos em matemática financeira, estatística e domínio dos métodos avaliatórios bem como conhecimentos acerca de fundações, estruturas e coberturas de imóveis. Todas essas técnicas são específicas do conhecimento científico do profissional superior formado em engenharia ou arquitetura. (Nery Junior; Andrade Nery, 2006, p. 361, apud. Gomide, 2012, p. 9)

Atualmente, as normas técnicas afetas à avaliação de imóveis são a NBR 14653<sup>44</sup> e a NBR 12721/2006<sup>45</sup>, ambas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Especificamente no cenário de avaliação de bens imóveis públicos, destaca-se

---

<sup>43</sup> Os direitos reais são faculdades pertencentes a uma pessoa, com exclusão de qualquer outra, que incidem indiretamente sobre uma coisa determinada, oponível perante todos. (...) O direito real traduz-se em uma relação entre uma coisa e um indivíduo, dando uma série de prerrogativas sobre a coisa (Moreira, 2023).

<sup>44</sup> A NBR 14653 é dividida em sete partes. A primeira, de 2009, trata de procedimentos gerais. A parte 2, de 2011, é cabível aos imóveis urbanos. A terceira parte, de 2004, por sua vez, é específica para imóveis rurais. A parte 4, de 2002, aplicável a empreendimentos. A parte 5, de 2006, trata de máquinas, equipamentos, instalações e bens industriais em geral. A parte 6, de 2008, é relacionada ao tema de recursos naturais e ambientais. A parte 7, de 2009, trata de bens de patrimônio histórico e artísticos.

<sup>45</sup> Trata da avaliação de custos unitários e preparo de orçamento de construção para incorporação de edifícios em condomínios.

a Instrução Normativa nº 67 de 2022, da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU)<sup>4647</sup>.

Trata-se de atividade que visa estimar os valores de bens imóveis, fornecendo subsídios indispensáveis à tomada de decisões concernentes a informações de locação<sup>48</sup>, compra, venda do imóvel<sup>49</sup>, informar sobre custos, usufrutos, direitos, alternativas, de investimentos, dentre outros. A avaliação pode ser igualmente demandada em caso de perícias judiciais em litígios, caso em que o perito avaliador atuará em arbitramentos, esclarecimentos e conclusões em processos judiciais.

A avaliação imobiliária também se faz imprescindível em organizações que, pautadas pela gestão contábil, precisam realizar o controle de seus imóveis, destacando-se nesse caso, notadamente, as entidades da Administração Pública, direta e indireta, dos três poderes, mas não apenas elas, como também os bancos, incorporadoras, construtoras e seguradoras. Assim, previamente ao inventário cadastral, exigir-se-á a avaliação de tais imóveis.

---

<sup>46</sup> Trata-se do órgão competente para formular e propor a política de gestão do patrimônio da Administração Direta da União, bem como de seus órgãos, autarquias, e fundações públicas federais.

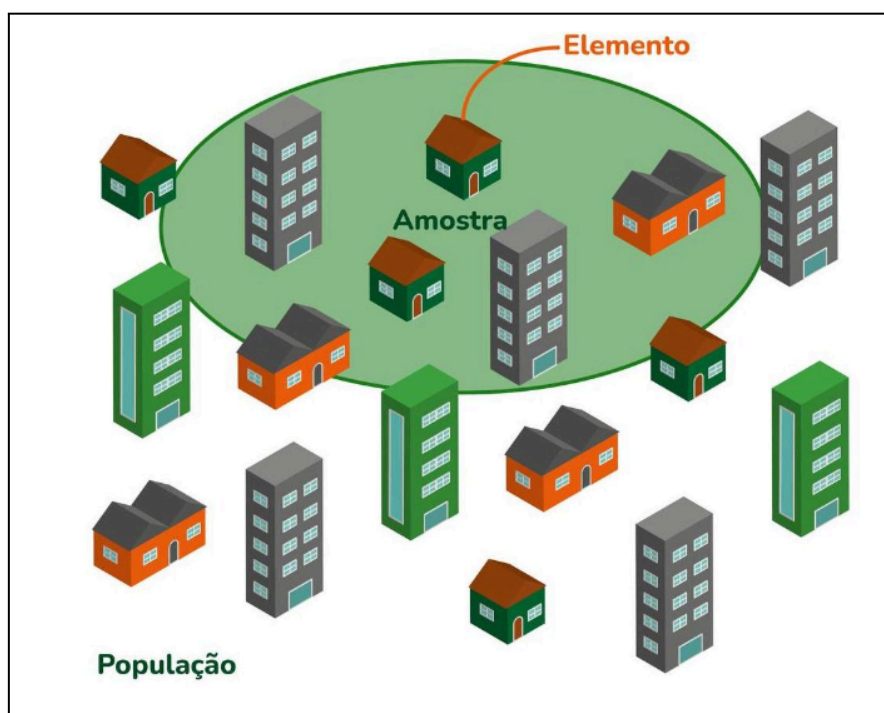
<sup>47</sup> Na avaliação de bens imóveis públicos considerar-se-á tanto as normas da ABNT quanto às normas do SPU. A IN nº 67/2022 objetiva a padronização dos procedimentos de avaliação com vistas aos instrumentos de negócio da administração pública, tratando-se de uma consolidação de legislação e/ou pareceres jurídicos que dispõem sobre o tema. Lado outro, as normas da ABNT possuem caráter científico, aplicável também aos particulares, visando elucidar o modo como deverão ser operacionalizados os procedimentos teóricos e práticos da atividade avaliativa.

<sup>48</sup> A avaliação do imóvel é requisito imprescindível à locação de bem imóvel. Quando a Administração for a locatária (hipóteses do artigo 51 ou 74, V da Lei Federal nº 14.133/2021), a avaliação deverá ser prévia, para aferir a vantajosidade de se firmar o contrato e para demonstrar a economicidade de alugar um imóvel em detrimento de outros que possam satisfazer às necessidades do órgão ou entidade.

<sup>49</sup> A avaliação do imóvel é requisito imprescindível à alienação de bem imóvel público, como dispõe o artigo 76, caput da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ressalta-se que a avaliação será sempre uma estimativa (e não determinação do valor real), vez que possui como lastro dados amostrais<sup>50</sup>, e não a avaliação de todas as informações e variáveis intrínsecas e extrínsecas da totalidade dos imóveis da região em que se localiza o bem (população<sup>51</sup>).

**Figura 3 - Significado de População, Amostra e Elementos**



Fonte: CEPED/UFSC (2022) apud ENAP (2022)

Acerca do levantamento de fontes a NBR 14653-2 dispõe que:

8.2.1.3.2 O levantamento de dados tem como objetivo a obtenção de uma amostra representativa para explicar o comportamento do mercado no qual o

<sup>50</sup> A amostra é uma parcela representativa (porém, com dimensão reduzida e com característica de interesse) de um todo, subconjunto de dados ou elementos da população, em geral.

<sup>51</sup> A população é o conjunto como todo de indivíduos, objetos ou produtos que contém a característica em que se tem interesse.

imóvel avaliado esteja inserido e constitui a base do processo avaliatório. Nesta etapa o engenheiro de avaliações investiga o mercado, coleta dados e informações confiáveis preferentemente a respeito de negociações realizadas e ofertas, contemporâneas à data de referência da avaliação, com suas principais características econômicas, físicas e de localização.

A coleta de dados é uma etapa crítica no processo de avaliação, e ela envolve a obtenção de informações detalhadas sobre o imóvel, incluindo: (i) Documentação Legal: Certidões de matrícula, registros de propriedade, e quaisquer ônus ou restrições legais; (ii) Características Físicas: Medidas do terreno, área construída, idade do imóvel, estado de conservação e qualidade das benfeitorias; (iii) Localização: Análise da região onde o imóvel está situado, considerando acessibilidade, infraestrutura, serviços públicos disponíveis e características do bairro; (iv) Informações de mercado, como preços de imóveis similares na região, que podem ser obtidos através de consultas a imobiliárias locais, anúncios classificados e bases de dados públicas. De acordo com o ENAP (2022), algumas dificuldades podem ocorrer durante o processo de obtenção de amostras, notadamente:

1. **Discrepância entre os preços ofertados e valores transacionados:** Notoriamente, as ofertas dos bens imóveis são inflacionadas e, com efeito, não representam os valores de transação. Aquelas, por não representarem de modo fidedigno estes, pode-se implicar em fragilidade na estimativa dos valores reais de mercado;
2. **Dificuldade de obter amostras randomizadas:** É possível que em determinados casos seja impossível encontrar registros de transações ou ofertas na região que se compreende por população. A segregação seletiva de imóveis, comum em períodos de alta ou baixa nos preços dos imóveis, pode vir a macular negativamente no resultado final da avaliação.

Passada a fase de levantamento de dados, é realizada a visita técnica, uma etapa fundamental na avaliação de imóveis. Durante a vistoria, o avaliador verifica *in*

*loco* as condições do imóvel, confirmando as informações coletadas previamente e observando aspectos que possam influenciar seu valor, como: (i) Condições Estruturais: Verificação de eventuais problemas estruturais que possam depreciar o imóvel; (ii) Características do Entorno: Identificação de fatores valorizantes ou desvalorizantes na vizinhança, como proximidade a áreas comerciais ou industriais, presença de áreas verdes, entre outros. No contexto municipal, a visita técnica pode ser ajustada para incorporar particularidades locais, como a influência de obras públicas planejadas ou em andamento, que podem alterar a dinâmica do mercado imobiliário na região.

Também, destaca-se que diversos outros fatores impactam no valor do imóvel, a citar, normas de proteção ambiental, do patrimônio histórico, disposições acerca do plano diretor, dentre outras. Para alcançar o valor mais próximo do real, é imprescindível uma análise multifatorial, analisando a amostra sob a perspectiva de diversas ciências, como o direito imobiliário e urbanístico, planejamento urbano, economia, estatística, etc.

Com base nos dados coletados e na visita técnica, o avaliador realiza a análise e valoração do imóvel. Este processo envolve a aplicação de métodos de avaliação, que podem incluir: (i) Método Comparativo de Dados de Mercado: Utilizado para identificar o valor de mercado com base em transações recentes de imóveis semelhantes; (ii) Método de Capitalização da Renda: Aplicado principalmente em imóveis comerciais, considerando a capacidade de geração de renda do imóvel; (iii) Método do Custo: Considera o custo de reprodução ou substituição do imóvel, deduzindo a depreciação. A escolha do método deve ser adequada ao tipo de imóvel e à finalidade da avaliação, sempre respeitando as diretrizes das normas técnicas e a realidade do mercado local.



Após este momento procedimental, têm-se o laudo de avaliação, que é o documento final que sintetiza todo o processo de avaliação. Ele deve ser elaborado de forma clara e objetiva, contendo: (i) Identificação do Imóvel: Descrição detalhada das características do imóvel; (ii) Objetivo da Avaliação: Finalidade para a qual o laudo foi solicitado; (iii) Metodologia Utilizada: Justificativa dos métodos de avaliação aplicados; (iv) Análise de Mercado: Considerações sobre o mercado imobiliário local; (v) Conclusão: Valor de mercado estimado para o imóvel.

Após a elaboração, o laudo de avaliação deve ser revisado para garantir sua precisão e conformidade com as normas técnicas. Em alguns casos, pode ser necessário submetê-lo à homologação por órgãos competentes, especialmente em avaliações para fins judiciais ou tributários.

### **6.1 A avaliação como subsídio à tomada de decisões.**

Avaliações precisas ajudam o poder público a tomar decisões informadas sobre a compra, venda ou melhoria de propriedades. Além disso, proprietários podem usar avaliações para planejar reformas ou melhorias, entendendo como essas mudanças podem impactar o valor de mercado de seus imóveis, bem como, caso for esta a finalidade, projetar o retorno sobre o investimento feito no imóvel.

Antes de adquirir ou alugar um imóvel, é essencial que a Administração Pública avalie se o imóvel atende às necessidades específicas da entidade pública. Isso inclui verificar se o espaço é adequado para a finalidade pretendida, se possui a infraestrutura necessária e se está localizado em uma área estratégica para o funcionamento das atividades públicas.

Como exemplo, pode-se mencionar o caso de edifícios públicos próximos da população que estão sem afetação pública, obrigando a população a se deslocar para longe dos seus centros residenciais para acessar serviços públicos, possibilitando a universalização e democratização do acesso. Outro exemplo seria a constatação de que existem imóveis públicos subutilizados em áreas nobres da cidade, que possuem o potencial de gerar receitas ao município (por meio da exploração do patrimônio) ou ainda economizando seus recursos ao compartilhar um mesmo local com diversos órgãos, evitando que seja adquirido ou locado um novo espaço.

Quando a Administração pretende adquirir um imóvel, a avaliação prévia permite determinar o valor de mercado do imóvel, evitando que a Administração Pública pague um preço acima do valor justo. Isso é crucial para a economicidade, um dos princípios fundamentais da gestão pública, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente.

Avaliar o estado de conservação do imóvel, principalmente no caso em que a Administração esteja adquirindo ou locando o bem por meio de licitação, garante, com certa margem de segurança, afirmar acerca da viabilidade (ou não) de a organização se instalar em determinado imóvel. Afinal, “a depender do estado de conservação, a Administração poderá ter o ônus de investir desde em simples reparos até em reformas substanciais do imóvel” (Bonatto, 2022, p. 524).

Trata-se de diligência prévia à aquisição de imóveis, que historicamente foi negligenciada pelo poder público, conforme Souza, Oliveira e Pereira (2016, p. 14):

Quanto a aquisição de bens pela Administração Pública, em um passado não muito distante **o Estado de Minas Gerais adquiria imóveis sem profunda análise prévia, o que muitas vezes trazia o ônus da regularização e os débitos pendentes para o ente**. Em outro ponto, também havia a aquisição de bens, por adjudicação ou por dação em pagamento, que não se prestavam

ao serviço público, bem como não atendiam uma finalidade pública, o que se tornava um encargo para a Administração.

A avaliação prévia escancara as reais condições da localidade, de modo que os custos de toda e qualquer adaptação que o gestor público entenda necessário deverão ser considerados nos atos preparatórios do procedimento de contratação, para que, em perspectiva comparada com outras localidades, verifique-se aquela que melhor atende às demandas administrativas, esteja em condições menos severas, que independem de adaptações, etc.

## **7. POSSIBILIDADES A RESPEITO DA ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS**

Primeiramente, insta salientar que, por alienações, engloba-se também os institutos funcionalmente equivalentes, que propicia a atribuição a terceiros de direitos de uso e fruição dos bens imóveis, afinal, os interesses são análogos e há equivalência quanto ao tipo relacionamento entre as partes (Justen Filho, 2021).

Do ponto de vista social, a alienação de imóveis públicos subutilizados pode ser integrada a políticas de habitação social e urbanização, contribuindo para a redução do déficit habitacional. Imóveis que não atendem mais às necessidades do poder público podem ser destinados a projetos de habitação de interesse social, promovendo inclusão e coesão social. Essa estratégia pode ser particularmente eficaz em áreas urbanas densamente povoadas, onde a oferta de terrenos é limitada e o custo da terra é elevado. Além disso, a ocupação desses imóveis por projetos sociais ou comunitários pode fortalecer o tecido social local, promovendo uma maior integração entre os moradores e melhorando a qualidade de vida nas comunidades envolvidas.

A disponibilização desses imóveis de forma integrada, pensando a realidade local do espaço urbano, somado a uma estratégia de planejamento urbano que visa otimizar o uso do solo, promove um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável. Ao liberar terrenos públicos para novos projetos, o município pode direcionar o crescimento urbano para áreas planejadas, evitando a expansão desordenada (como tratado anteriormente neste EVTEJA), garantindo que o desenvolvimento ocorra em locais com infraestrutura adequada.

Trata-se de uma estratégia multifacetada que, quando bem executada, pode atender de forma eficaz aos interesses públicos, promovendo um uso mais racional e sustentável dos recursos imobiliários do Estado. Para tanto, se faz necessária

Ainda, a alienação de imóveis públicos subutilizados é uma oportunidade para melhorar a eficiência da administração pública, pois ao desmobilizar ativos que não são mais estratégicos ou essenciais para a prestação de serviços públicos, o governo pode focar seus esforços e recursos na gestão de propriedades que realmente atendem às necessidades da população.

Salienta-se também que a alienação de imóveis públicos, quando inserida em uma estratégia bem planejada, pode ser uma ferramenta eficaz para a angariação de recursos financeiros por parte de um município. Essa prática envolve a venda de propriedades que não são essenciais para o cumprimento das funções públicas e que, portanto, podem ser monetizadas para gerar receita, o que exige a identificação criteriosa de imóveis que estão subutilizados ou que não têm um papel estratégico no desenvolvimento urbano (bens dominicais), permitindo que o município capitalize esses ativos de forma eficiente.

A venda de imóveis públicos pode proporcionar um influxo significativo de capital para os cofres municipais, que podem ser direcionados para investimentos em infraestrutura, serviços públicos, projetos sociais, como na construção de escolas, hospitais ou centros comunitários, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos, na revitalização de áreas degradadas ou na implementação de soluções de mobilidade urbana.

É crucial, no entanto, que o processo de alienação seja conduzido de forma transparente e responsável, com avaliações precisas e justas do valor dos imóveis e com a garantia de que os interesses públicos sejam priorizados, devidamente justificados e motivados no processo de licitação, considerando os impactos sociais e ambientais.

A partir de uma base de dados robusta mantida por software de gestão de imóveis, é possível proceder com a identificação de interesses públicos que justificam a venda de imóveis públicos, como desuso, obsolescência, ou mudanças de prioridade administrativa, o que os enquadraria como bens dominicais, cenário em que a alienação dos imóveis se torna lícita, conforme previsão do art. 101 do Código Civil<sup>52</sup>.

Também, a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas, cuja área seja superior a 2.500 hectares, à pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, dispensável esta quando se tratar de terras públicas para fins de reforma agrária (Carvalho, 2007), como dispõe o art. 49, XVII da Constituição Federal. Aplicando-se o princípio da simetria, é possível concluir que para alienações nestes termos, o município deverá requerer a prévia autorização da câmara de vereadores.

A alienação de imóveis públicos deve observar forma prescrita em lei, o que se justifica pela razão de os imóveis públicos serem sujeitos a regime especial, afinal, por serem *res pública*, no contexto de um Estado que se pretende democrático, os legisladores, representantes eleitos do povo, ao legislarem, estão externalizando os interesses que fazem jus aos votos que receberam da coletividade. Assim, os procedimentos de alienação dos imóveis devem observar a ineludível maximização do interesse público:

---

<sup>52</sup> Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

São bens sujeitos a um regime jurídico especial e peculiar em virtude dos interesses públicos a serem tutelados, inerente à utilidade e a valores que possuem. Esse regime especial comporta vínculos, obrigações, deveres e ônus, relativamente à disponibilidade desses bens, que ficam assim sujeitos a circulação, uso e alienação controlados (Silva, 2009, p. 815).

Além da autorização legislativa específica para o imóvel que se pretende alienar, é também imprescindível que haja prévia avaliação<sup>53</sup>(já tratada neste EVTEJA), como dispõe o Art. 76, I da NLLC:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, **exigirá autorização legislativa (...)** (grifo nosso).

Portanto, é de grande valia para a celeridade e para a clareza procedimental que o poder executivo mantenha boa gestão das informações e dos dados relativos ao imóvel, inclusive da avaliação, para que, quando da redação de proposta de lei a ser encaminhada à câmara dos vereadores, o prefeito deixe bem explicitadas as razões fáticas que justificam o interesse coletivo na alienação do imóvel.

Os procedimentos de alienação de imóveis públicos, conforme descrito na Instrução Normativa SPU/ME Nº 43, de 31 de maio de 2022, seguem um processo detalhado e regulamentado para garantir a legalidade e a transparência na transferência de propriedade de bens imóveis da União. Considerando a aplicação analógica da norma, fazendo as adaptações aos municípios, destacam-se os principais aspectos desses procedimentos.

---

<sup>53</sup> No mesmo sentido, são as leis orgânicas de São Gonçalo do Pará (art. 91), Perdígão (art. 36), Pedra do Indaiá (art.14), Itapeçerica (art. 104), Igaratinga (art. 107), Conceição do Pará (art. 99), Carmo do Cajuru (art. 104) e Divinópolis (art. 16)

O processo de alienação de imóveis públicos inicia-se com a análise da Proposta de Aquisição de Imóveis (PAI), submetida eletronicamente e deve atender a critérios específicos para ser validada. A Secretaria Municipal de Patrimônio ou o órgão equivalente verifica se o imóvel está devidamente identificado e registrado como propriedade do município. Após essa verificação, é feita uma avaliação da conveniência e oportunidade de alienação do imóvel.

Uma vez manifestado o interesse, o proponente é convocado a indicar e custear um avaliador para elaborar o laudo de avaliação do imóvel. Este laudo deve ser apresentado na modalidade completa, contendo todas as informações necessárias e seguir as normas da ABNT-NBR 14.653. O laudo é então submetido à homologação pelo órgão municipal competente, que verifica a conformidade do documento com as normas vigentes e a adequação do valor proposto.

Após a homologação do laudo de avaliação, o processo segue para a fase de concorrência pública eletrônica. O edital de licitação é publicado no Diário Oficial, no Portal Nacional de Compras Públicas, na plataforma de licitações utilizada, no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Patrimônio, e caso necessário, em jornais de grande circulação, observando-se os ditames da Lei 14.133/2021. O processo licitatório é conduzido na modalidade de maior oferta, respeitando o preço mínimo estabelecido no edital.

Como parâmetro dos intervalos em leilões que envolvam a alienação de bens imóveis da Administração Pública, pode-se utilizar os seguintes valores, de acordo com a Portaria 1.776/2024 do SPU:

1. Para imóveis avaliados em até R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), o intervalo mínimo de 1%;



2. Para imóveis avaliados em mais de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), o intervalo mínimo de 0,5%; e
3. A inexistência de intervalo máximo entre os lances.

Normalmente a transferência do imóvel para o adquirente só ocorre após o pagamento integral do preço estabelecido no contrato de compra e venda, mas, a depender dos objetivos do planejamento, pode-se realizar o registro do contrato de compra e venda no cartório de notas e sua averbação no registro de imóveis, visando a garantia de direitos reais cabíveis ao comprador, impedindo que durante o tempo em que o imóvel não for ocupado ele não sofra eventuais danos em razão de seu descuido. Normalmente, o adquirente também é responsável por quaisquer providências necessárias para a desocupação ou regularização do imóvel, mas a Administração deverá fiscalizar a consecução desses atos, para que no futuro não venha a ser prejudicada, do contrário, se a propriedade não for transferida o município continua a ser havido como dono do imóvel, recaindo para si todos os eventuais ônus relacionados à sua gestão.

Uma vez confirmada a inexistência de ônus ou gravames e eventuais impedimentos à alienação por meio de certidões, havendo autorização legislativa da alienação, e realizada a venda do bem por meio de procedimento administrativo próprio, considerando que todas as operações envolvendo um determinado imóvel devem ser objeto de registro ou averbação na respectiva matrícula, torna-se necessário o registro do contrato na matrícula do imóvel, tornando o ato público, oponível a toda e qualquer pessoa (efeito *erga omnes*), devendo estar descrito no instrumento convocatório qual das partes deverá fazê-lo.

A transparência é um aspecto crucial no processo de alienação. Todas as informações relevantes, incluindo editais de licitação e respostas a perguntas frequentes,

são disponibilizadas no portal de vendas da Secretaria. Além disso, o processo, idealmente, deve ser supervisionado por um Comitê Deliberativo, para opinar sobre a viabilidade do prosseguimento da alienação e pode recomendar diligências adicionais para complementação de informações.

Ao longo do processo de alienação, há mecanismos para assegurar que o procedimento seja conduzido de forma justa e transparente. Propostas podem ser canceladas ou suspensas por diversos motivos, como a existência de uma avaliação válida ou a necessidade de diligências adicionais. Todo o procedimento é regido por normas específicas para garantir que os interesses da Administração Pública e dos proponentes sejam devidamente protegidos.

A alienação de imóveis públicos subutilizados ou sem utilização apresenta um interesse público significativo, tanto do ponto de vista econômico quanto social. Primeiramente, do ponto de vista econômico, a venda desses imóveis pode representar uma importante fonte de receita para os cofres públicos.

Tais recursos podem ser reinvestidos em áreas prioritárias, como educação, saúde, infraestrutura e segurança pública, promovendo melhorias diretas na qualidade de vida da população. A alienação eficiente desses ativos também contribui para a redução de custos associados à manutenção e segurança de propriedades ociosas, que muitas vezes representam um ônus financeiro considerável para o Estado.

Ao desmobilizar ativos que não são mais estratégicos ou essenciais para a prestação de serviços públicos, o governo pode focar seus esforços e recursos na gestão de propriedades que realmente atendem às necessidades da população. Isso inclui a manutenção adequada de escolas, hospitais e outras infraestruturas críticas.

Além disso, a alienação de imóveis subutilizados pode estimular o desenvolvimento econômico local. Ao transferir a propriedade para o setor privado, abre-se a possibilidade de novos investimentos, como a construção de empreendimentos comerciais, residenciais ou industriais. Isso não apenas gera empregos diretos durante a fase de construção, mas também cria oportunidades de trabalho permanentes e aumenta a arrecadação de impostos municipais, como Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). A revitalização de áreas urbanas degradadas ou subutilizadas pode atrair novos negócios e melhorar a infraestrutura local, contribuindo para o desenvolvimento econômico sustentável das regiões envolvidas.

Assim, ganha-se por meio da receita gerada na alienação, através da redução de passivos da prefeitura e do direcionamento mais eficiente dos recursos já disponíveis, e por meio do incentivo à atividade econômica local, que gera frutos percebidos pelo Estado. Acerca disso, é interessante destacar a posição que tomou o Poder Executivo do Rio Grande do Norte, em proposição de projeto de lei à Assembleia Legislativa:

Diante da grave situação financeira experimentada por todos os entes da Federação, realidade na qual se insere o Rio Grande do Norte, a alienação de imóveis, com a geração de recursos financeiros, é um passo importante da Administração Pública no intuito de cumprir com as obrigações constitucionais impostas ao Poder Executivo, sobretudo nas áreas de segurança, saúde e educação, nas quais as obras de infraestrutura têm sido prejudicadas com a brusca queda na arrecadação tributária e repasses federais. Ademais, a medida proposta gera economia e eficiência à gestão pública, visto que os imóveis sem utilização geram a cobrança de taxas, como a de lixo, por exemplo, e gastos com conservação e vigilância, não estando o Estado com condições financeiras para fazer face a tais despesas, sendo desaconselhável a manutenção no patrimônio público estadual de imóveis em desuso. A alienação proposta evitará, ainda, a possibilidade de esbulho e turbacão de posse dos imóveis estaduais sem uso (Rio Grande do Norte, 2016, apud Moura, 2019, p. 17)

Além disso, no cenário do fomento à atividade econômica, destaca-se outro benefício de interesse coletivo quando um imóvel em desuso passa a ser ocupado: a sensação de segurança. Vejamos o que ressaltam Spadetto e Santos:

A grande quantidade de imóveis em desuso, muitas vezes sem a adequada manutenção, causam riscos de estabilidade, segurança e salubridade dos imóveis, além de diminuir a circulação de pessoas gerando sensação de insegurança, provocando um círculo vicioso – menos pessoas circulando, menos edificações ocupadas, maior quantidade de imóveis ociosos (Spadetto; Santos, 2023, p. 5).

Nesse diapasão, é de se ressaltar que a gestão de imóveis por meio de software especializado oferece uma série de vantagens que facilitam a tomada de decisões sobre a alienação de imóveis. Primeiramente, esses sistemas proporcionam uma centralização de dados, permitindo criar um cadastro integrado de todos os imóveis<sup>54</sup>.

Este cadastro, incluindo informações detalhadas como localização, tamanho, valor de mercado, estado de conservação e histórico de transações, dentre outras, facilita o acesso rápido a informações precisas, possibilitando que os gestores tomem decisões fundamentadas de maneira ágil, possibilitando-se também a emissão de laudos, relatórios e minutas específicas.

Ao fazer uso de uma solução de tecnologia da informação para a administração do portfólio imobiliário torna-se possível a realização de análises comparativas de mercado, integrando dados que ajudam a atualizar as avaliações dos imóveis com base em propriedades semelhantes na região. Essas ferramentas também oferecem simulações de cenários que ajudam a prever tendências de valorização ou

---

<sup>54</sup> Trata-se de medida urgente, pois, para fins de dimensionamento, apenas no Estado do Rio Grande do Norte, 61,8% dos imóveis não possuem forma de utilização definida, “indicando a fragilidade do controle do patrimônio imobiliário público estadual, uma vez que a maioria dos imóveis não possuem cadastro adequado” (Moura, 2019, p. 8-7).

desvalorização, auxiliando os gestores a tomar decisões mais informadas sobre o melhor momento para alienar um imóvel.

Do ponto de vista financeiro, a gestão de imóveis por software permite um monitoramento detalhado das despesas associadas a cada imóvel, como custos de manutenção, tributos e seguros. Isso ajuda a calcular o custo total de posse e facilita a projeção de fluxo de caixa futuro, permitindo que a administração avalie o impacto financeiro de manter ou alienar um imóvel. Com essas informações, é possível otimizar o portfólio imobiliário, identificando imóveis subutilizados ou que não atendem mais às necessidades estratégicas da organização.

Os processos de alienação de imóveis são significativamente facilitados pela automação proporcionada por esses softwares. Eles automatizam e/ou facilitam tarefas rotineiras, como a preparação de documentos/relatórios para venda e disponibilizam subsídios para a fundamentação da autorização legislativa.

Adicionalmente, a geração de relatórios personalizados e o monitoramento de indicadores de desempenho chave (*Key Performance Indicators* - KPIs) são funcionalidades essenciais desses softwares. Eles permitem criar relatórios detalhados que oferecem insights sobre o desempenho do portfólio de imóveis e monitorar KPIs relacionados à gestão imobiliária, auxiliando na identificação de oportunidades de alienação, ao averiguar que a manutenção da propriedade do imóvel já não mais se justifica sob a ótica do interesse público.

Por fim, a integração com outras ferramentas, como sistemas financeiros e de contabilidade, garante que todas as transações imobiliárias sejam refletidas nos registros financeiros da organização. A colaboração com softwares de gestão de projetos também

é possível, coordenando reformas ou desenvolvimentos que possam aumentar o valor de mercado de um imóvel antes de sua alienação.

Importante ressaltar que após efetivar-se a alienação do imóvel, de pronto o poder público deverá atualizar seus cadastros, dando baixa no bem, mantendo preservados os cadastros e informações já existentes. Trata-se de boa prática consolidada no Decreto Estadual de Minas Gerais nº 46.467/2014, artigo 59.

#### **7.1 Risco à consecução de retorno econômico financeiro em licitações para alienação de imóveis: O direito de preferência do prévio ocupante do imóvel na licitação para compra.**

A Nova Lei de Licitações dispõe, no art. 77, direito de preferência àquele que, atendendo a todas as disposições legais e dos atos administrativos da licitação de alienação, comprove a prévia ocupação do bem imóvel público:

Art. 77. Para a venda de bens imóveis, será concedido direito de preferência ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação.

Assim, o legislador reconheceu que, ajustando-se aos princípios dos artigos 182 e 184 da Constituição, aquele que já vinha dando função social ao imóvel deve ter o direito de compra priorizado:

O dispositivo reconhece que, em muitas das hipóteses previstas no art. 76, existem interessados titulares de uma posição jurídica privilegiada em face da política pública que fundamenta a alienação do patrimônio estatal. Assim, presente uma hipótese de alienação patrimonial que tenha por objetivo a regularização da ocupação da área, e não sendo realizada a venda direta com fundamento nos permissivos constantes no artigo 76, ainda assim os atuais ocupantes guardam o direito de preferência na aquisição do imóvel (Barral, 2022, p. 176).

Trata-se de hipótese na qual o prévio ocupante do imóvel, mesmo que não tenha ofertado o maior lance, deve ter a oportunidade de, ainda que tendo apresentado valor simbólico na sessão pública, em havendo competido no certame e atingido de maneira abstrata às exigências do edital, deve-se oportunizá-lo o direito de preferência, mediante a execução da prestação de conteúdo idêntico (Justen Filho, 2021; Barral, 2022).

Por se tratar de ocasião prévia na qual o ocupante já vinha dando destinação apropriada ao bem público, em consonância com a função social, o instrumento convocatório que tenha por finalidade a alienação do imóvel não pode perverter os princípios fundamentais que o dispositivo visa tutelar, impondo óbices que dificultem a participação do titular detentor de posição privilegiada:

Trata-se de situação que merece o adequado tratamento no edital do leilão, de modo que não se insiram regras que limitem ou dificultem o exercício deste direito de preferência, com atenção especial para as regras de convocação do ocupante para o exercício de seu direito (Barral, 2022, p. 176)

Importante destacar, ainda, que, se de acordo com a casuística, for constatado tratar-se de hipótese de ausência de licitação, por inviabilidade de competição, somente os prévios ocupantes poderão fazer jus ao direito de arrematar o imóvel em leilão, independentemente de o valor apresentado ser irrisório, considerando, inclusive, a eventual situação socioeconômica periclitante do sujeito. Corroborando a esta ideia, destaca-se o pensamento do eminente Marçal Justen Filho:

Essas considerações [acerca da *ratio legis* orientada à promoção da regularização da ocupação dessas áreas] fundamentam o entendimento de que as previsões do art. 77, quando preveem a ausência de licitação, configuram hipótese de inviabilidade de competição. Somente os sujeitos que se encontram na situação diferenciada prevista nas normas podem ser beneficiados pelas providências previstas nos dispositivos. No entanto, é irrelevante, para fins práticos, qualificar essas previsões como dispensa ou inexigibilidade (Justen Filho, 2021, p. 1124).

Como se percebe, a concessão do direito de preferência pode resultar em uma venda do imóvel a um preço inferior ao de mercado (e até mesmo irrisório). Se o ocupante prévio adquire o imóvel por valores abaixo do valor de mercado, o Estado pode sofrer uma perda financeira significativa, o que constitui um prejuízo direto ao patrimônio público. Para mitigar esse risco, é essencial manter o controle e o monitoramento de todo o patrimônio, consoante as considerações já realizadas neste EVTEJA.

A gestão eficaz de imóveis públicos, como já exposto anteriormente, se traduz em um conjunto de estratégias e práticas que podem ser adotadas para minimizar o risco de invasões e ocupações irregulares, garantindo que o patrimônio público seja utilizado de maneira eficiente e conforme os interesses coletivos.

Além disso, a implementação de políticas de uso do solo que incentivem o uso produtivo e sustentável dos imóveis públicos pode prevenir seu abandono ou subutilização, condições que frequentemente levam a ocupações irregulares. Ao promover o uso ativo dos imóveis, seja através de parcerias público-privadas, concessões de uso ou arrendamentos, o governo pode assegurar que essas propriedades contribuem para o desenvolvimento econômico e social, ao invés de se tornarem passivos ou alvos de invasão.

Repisa-se, a lei protege o instituto da posse, mesmo viciada, mesmo sendo injusta em face do legítimo possuidor. Dessa forma, novamente, constata-se que a posse jurídica (por meio de registro do imóvel) apesar de indispensável, por vezes é insuficiente, devendo ter também a posse natural do imóvel (constituída pelo exercício de poderes de fato sobre a coisa), e a ele deve ser dada destinação adequada em



observância à função social da propriedade, o que exige um planejamento rigoroso por parte do município, considerando, inclusive, o espaço urbano como um todo.

Do contrário, a própria lei estabelece que aquele que aquele que já vinha efetivando o uso do bem de acordo com as finalidades de interesse geral merece obter uma posição mais privilegiada, visando a regularização de sua prévia condição, o que pode ser desfavorável aos interesses da Administração Pública como um todo, mas que se justifica visando a proteção do indivíduo.

## **8. A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENQUANTO LOCADORA**

A locação do patrimônio imóvel dos entes de direito público da Administração Pública não se regulamenta pela Lei do Inquilinato (Lei Federal nº 8.245/91), como se extrai do Art. 1º, parágrafo único, “a”, 1:

Art. 1º A locação de imóvel urbano regula - se pelo disposto nesta lei:

Parágrafo único. Continuam regulados pelo Código Civil e pelas leis especiais:

a) as locações:

1. de imóveis de propriedade da União, dos Estados e dos Municípios, de suas autarquias e fundações públicas;

A opção do legislador se deu em função da incompatibilidade entre o interesse público e as disposições legais, entendendo que não se poderia permitir que esses imóveis sofressem o grau de restrições que a lei produz. Salienta-se, portanto, que o arrendamento dos imóveis da União é regido pelo Decreto-Lei 9.760/46 e pelo Decreto 6.874/44.

Ressalte-se, todavia, que a lei não se aplica apenas nas hipóteses em que o Estado atua como locador, na qualidade de proprietário do imóvel. Por outro lado, se o Estado atuar na qualidade de locatário (Poder Público como inquilino, caso em que, por exemplo, alugará a casa de um particular para a instalação de um determinado órgão público), a Lei 8.245/91 será aplicada naquilo que não contrariar normas específicas de direito público (a exemplo das disposições da Lei 14.133/2021) caso a ser tratado adiante.

Para que o bem imóvel possa ser alugado, é importante que ele se enquadre como bem dominial, estando plenamente desafeto de quaisquer prestações de serviço público. Nesse sentido é o Art. 64 do Decreto-Lei 9.760/1946:

Art. 64. Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.

§ 1º A locação se fará quando houver conveniência em tornar o imóvel produtivo, conservando porém, a União, sua plena propriedade, considerada arrendamento mediante condições especiais, quando objetivada a exploração de frutos ou prestação de serviços.

Importante salientar que a locação de um bem imóvel é personalíssima, isto é, *intuitu personae*, sendo vedado o desdobramento da posse direta (imediate) em posse indireta (mediata). Isso porque o Decreto-Lei nº 9.760/46, em seu artigo 88, veda a sublocação, no todo ou em parte, bem como a transferência de locação, sob pena de rescisão contratual (Art. 89, I), disposição que, apesar de cabível apenas à União, pode ser replicada em âmbito municipal, para que o ente público não perca o controle sobre o que ocorre com seu próprio patrimônio.

Por essa razão, justifica-se a previsão de cláusula contratual para realização de inspeções periódicas no imóvel e registro de laudos, visando verificar se ele está sendo utilizado conforme o contrato e se não há indícios de sublocação ou transferência, mantendo registro detalhado de todas as averiguações, relatórios e comunicações relacionados ao contrato de locação. De igual forma, exigir relatórios periódicos do locatário sobre o uso do imóvel, incluindo atividades realizadas e ocupantes presentes.

A legislação afirma que, basicamente, qualquer do povo poderá ser locatário de um imóvel público, consoante o artigo 86, III do Decreto-Lei nº 9.760/46:

Art. 86. Os próprios nacionais não aplicados, total ou parcialmente, nos fins previstos no art. 76 dêste Decreto-lei, poderão, a juízo do S.P.U., ser alugados:

III – a quaisquer interessados.

Ao alugar os imóveis públicos, o reajuste dos valores contratuais deverão ocorrer a cada 12 (doze) meses, devendo ser utilizado o Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acumulado no período ou outro índice que vier a substituí-lo. É o que dispõe a Portaria 5.389/2024 do SPU, em seu artigo 1º, caput, e parágrafo único.

## 9. A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENQUANTO LOCATÁRIA

Adotando por analogia o Decreto nº 46.467/2014, julga-se pertinente, sempre que a administração julgar a hipótese de alugar imóvel de terceiros, realizar prévio parecer técnico acerca do caso concreto, verificando, previamente, se existe, nos registros mantidos pelo município, imóvel que possa satisfazer suas necessidades administrativas:

Art. 54. Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual serão instalados, preferencialmente, em imóveis próprios, podendo, na ausência destes e caracterizada a necessidade, optar pela locação, **após a elaboração de parecer técnico do interessado.**

Parágrafo único. Antes do início dos trâmites processuais para locação, **o órgão ou entidade interessado deverá solicitar à SEPLAG informações acerca dos imóveis de propriedade do Estado que se encontrem disponíveis e que atendam à demanda do mesmo, conforme localização, descrição física e destinação informada** (grifo nosso).

Nos processos administrativos que visam a locação de imóvel de terceiros, é conveniente que a Administração solicite cópia da matrícula válida e atualizada do imóvel, com vistas a atestar que poderá firmar o contrato com a segurança de que não há hipoteca, penhora, ou qualquer outra restrição sobre o imóvel e que o venha privar da posse no futuro, o que fatalmente atentaria contra o princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos.

Após realização do parecer técnico, este será submetido à autoridade máxima do órgão, para a avaliação de vantajosidade (inclusive de preços, realizado por pesquisa de mercado nos termos do artigo 23 da Lei 14.133/2021), conveniência e oportunidade de se proceder com tal contratação:

Art. 55. A celebração de contratos de locação de imóveis por órgãos e entidades da Administração Pública estadual dependerá de autorização do seu respectivo dirigente máximo, mediante aprovação de parecer técnico, justificando sua oportunidade e conveniência.

Parágrafo único. O parecer técnico deverá conter pesquisa de mercado indicando o valor da locação e análise dos quesitos que justificam a sua escolha, destinação e adequação à sua finalidade, devendo ser inserido digitalmente no Módulo de Imóveis do SIAD.

No que tange ao exame de conformidade e prova de conceito, convém que a Administração discipline a forma de realização da vistoria do imóvel, para que sejam constatadas as condições do imóvel, seus pertences, dentre outros pormenores, conforme as considerações realizadas no relatório técnico, supramencionado. Trata-se de medida importante, pois, não apenas em um primeiro momento a entidade administrativa poderá averiguar se o imóvel atende às suas necessidades, como também, trata-se de medida que visa a proteção da confiança entre ambas as partes, pois um não poderá alegar do outro uma prestação a qual não tenha dado causa, e uma vez elegido o imóvel adequado, celebra-se o contrato, observados os procedimentos cabíveis.

Nesse sentido, um sistema de gestão de imóveis públicos pode ser uma ferramenta útil à Administração Pública quando ela se configura como locatária, por meio de funcionalidades que auxiliam na administração eficiente dos contratos de locação, garantindo a conformidade legal, a otimização de custos e a eficiência operacional. Isso envolve a administração das informações relevantes sobre os contratos de locação, como prazos, valores, cláusulas contratuais e condições de renovação. Isso facilita o acompanhamento de vencimentos e reajustes de aluguel, evitando multas e encargos decorrentes de atrasos ou falta de conformidade, ao mesmo tempo que permite uma análise detalhada dos custos associados aos imóveis locados.

Ademais, é possível, na locação de imóvel, a agregação de outros serviços vinculados, quando demonstrado que, em conjunto, o objeto será desempenhado atendendo a parâmetros de qualidade, sem que se concretize a concentração de mercado (Bonatto, 2022). Citam-se os serviços de limpeza, segurança, conservação, operação, manutenção e outros.

Tais custos podem estar contidos na taxa de condomínio, uma vez demonstrada a inviabilidade de parcelamento dos serviços, e a vantajosidade diante do atendimento dos requisitos do Art. 40, § 3º do Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Ao integrar informações financeiras e encargos, o sistema ajuda a identificar oportunidades de economia, como a renegociação de valores de aluguel ou a realocação para imóveis mais econômicos ou adequados. Essa capacidade de análise é fundamental para a otimização de recursos públicos, assegurando que o dinheiro dos contribuintes seja utilizado de forma eficiente. A comparação entre diferentes opções de locação baseadas em custo-benefício também se torna mais acessível, apoiando decisões estratégicas sobre a ocupação de imóveis.

Outro benefício significativo é a facilitação da transparência e a prestação de contas. Com um sistema de gestão de imóveis públicos, todas as informações sobre locações são registradas e facilmente acessíveis, permitindo auditorias rápidas e precisas. Isso não apenas facilita a conformidade com normas e regulamentos, mas também fortalece a confiança do público na administração pública ao garantir que todos os processos sejam conduzidos de maneira aberta e responsável.

O sistema também pode incluir funcionalidades para a gestão de manutenção e operação dos imóveis locados. Isso inclui o registro e acompanhamento de serviços de manutenção, garantindo que os imóveis estejam sempre em condições adequadas para o uso, evitando interrupções nas atividades dos órgãos públicos. A integração com fornecedores e prestadores de serviços pode agilizar os processos de manutenção, reduzindo o tempo de inatividade e melhorando as condições de trabalho.

Outro ponto importante que diz respeito à continuidade do serviço público é a proteção contra a eventual má-fé do proprietário, afinal, caso este alegue falsamente o descumprimento de cláusulas pactuadas e queira rescindir o instrumento (para reaver a posse sobre o imóvel), o poder público estará munido de informações para se defender de alegações infundadas e tomar as ações cabíveis. Mesmo que o município (ou qualquer entidade para a qual a posse tenha se desdobrado de forma lícita) não seja o proprietário do imóvel, a lei protege o possuidor, e lhe garante o direito de nela ser mantido, de reavê-la ou de impedir a sua violação em caso de ameaça iminente, isto porque toda posse é *ad interdicta*, conferindo ao seu titular a prerrogativa de defender-se dos ataques injustos de terceiros, inclusive do proprietário (Moreira, 2023).



## 10. ANÁLISE DE ALTERNATIVAS PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA

As três primeiras soluções apresentam pontos negativos tanto quanto a custo e tempo, como também, complexidade e necessidade de atualizações e suporte contínuo, além da impossibilidade de desenvolver soluções ajustadas às necessidades da Administração. Listamos os seguintes pontos negativos:

### 1. Desenvolvimento de solução interna:

- 1.2. **Custo e tempo:** Desenvolver uma solução interna pode ser extremamente caro e demorado. Isso inclui os custos de contratação de desenvolvedores, aquisição de ferramentas e tecnologias necessárias, além do tempo necessário para projetar, desenvolver, testar e implementar a solução;
- 1.3. **Complexidade técnica:** Desenvolver um software de gestão de imóveis e locações envolve uma complexidade técnica significativa, especialmente se a equipe de desenvolvimento não tiver experiência prévia na área. Isso pode levar a atrasos, erros e problemas de manutenção no futuro;
- 1.4. **Necessidade de atualizações e suporte contínuo:** Uma vez que a solução é desenvolvida e implementada, será necessário fornecer suporte contínuo, fazer atualizações e corrigir *bugs*. Isso requer recursos adicionais de pessoal e financeiros a longo prazo;

### Utilização de planilhas e ferramentas de gerenciamento de projetos:

#### 2.1 Limitações de funcionalidade: Planilhas e ferramentas de gerenciamento

de projetos podem não oferecer todas as funcionalidades necessárias para uma gestão eficaz de imóveis e locações. Embora seja possível cadastrar os imóveis e anexar toda a documentação relativa às propriedades, essa abordagem apresenta consideráveis limitações.

A falta de automação inerente a essas ferramentas pode resultar em falhas operacionais, além de aumentar o risco de erros humanos e potenciais fraudes, comprometendo a eficiência e a segurança na gestão dos imóveis. Essas ferramentas, além de não conseguirem lidar com contratos de locação complexos, têm limitações na geração de relatórios financeiros detalhados e carecem de integração com outros sistemas

Fórmulas complexas em grandes volumes de dados podem se tornar difíceis de gerenciar e manter. Erros são mais propensos e a depuração é demorada. Por exemplo, uma fórmula VLOOKUP ou INDEX/MATCH que busca dados em uma grande tabela pode se tornar extremamente lenta e propensa a erros se não for otimizada corretamente. Além disso, a falta de versionamento e rastreamento de dependências em fórmulas torna a manutenção muito dificultosa;

**2.2 Risco de erros e falta de escalabilidade:** Dependendo da complexidade das operações imobiliárias, o uso de planilhas e ferramentas simples pode aumentar o risco de erros<sup>55</sup>, falta de precisão e falta de escalabilidade à medida que a organização cresce ou adiciona mais propriedades à sua carteira. Além disso, existe o risco de falhas nas planilhas, o que pode resultar na perda de dados críticos e comprometer a integridade das

---

<sup>55</sup> Isso porque, como os valores das células estão interligados entre si, um erro humano irá reverberar para todos os demais valores, além de que, na medida que seu volume aumenta, torna-se mais complexa a gestão dos itens

informações, afetando negativamente a gestão dos imóveis.

**2.3 Dificuldade de colaboração:** Planilhas e ferramentas de gerenciamento de projetos podem não facilitar a colaboração entre membros da equipe, especialmente se várias pessoas precisarem acessar e atualizar as informações simultaneamente.

**Contratação de serviços terceirizados de licença e sustentação de software de gestão imobiliária:**

**3.1 Custo adicional:** Contratar serviços terceirizados de gestão imobiliária geralmente envolve o pagamento de taxas de gerenciamento, que podem representar um custo adicional significativo em comparação com a operação interna.

**3.2 Perda de controle e transparência:** Terceirizar a gestão imobiliária significa abrir mão de parte do controle sobre as operações e processos. Isso pode resultar em falta de transparência sobre as atividades realizadas em nome da administração pública.

**3.3 Qualidade variável dos serviços:** A qualidade dos serviços prestados por empresas de gestão imobiliária pode variar significativamente. Uma escolha inadequada de parceiro pode resultar em má administração de propriedades e possíveis problemas legais.

Assim, a justificativa técnica e econômica pela escolha de contratação de software as a service compreende:

**Eficiência operacional:** Um software especializado pode automatizar muitas tarefas

manuais associadas à gestão de imóveis, aumentando a eficiência operacional e reduzindo a necessidade de recursos humanos dedicados. Isso permite que a administração pública aproveite ao máximo seus recursos.

**Redução de erros e melhorias na precisão:** Os sistemas de software são projetados para executar tarefas de forma consistente e precisa, reduzindo o risco de erros humanos. Isso pode levar a uma melhor precisão nos dados, relatórios e processos de gestão, evitando custos associados a erros e retrabalho.

**Escalabilidade:** Os softwares de gestão de imóveis são frequentemente projetados para serem escaláveis, o que significa que podem crescer conforme as necessidades da organização aumentam. Isso permite que a administração pública expanda sua operação sem grandes investimentos adicionais em sistemas ou infraestrutura.

**Acesso a funcionalidades avançadas:** Os softwares especializados geralmente oferecem uma ampla gama de funcionalidades avançadas projetadas especificamente para atender às necessidades da gestão imobiliária. Isso inclui recursos como controle de locações, gestão financeira, relatórios personalizados e integração com outros sistemas.

**Economias de escala:** Ao contratar um software pronto, a administração pública pode se beneficiar de economias de escala, uma vez que os custos de desenvolvimento e manutenção são distribuídos entre vários clientes. Isso pode resultar em custos mais baixos em comparação com o desenvolvimento de uma solução interna personalizada.

**Atualizações e suporte contínuo:** Os fornecedores de software geralmente fornecem atualizações regulares e suporte técnico contínuo como parte do contrato de serviço. Isso garante que a administração pública tenha acesso às últimas tecnologias e

funcionalidades sem incorrer em custos adicionais significativos.

**Análise de retorno sobre o investimento (ROI):** Ao calcular o retorno sobre o investimento, é importante considerar não apenas os custos iniciais de aquisição do software, mas também os benefícios esperados em termos de eficiência operacional, redução de custos, melhorias na precisão e escalabilidade. Em muitos casos, os benefícios superam os custos a longo prazo.

### 10.1 Alternativas inviáveis para a gestão do patrimônio imobiliário dos Municípios Consorciados

Dentre as alternativas discutidas, duas se mostram **inviáveis** para a realidade do município dos Municípios consorciados, em especial, de Divinópolis e Perdigoão.

Alternativa	Justificativa
<b>Gestão com planilhas e ferramentas simples</b>	A dimensão e complexidade do patrimônio imobiliário público dos municípios consorciados (em especial, do Município de Divinópolis) exige uma solução robusta e escalável. Planilhas e ferramentas básicas se tornam <b>inefcazes e propensas a erros</b> em cenários com grande volume de dados, além de não oferecerem os recursos de segurança, controle de acesso e automação necessários para uma gestão eficiente e confiável.
<b>Desenvolvimento de</b>	Envolve <b>custos exorbitantes</b> com infraestrutura, equipe

Alternativa	Justificativa
<b>solução interna</b>	especializada, licenças de software e treinamento, além de um <b>longo tempo de implementação</b> . Os municípios se expõem, ainda, aos <b>riscos de obsolescência tecnológica</b> e à <b>dependência da estrutura interna</b> para a manutenção e atualização do sistema. Considerando a expertise disponível no mercado e a urgência em modernizar a gestão do patrimônio, essa alternativa se torna <b>inviável</b> .

As demais alternativas, contratação de uma empresa para a prestação material dos serviços de gestão e locação de um software de gestão de imóveis (SaaS), apresentam-se como opções viáveis.

## 10.2 Ponderação de vantajosidade entre os modelos

Ao analisar as alternativas para a gestão do patrimônio imobiliário municipal, é crucial considerar os **custos ocultos**, frequentemente negligenciados, mas que podem impactar significativamente o orçamento e a eficiência da gestão.

### 1. Planilhas e Ferramentas Simples:

**1.1 Erros e Retrabalho:** A suscetibilidade a erros humanos em processos manuais e desorganizados gera retrabalho, perda de tempo

e retrabalho, impactando a produtividade da equipe.

**1.2 Dificuldade de Controle e Segurança:** A falta de controle de versões, rastreamento de alterações e mecanismos de segurança robustos aumentam o risco de perda de dados, acesso não autorizado e fraudes.

**1.3 Limitação na Tomada de Decisões:** A ausência de relatórios gerenciais confiáveis e análises aprofundadas impede a tomada de decisões estratégicas e *data-driven*.

## **2. Desenvolvimento de Solução Interna:**

**2.1 Dependência de Profissionais Específicos:** A gestão da solução interna exige uma equipe interna de TI com expertise específica na linguagem de programação e na arquitetura do sistema, gerando custos com contratação, treinamento e retenção de talentos.

**2.2 Risco de Obsolescência:** A rápida evolução tecnológica pode tornar a solução interna obsoleta em pouco tempo, demandando novos investimentos em atualização ou desenvolvimento de um novo sistema.

## **3. Contratação de Empresa de Desenvolvimento:**

**3.1 Custos Adicionais com Mudanças de Escopo:** Alterações no escopo do projeto durante o desenvolvimento, comuns em projetos

complexos como este, podem gerar custos extras não previstos no contrato inicial.

**3.2 Dificuldade de Comunicação e Acompanhamento:** A falta de clareza na comunicação entre a Administração Pública e a empresa desenvolvedora, bem como a ausência de mecanismos eficientes de acompanhamento do projeto, pode resultar em atrasos, falhas e insatisfação.

#### **4. Contratação de Software (SaaS):**

**4.1 Dependência da Disponibilidade e Estabilidade do Serviço:** Os municípios consorciados ficam dependentes da disponibilidade e estabilidade do serviço SaaS contratado, visto que interrupções no serviço podem impactar diretamente as operações da Administração.

**4.2 Custos com Treinamento e Adaptação da Equipe:** A familiarização com a nova plataforma e seus recursos exige investimento em treinamento e suporte para os usuários, o que pode gerar custos adicionais.

A análise dos custos ocultos reforça a conclusão de que a contratação de um software SaaS especializado em gestão de imóveis apresenta a melhor relação custo-benefício. Embora apresente custos com migração de dados e treinamento, o modelo SaaS minimiza os riscos e os custos ocultos associados às outras alternativas,



garantindo uma solução robusta, atualizada e com melhor custo-benefício a longo prazo.

Ademais, esses pontos negativos são mitigados através de cláusulas contratuais penais, que impõem sanção ao eventual contratado em caso de descontinuidade do serviço prestado, bem como pela exigência de que a empresa contratada efetue o treinamento dos colaboradores.

### **10.3 Análise em perspectiva comparada de custos das soluções encontradas**

Diante do exposto, percebe-se que a solução que representa o menor dispêndio depende de vários fatores, incluindo o tamanho e a complexidade da administração pública, suas necessidades específicas de gestão de imóveis, contratos e inventário patrimonial, os recursos disponíveis e os objetivos a serem alcançados. No entanto, entende-se que a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de locação de software de gestão de imóveis, visando a gestão eficiente dos imóveis e a realização do inventário patrimonial dos bens imóveis representa o menor dispêndio.

Isso porque, embora a contratação de um software possa representar um investimento inicial com licenciamento, implementação, treinamentos, customização e outros, pode ser a opção mais econômica a longo prazo. Isso ocorre porque o software pode oferecer uma ampla gama de funcionalidades especializadas projetadas especificamente para atender às necessidades da gestão imobiliária. Além disso, os custos contínuos de manutenção e suporte geralmente são menores do que os associados ao desenvolvimento de uma solução interna, e o software pode ser escalado conforme necessário à medida que a administração pública cresce ou suas necessidades mudam.

Há de se ressaltar que sem nenhuma dúvida, a utilização de planilhas e ferramentas de gerenciamento de projetos é geralmente a opção mais econômica em termos de custo inicial. No entanto, essa abordagem pode se tornar mais dispendiosa à medida que a administração pública cresce ou suas necessidades se tornam mais complexas. As limitações das planilhas podem levar a erros, retrabalho e falta de escalabilidade, resultando em custos indiretos adicionais ao longo do tempo.

Na mesma toada, entende-se que a contratação de serviços terceirizados de gestão imobiliária, de forma fragmentada, geraria custos elevados e fixos, além de perda de controle e transparência, bem como, impossibilidade de gestão completa, plena e fiscalizatória efetiva dos bens patrimoniais.

Assim, a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de locação de software de gestão de imóveis, visando a gestão eficiente dos imóveis e a realização do inventário patrimonial dos bens imóveis, prorrogável por 10 anos (Art 107 da Lei 14.133/2021) se mostra a medida mais econômica, viável e menos dispendiosa, já que alcançará os seguintes benefícios:

<b>Critério</b>	<b>Planilhas e Ferramentas Simples</b>	<b>Desenvolvimento Interno</b>	<b>Contratação de Software (SaaS)</b>	<b>Contratação de Empresa de Desenvolvimento</b>
<b>Adequação à Escala</b>	Baixa	Baixa	<b>Alta</b>	Média
<b>Complexidade</b>	Baixa	<b>Alta</b>	Média	Alta

<b>Critério</b>	<b>Planilhas e Ferramentas Simples</b>	<b>Desenvolvimento Interno</b>	<b>Contratação de Software (SaaS)</b>	<b>Contratação de Empresa de Desenvolvimento</b>
<b>de Implementação</b>				
<b>Necessidade de Expertise Interna</b>	Baixa	<b>Alta</b>	Baixa	Média
<b>Flexibilidade e Escalabilidade</b>	Baixa	Baixa	<b>Alta</b>	Média
<b>Segurança e Conformidade</b>	<b>Baixa</b>	Média	<b>Alta</b>	Média
<b>Acesso a Inovações Tecnológicas</b>	<b>Baixa</b>	Baixa	<b>Alta</b>	Média

a) Planilhas e Ferramentas Simples: Apresentam baixo custo inicial, mas são inadequadas para a escala e complexidade, resultando em baixa eficiência, riscos de segurança e falta de conformidade.

- b) **Desenvolvimento Interno:** Demanda alto investimento inicial e longo tempo de implementação, com riscos de obsolescência tecnológica e dependência da equipe interna.
- c) **Contratação de Empresa de Desenvolvimento:** Apresenta custos e complexidade elevados, com riscos relacionados à gestão do projeto e à dependência do fornecedor.
- d) **Contratação de Software (SaaS):** Oferece o melhor equilíbrio entre custo-benefício, com implementação mais rápida, menor necessidade de expertise interna, alta escalabilidade, segurança e acesso às últimas tecnologias.

A contratação de um software SaaS especializado em gestão de imóveis destaca-se como a solução mais vantajosa para os municípios consorciados demandantes. Essa alternativa oferece um conjunto de benefícios que a tornam ideal para atender às necessidades específicas da administração municipal, garantindo uma gestão eficiente, segura, escalável e alinhada às melhores práticas do mercado.

### **10.3 Descrição da solução a ser contratada**

Diante do exposto, percebe-se que a solução que representa o menor dispêndio depende de vários fatores, incluindo o tamanho e a complexidade da administração pública, suas necessidades específicas de gestão de imóveis, contratos e inventário patrimonial, os recursos disponíveis e os objetivos a serem alcançados. No entanto, entende-se que a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de locação de software de gestão de imóveis, visando a gestão eficiente dos imóveis e a realização do inventário patrimonial dos bens imóveis representa o menor dispêndio.

Isso porque, embora a contratação de um software possa representar um

investimento inicial com licenciamento, implementação, treinamentos, customização e outros, pode ser a opção mais econômica a longo prazo. Isso ocorre porque o software pode oferecer uma ampla gama de funcionalidades especializadas projetadas especificamente para atender às necessidades da gestão imobiliária. Além disso, os custos contínuos de manutenção e suporte geralmente são menores do que os associados ao desenvolvimento de uma solução interna, e o software pode ser escalado conforme necessário à medida que a administração pública cresce ou suas necessidades mudam.

Há de se ressaltar que sem nenhuma dúvida, a utilização de planilhas e ferramentas de gerenciamento de projetos é geralmente a opção mais econômica em termos de custo inicial. No entanto, essa abordagem pode se tornar mais dispendiosa à medida que a administração pública cresce ou suas necessidades se tornam mais complexas. As limitações das planilhas podem levar a erros, retrabalho e falta de escalabilidade, resultando em custos indiretos adicionais ao longo do tempo.

Na mesma toada, entende-se que a contratação de serviços terceirizados de gestão imobiliária, de forma fragmentada, geraria custos elevados e fixos, além de perda de controle e transparência, bem como, impossibilidade de gestão completa, plena e fiscalizatória efetiva dos bens patrimoniais.

Assim, a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de locação de software de gestão de imóveis, visando a gestão eficiente dos imóveis e a realização do inventário patrimonial dos bens imóveis, prorrogável por 10 anos (Art 107 da Lei 14.133/2021) se mostra a medida mais econômica, viável e menos dispendiosa, já que alcançará os seguintes benefícios:

<b>Benefício</b>	<b>Descrição</b>
<b>Eficiência operacional</b>	O software automatiza muitas tarefas manuais associadas à gestão de imóveis e contratos, tornando os processos mais eficientes e reduzindo a necessidade de recursos humanos dedicados. Isso libera tempo e recursos para outras áreas.
<b>Precisão e consistência</b>	O uso de um software especializado garante maior precisão e consistência nos dados e processos relacionados à gestão de imóveis. Isso reduz o risco de erros humanos e retrabalho, garantindo que as informações estejam sempre atualizadas e confiáveis.
<b>Melhoria na tomada de decisões</b>	O software fornece acesso rápido e fácil a informações relevantes sobre o cadastro dos imóveis, anexos, quaisquer contratos relacionados ao imóvel, pagamentos de aluguel, despesas e controle sobre prazos legais. Isso permite uma tomada de decisões mais informada e estratégica, baseada em dados concretos e atualizados em tempo real.
<b>Controle financeiro</b>	O software facilita o acompanhamento das finanças relacionadas aos imóveis e locações, incluindo receitas, despesas, pagamentos de aluguel e inadimplência. Isso ajuda a administração pública a manter um controle financeiro mais rigoroso e a otimizar o uso de recursos financeiros.

<b>Melhoria na comunicação e colaboração</b>	O software permite uma comunicação mais eficaz e colaboração entre os diferentes departamentos e membros da equipe envolvidos na gestão de imóveis. Isso ajuda a garantir uma coordenação mais eficiente das atividades e a alinhar os esforços em direção aos objetivos comuns da administração pública.
<b>Conformidade e transparência</b>	O software pode ajudar a garantir conformidade com regulamentos e políticas governamentais relacionadas à gestão de imóveis e locações. Além disso, fornece um registro transparente e auditável de todas as atividades realizadas, garantindo transparência e prestação de contas.
<b>Melhoria na experiência do usuário</b>	O uso de um software intuitivo e fácil de usar melhora a experiência do usuário, tornando a gestão de imóveis e locações mais acessível e eficiente para todos os envolvidos. Isso aumenta a satisfação dos funcionários e dos stakeholders envolvidos no processo.

Para garantir uma avaliação precisa e uma contratação assertiva, é considerado essencial realizar um teste de conceito antes da contratação. Como requisito mínimo a ser avaliado, além das funcionalidades desejadas no software, as licitantes deverão demonstrar, no prazo de 3 (três) dias úteis, que o sistema possui as seguintes funcionalidades:

### 1.1 Sistema na nuvem

- a) Possibilidade de acessar de qualquer navegador atual;

- b) Notificações sobre prazos de vencimento através de pop-up;
- c) Selecionar tamanho da fonte;
- d) Colocar em tela cheia;
- e) Modo escuro;
- f) Minuta personalizada.

## **1.2 Segurança**

- a) Possibilidade de limitação de acesso de usuário por IP;
- b) Autenticação em dois fatores;
- c) Controle de acesso ao sistema, por horário e IP;
- d) Auditoria, contendo movimento realizado, usuário, descrição e data.

## **1.3 Módulo dashboard**

- a) Criação de painel dos dashboards favoritados por usuários;
- b) Alguns dashboards interativos.

## **1.4 Módulo pessoas**

- a) Indicadores.
- b) Tela resumo com as principais informações.
- c) Filtro simples.
- d) Filtro avançado.
- e) Possibilidade de exportar os registros filtrados, em PDF e Excel, selecionando as colunas necessárias.
- f) Importação em massa.
- g) Cadastros de tipos pessoas: Secretaria, Beneficiário, Usuário, Locador, Fiador,



Locatário, Prestador de Serviço, Administrador de imóveis.

- h) Cadastros dos dados principais: CPF/CNPJ, Nome Completo, Nascimento, Data de admissão, Data de demissão, Estado Civil, Nacionalidade, Naturalidade, Gênero, Identidade, Emissor, Regional, Empresa, Imóvel e Especialidades.
- i) Cadastro dos contatos: Tipo (LinkedIn, E-mail, Telefone Celular, Telefone Fixo), principal e assinatura eletrônica.
- j) Cadastro dos endereços.
- k) Cadastro das contas bancárias.
- l) Parametrização das permissões dos usuários, quais módulos e rotinas podem acessar e qual nível de permissão, se pode visualizar, criar, editar e excluir.
- m) Parametrização dos indicadores disponíveis por usuários.
- n) Possibilidade de anexar documentos.

## **1.5 Módulo imóveis**

- a) Indicadores: mapa com a localização dos imóveis cadastrados.
- b) Tela resumo com as principais informações e foto favorita do imóvel;
- c) Filtro simples;
- d) Filtro avançado.
- e) Possibilidade de exportar os registros filtrados, em PDF e Excel, selecionando as colunas necessárias.
- f) Informar se o imóvel é próprio ou alugado;
- g) Cadastro dos dados principais: status, situação do imóvel, matrícula, tipo de imóvel, zona, zoneamento, lote, sublote, bloco/quadra, AVCB, habite-se, IPTU e inscrição imobiliária.
- h) Cadastro do proprietário, vinculado com o cadastro da pessoa e informação percentual;

- i) Cadastros da secretaria.
- j) Cadastro dos valores: aluguel, condomínio, IPTU, venda.
- k) Cadastro das concessionárias: serviço (gás, telecomunicações, tratamento de água, energia elétrica), código e nome.
- l) Cadastro das características: banheiros, pavimentos, vagas de estacionamento, observações.
- m) Cadastro do endereço.
- n) Apontamento da localização através do Google Maps.
- o) Informações adicionais sobre as dimensões, terreno e condições do imóvel.
- p) Cadastro das avaliações: avaliador, valor, data avaliação e descrição.
- q) Cadastro das imagens e possibilidade de favoritar para aparecer na listagem.
- r) Cadastro das documentações: tipo de anexo, nome do arquivo e validade.
- s) Visualização dos colaboradores que trabalham no imóvel.
- t) Informações de legalização, tais como AVCB, licença, alvará: controle de matriz de risco, dimensão real e do projeto e controle do documento através do vencimento e da área.
- u) Gestão à vista dos prazos de vencimento.

## **1.6 Módulo Contratos de locação**

- a) Indicadores.
- b) Tela resumo com as principais informações.
- c) Filtro simples.
- d) Filtro avançado.
- e) Possibilidade de exportar os registros filtrados, em PDF e Excel, selecionando as colunas necessárias.
- f) Cadastros dos dados principais: modelo de contrato (típico, atípico, cessão),

situação,

destinação, tipo de utilização, índice de reajuste, alvará e responsável contrato.

- g) Relacionamentos: locatário, imóvel e locadores.
- h) Datas: prazo, início, fim, vencimento, próximo reajuste, data de assinatura, cadastro e indeterminado.
- i) Aluguel.
- j) Percentuais e taxas.
- k) Repasse: beneficiário, percentual e forma de repasse (sem repasse, na imobiliária, cheque, transferência bancária ou boleto bancário).
- l) Rescisão: tipo rescisão (sem custo, valor fixo, restante do contrato, número de aluguéis), valor, possui carência e meses de carência.
- m) Financeiro: plano de contas, centro de custo e porcentagem.
- n) Garantia: forma de garantia (sem garantia, título de capitalização, seguro fiança, caução e fiador).
- o) Seguro Incêndio/Predial.
- p) Cadastro de históricos.
- q) Movimentação financeira.
- r) Contas extras.
- s) Aditivos: alteração de CTO, alteração de datas, alteração de índice de reajuste, alteração de locadores, alteração de locatários, alteração de percentuais, alteração de repasse, alteração do valor de aluguel, lançar aluguel retroativo e negociação de reajuste.
- t) Documentação: tipo de anexo, nome do arquivo e validade.
- u) Download Economia.
- v) Download Minuta.
- w) Visualização dos contratos de serviços vinculados.

- x) Visualização dos processos judiciais vinculados.

### **1.7** Módulo contratos de vendas

- a) Tela resumo com as principais informações.
- b) Cadastros dos dados principais: status, tipo de contrato, data do contrato, data de assinatura e responsável pelo contrato.
- c) Relacionamentos: comprador, vendedor, despachante e imóvel.
- d) Financeiro: valor de venda, forma de pagamento, parcelas, data de vencimento, plano de contas, multa e juros.
- e) Cadastro de históricos.
- f) Movimentação financeira.
- g) Documentação.
- h) Visualização dos processos judiciais vinculados.

### **1.8** Módulo de ação judicial

- a) Indicadores.
- b) Tela resumo com as principais informações.
- c) Filtro simples.
- d) Filtro avançado.
- e) Possibilidade de exportar os registros filtrados, em PDF e Excel, selecionando as colunas necessárias.
- f) Importação em massa.
- g) Cadastro dos dados do contrato: contrato de locação, contrato de venda e atendimento.
- h) Dados do envolvido: autor e réu.
- i) Dados judiciais: número do processo, probabilidade de perda, status, escritório

(se o escritório for usuário do sistema, poderá visualizar apenas aqueles processos que ele está vinculado), polo ativo principal, pólo passivo principal, tipo de processo, esfera, comarca, vara/câmara, data causa, detalhamento, valor causa, valor depósito e valor envolvido.

- j) Andamento.
- k) Anexos.

### **1.9 Módulo de contrato de serviço**

- a) Tela resumo com as principais informações.
- b) Filtro simples.
- c) Filtro avançado.
- d) Possibilidade de exportar os registros filtrados, em PDF e Excel, selecionando as colunas necessárias.
- e) Importação em massa.
- f) Cadastro dos dados principais: categoria, tipo de serviço, forma de serviço, status do serviço, possui contrato de serviço e número do contrato.
- g) Relacionamentos: contratante, prestador, responsável e área de atuação.
- h) Financeiro: valor mensal, custo anual, valor total, saldo do contrato, redução mensal, índice de correção, valor variável, renovação automática, centro de custo, multa e rescisão antecipada.
- i) Datas e prazos: início, fim, prazo, dias para término e prazo de aviso prévio.
- j) Aprovadores.
- k) Cadastro de históricos.
- l) Anexos.

### **1.10 Módulo atendimento**

- a) Tela resumo com as principais informações.
- b) Filtro simples.
- c) Filtro avançado.
- d) Cadastro do protocolo, status, responsável e observações.
- e) Cadastro de históricos.
- f) Anexos.
- g) Visualização dos processos judiciais vinculados.

#### **1.11** Módulo de emissão de laudos de avaliação de imóveis

- a) Tela resumo com as principais informações.
- b) Filtro simples.
- c) Cadastro dos dados principais: status, data de solicitação, data prevista e observações.
- d) Imóvel: endereço, matrícula, IPTU, inscrição imobiliária.
- e) Acompanhamento.
- f) Cadastro de históricos.
- g) Relatórios analíticos em formato PDF e excel.
- h) Anexos.

#### **1.12** Módulo legalização

- a) Controle de arquivos: tela resumo com as principais informações, filtro simples, filtro avançado, possibilidade de exportar os registros filtrados, em PDF e Excel, selecionando as colunas necessárias.
- b) Legalização: indicadores, tela resumo com as principais informações, filtro simples, filtro avançado, possibilidade de exportar os registros filtrados, em PDF e Excel, selecionando as colunas necessárias e importação em massa.

### **1.13 Módulo financeiro**

- a) Movimentações financeiras: contrato de venda, contrato de locação, gerar remessa, baixar em lote e download de boleto.
- b) Arquivos bancários: remessa e retorno.

### **1.14 Módulo configuração**

- a) Atendimentos: serviços, tipos de serviços e status de progresso.
- b) Contratos de locação: formas de cobrança, formas de garantia, layout de minuta, motivos de situação, período de vigência, ramos de atividade, tipos de cobertura e unidades.
- c) Contratos de crédito: carteira, produto contratado, processamento especial, política de negociação, processo jurídico, situação de crédito, tranche e tipos de amortização.
- d) Contratos de vendas: tipo de contrato.
- e) Contratos de serviço: formas de serviço, usuários de serviço, tipos de serviço, status do serviço, tipos de histórico do serviço, categorias de contrato e período de vigência.
- f) Financeiro: centro de custo, conta corrente, formas de pagamento, plano de contas e tipos de documentos.
- g) Imóveis: informação de terreno, layout, situação, status, tipo e zona territorial.
- h) Legalização: tipo observação.
- i) Processos judiciais: comarcas, esferas legais, probabilidade de perda, status de processo, tipos de ação, tipos de processo e tipos de litisconsórcio.
- j) Pessoas: área de atuação, especialidades, grupos de trabalho, grupos de administrador, perfil e tipos de empresa.

k) Parâmetros: atualizações, bancos, níveis de planos de contas, controle de arquivos, e-mails de notificação, geral, imposto de renda e índices de reajuste.

### **1.15 Módulo GeoMap**

- a) Cadastro dos dados principais do imóvel:
  - a. Categoria do imóvel: urbano ou rural;
  - b. Tipo imóvel: lote, casa, galpão, prédio, etc;
  - c. Localização: zona, lote, zoneamento, sub lote, etc;
  - d. Metragem do imóvel;
- b) Acompanhamento.
- c) Cadastro de históricos.
- d) Relatórios analíticos em formato PDF e Excel.
- e) Anexos.

### **1.16 Módulo GeoReg**

- a) Cadastro dos dados principais do imóvel:
  - a. Categoria do imóvel: urbano ou rural;
  - b. Tipo imóvel: lote, casa, galpão, prédio, etc.
  - c. Localização: zona, lote, zoneamento, sub lote, etc;
  - d. Matrícula cartório;
  - e. Metragem do imóvel;
  - f. Atividade a regularizar;
  - g. Acompanhamento.
  - h. Cadastro de históricos
  - i. Relatórios analíticos em formato PDF e Excel.
  - j. Anexos.



Propõe-se a realização de prova de conceito, e, caso o licitante se recuse a realizá-la ou, sem justificativa aceita atrasar sua realização ou fazê-lo fora das especificações previstas no Edital, a proposta do licitante será recusada.

Os softwares liberados sob a forma de amostra e no âmbito da prova de conceito serão tratados como protótipos, podendo ser manuseados pela equipe técnica responsável pela análise, não gerando direito a ressarcimento.

Após a divulgação do resultado da licitação, as amostras disponibilizadas deverão ser indisponibilizadas pelos licitantes no prazo de 30 (trinta) dias. Isto é, o acesso aos sistemas disponibilizados ao CIMMVI e municípios consorciados, a título de amostra não, durarão mais do que esse prazo.

Os licitantes deverão colocar à disposição da Administração todas as condições indispensáveis à realização de testes e fornecer, sem ônus, os manuais impressos em língua portuguesa, necessários ao seu perfeito manuseio, quando for o caso.

Por fim, a contratação de software geralmente tem um caráter continuado, posto que, a interrupção pode comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

## **11. ESTIMATIVA DE IMÓVEIS DENTRE OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS.**

Conforme desenvolvido no presente estudo, fica claro que alguns problemas são crônicos e atingem de forma severa a realidade municipal, sendo eles o controle precário do patrimônio imobiliário, o desconhecimento de todos os ativos imobilizados que integram o patrimônio público, a irregularidade dos bens (falta de registros em transcrição ou matrícula) e o escasso debate acerca do tema. No entanto, para propor uma intervenção em tal realidade, é preciso, no mínimo, ter alguma base para que se possa realizar estimativas acerca da quantidade de imóveis sob controle do poder público.

Para tanto, optou-se por eleger um dos municípios consorciados que em sua lei orgânica tenha positivado o dever de realizar a manutenção de cadastros de edifícios públicos e a sua atualização periódica, considerando que estes municípios, por mister legal, possuem probabilidades maiores de possuir um cadastro mais confiável que os demais. Para tal, foi elegido o Município de Divinópolis, que no artigo 15 de sua lei orgânica dispõe o dever de cadastrar, zelar e identificar tecnicamente as edificações de interesse administrativo, as terras públicas e a documentação dos serviços públicos, bem como o mandamento, de ao fim de cada gestão, atualizar esse cadastro.

Assim, coletando dados consolidados pelo Registro Geral de Imóveis e Hipotecas da Comarca de Divinópolis, obtidos por meio do auxílio da Prefeitura de Divinópolis e do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Vale do Itapecerica, através do Ofício Gab nº 390/2024, entes que prontamente se colocaram à disposição para auxiliar a elaboração deste estudo com tais informações, foram identificados exatos **4.327 imóveis de propriedade do Município de Divinópolis**, registrados na serventia extrajudicial competente.

Nessa linha, destaca-se que de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional (apud CRECI-DF, 2020), **50% dos imóveis no Brasil têm algum tipo de irregularidade**, o que representa 30 milhões de domicílios. No Estado de Minas Gerais, a proporção foi novamente observada: **Cerca de 50% possuem alguma irregularidade** conforme dados do Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais (CORI-MG, apud. CRECI-DF, 2020; Moinhos, 2024). Assim, podemos utilizar essa proporção para estimar as quantidades a nível local.

Considerando que D'Ottaviano e Silva (2009) indicaram que, à época, 13% dos imóveis no Brasil possuíam algum grau de precariedade (localizados em setores subnormais e em setores precários, e nestes, os níveis de irregularidade tendem a ser piores), tendência que, vale ressaltar, o Brasil não contornou desde então, reforça-se a possibilidade de um alto grau de irregularidade fundiária dos imóveis públicos nas zonas urbanas, locais onde os fenômenos da ocupação irregular do solo tomou força a partir do êxodo urbano, iniciado na década de 1960.

Igualmente, os imóveis rurais pertencentes ao poder público também sofrem por descontrole patrimonial por razões históricas que remontam à Lei de Terras, de 1850, como aduz Moreira (2023).

Estudiosos apontam que, de fato, a proporção de imóveis públicos registrados é menor que a quantidade real:

Há vários mecanismos de entrada de imóveis no patrimônio público para além da própria aquisição direta: a legislação da maioria das cidades determina que, ao se realizarem novos loteamentos residenciais, um percentual dos terrenos seja doado ao Município; há também a possibilidade que, caso o proprietário tenha débitos tributários e mantenha seu imóvel em mau estado de conservação, este possa ser arrecadado pelo poder público, o que também ocorre quando alguém falece e não deixa herdeiros reconhecidos; a desapropriação, por sua vez, implica na transferência de um

imóvel para o poder público, mediante indenização, quando há justificada utilidade ou necessidade pública, ou interesse social.

Estes imóveis são transferidos para a esfera pública sem, na grande maioria das vezes, haver um sistema de gestão que consiga monitorar as prioridades de destinação, ou empenhar a receita necessária para adequar o imóvel às necessidades do uso, levando, portanto, à situação de desocupação por décadas. A profusão de mecanismos de entrada resulta, assim, na existência de bens públicos ociosos não apenas nas áreas esvaziadas e nas frentes de expansão da cidade, como também em lugares onde há grande demanda por utilização e adensamento populacional. (Duarte; Amorim, 2022, n.p).

Nem mesmo a nível federal, onde os mecanismos de controle são mais robustos, a gestão patrimonial dos imóveis públicos é eficaz, conforme aduz o Tribunal de Contas da União (2024).

Portanto, considerando todos os dados oficiais e a realidade fática que se inserem os bens públicos, podemos considerar, **de forma conservadora**, para fins de definição de quantitativos, que os bens públicos imóveis, que não possuem registro nos cartórios competentes (seja matrícula ou transcrição), é, aproximadamente **30% maior, do que aquilo que consta nas serventias extrajudiciais**, quantitativo que diante de todo o exposto, se mostra razoável.

### 11.1 O tamanho da população como variável explicativa da quantidade de imóveis

A relação entre a quantidade de imóveis públicos e a população de um município é uma questão complexa que envolve vários fatores inter-relacionados. Em linhas gerais, a lógica subjacente é que à medida que a população de um município cresce, a demanda por serviços públicos também aumenta, o que muitas vezes leva a um aumento na quantidade de imóveis públicos necessários para acomodar essa demanda.

Serviços como educação, saúde, segurança, assistência social e outros que sejam de competência da Administração Pública exigem instalações físicas adequadas, como escolas, hospitais, delegacias e edifícios administrativos.

Nos municípios com maior densidade populacional, a pressão por serviços públicos eficientes é ainda mais pronunciada, podendo resultar em uma expansão do número de imóveis públicos para assegurar que todos os residentes tenham acesso adequado a esses serviços essenciais. Por exemplo, em áreas urbanas densamente povoadas, pode ser necessário construir mais escolas e unidades de saúde para atender a população crescente, enquanto em áreas menos densamente povoadas, a quantidade de imóveis pode ser menor, mas distribuída de maneira a cobrir amplamente a área geográfica.

Apenas para fins ilustrativos, escolhendo a região sudeste como enfoque, há, no Espírito Santo, aproximadamente 3.200 imóveis públicos sob a tutela do governo estadual (Spadetto; Santos, 2023) e uma população de 3.833.712 habitantes (IBGE, 2022); em Minas Gerais, há aproximadamente 13.000 imóveis públicos do governo estadual (Souza; Oliveira; Pereira, 2016) e 20.539.989 habitantes (IBGE, 2022), e em São Paulo, o governo estadual possui aproximadamente 35.000 imóveis (Paiva, 2022), com uma população de 44.411.238 habitantes (IBGE, 2022). Para o Estado do Rio de

Janeiro, não foram encontradas estimativas, provavelmente pelas razões suscitadas por Cunha (2016), ao tratar da realidade daquele estado<sup>56</sup>.

Portanto, percebe-se que, em regra, maior sendo a população de um local, maior será a quantidade de imóveis públicos. Existe uma relação entre o crescimento da quantidade de imóveis e a população. Espírito Santo (i) e São Paulo (ii) possuem proporções bastante semelhantes de, aproximadamente, 1.198 e 1.269 habitantes por imóvel público, respectivamente, e, por outro lado, Minas Gerais (iii) possui aproximadamente 1.580 habitantes por imóvel público - proporção que ainda que apresentando maior variância, está aproximada dos demais estados.

$$i. \text{Proporção de população por imóvel (ES)} = \frac{3.833.712}{3200} = 1.198$$

$$ii. \text{Proporção de população por imóvel (SP)} = \frac{44.411.238}{35000} = 1.269$$

$$iii. \text{Proporção de população por imóvel (MG)} = \frac{20.539.989}{13.000} = 1.580$$

Partindo da hipótese de que existe uma relação de proporção entre população e imóveis públicos mais ou menos semelhantes em contextos socioeconômicos

---

<sup>56</sup> Com efeito, o descontrole patrimonial do Rio de Janeiro é um dos mais reportados. Duarte e Amorim (2022, n.p) ressaltam que “Município do Rio de Janeiro lista 7021 imóveis próprios, dos quais, a partir de uma vistoria, observa-se que centenas já não existem mais, por terem sido demolidos para obras viárias. Questionada sobre a utilização atual de seus imóveis, a Secretaria Municipal de Fazenda informou não contar com um sistema que possa disponibilizar, de forma integrada, os dados relativos à sua utilização. O Município informa, ainda, existirem 577 edifícios e terrenos sob titularidade da Prefeitura do Distrito Federal e 575 sob titularidade do Antigo Estado da Guanabara, entidades políticas extintas, respectivamente, em 1960 e 1975 — o que atesta o estado da desatualização cadastral”. Outra notícia ressalta que “a Região Central do Rio tem 75 imóveis públicos abandonados, aponta um relatório do BNDES. Vinte deles não têm nem certidão imobiliária, ou seja, não tem como saber quem são responsáveis por esses prédios [...] Os outros prédios abandonados identificados no relatório do bnades pertencem ao governo do estado, união, Companhia Docas, Ufrj, Uerj, Rio Previdência e Fundo de Previdência Social do Rio de Janeiro (Regueira, 2024, n.p).

semelhantes, é possível fazer uma estimativa para os municípios consorciados ao CIMMVI, tendo por base os dados disponíveis de Divinópolis.

Para tal, utilizar-se-á da seguinte fórmula:

$$Ym = (4327) * \left(\frac{POPm}{POPd}\right)$$

$$Yf = Ym * 1,3$$

Em que:

**Ym** = Proporção de imóveis regulares;

**4.327** = Quantidade de imóveis de Divinópolis, declarado em cartório;

**POPm** = População de um município m

**POPd** = População de Divinópolis

**Yf** = Quantidade de imóveis final (total, considerando os devidamente registrados e a estimativa de imóveis irregulares)

Dessa maneira, chegou-se aos seguintes quantitativos estimados:

**Tabela 1 – Estimativa aproximada de Imóveis por Município considerando a proporcionalidade entre imóveis e população**

	Município	População	Estimativa de Imóveis
1	<i>Carmo do Cajuru</i>	23.479	572
2	<i>Igaratinga</i>	10.830	264
3	<i>Conceição do Pará</i>	5.415	131

4	<i>Itapecerica</i>	21.046	512
5	<i>Pedra do Indaiá</i>	4.112	100
6	<i>Perdigão</i>	12.268	299
7	<i>São Gonçalo do Pará</i>	11.770	286
8	<i>Lagoa da Prata</i>	51.412	1252
9	<i>Divinópolis</i>	231.091	5625
16	<i>Formiga</i>	68.248	1661
10	<i>Carmo da Mata</i>	11.019	268
11	<i>São Sebastião do Oeste</i>	8.815	215
12	<i>Arcos</i>	41.416	1008
13	<i>Araújos</i>	9.199	224
14	<i>Bambuí</i>	23.546	573
15	<i>Cláudio</i>	30.159	735
17	<i>Iguatama</i>	6.826	166
18	<i>Japaraíba</i>	4.506	109
19	<i>Leandro Ferreira</i>	3.199	78
20	<i>Onça de Pitangui</i>	2.969	73
21	<i>Pará de Minas</i>	97.139	2365
22	<i>Pimenta</i>	8.563	208
23	<i>Santo Antônio do Monte</i>	27.295	664
	<b>TOTAL</b>		<b>17388</b>

Fonte: Produzido pelo autor (2024)

Municípios em azul = municípios consorciados ao CIMMVI;

Municípios em vermelho = municípios que expressaram interesse em aderir ao CIMMVI, mas ainda não se consorciaram.

Ademais, saliente-se que, preliminarmente, para a quantificação de demandas de imóveis rurais e urbanos, pode-se considerar a proporção estimada aproximada de 95% de imóveis urbanos para 5% de imóveis rurais, para os municípios consorciados.



Isso porque dados recentes confirmam que, na região sudeste, aproximadamente 95% da população vive nas áreas urbanas, conforme dados do Censo 2022 (IBGE, 2024)<sup>57</sup>.

Definido o parâmetro populacional para a definição de quantitativos, observando-se os dados encontrados na presente pesquisa, torna-se possível definir os seguintes itens - bem como seus respectivos métodos de definição de quantitativos - como sendo necessários à gestão integrada e eficiente das propriedades imóveis dos municípios, visando torná-los regulares.

### 10.1 Estimativa de demanda - quantidade de bens e serviços

A definição dos quantitativos de bens e serviços a serem contratados é crucial para garantir que a solução atenda à demanda real dos Consorciados, e para embasar a estimativa de custos do projeto.

A complexidade e a vastidão do patrimônio imobiliário dos Municípios exige uma análise criteriosa, utilizando diferentes métodos e fontes de informação.

#### Metodologia:

Para este projeto, a estimativa de quantitativos será baseada em uma abordagem combinada, utilizando:

1. **Dados Estatísticos:** Serão utilizados dados primários e censitários para definir o

---

<sup>57</sup> IBGE. **Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas#:~:text=%E2%80%9D%2C%20destaca%20Felipe-,Os%20maiores%20percentuais%20de%20popula%C3%A7%C3%A3o%20urbana%20foram%20observados%20nas%20regi%C3%B5es,%25%20para%2078%2C47%25>. Acesso em 30 dez. 2024.

quantitativo de itens.

2. **Consideração de escalabilidade:** possibilidade de crescimento futuro do número de propriedades e usuários
3. **Identificação das funcionalidades necessárias:** Conforme item anterior, determinando os itens essenciais para atender às necessidades da administração pública, como controle de locações, gestão financeira, relatórios e análises, entre outras.

Com isto, define-se, nos seguintes termos, os itens e os seguintes métodos para definição dos quantitativos totais:

## 11.2 NÚMERO ESTIMADO DE IMÓVEIS:

É cediça a realidade do descontrole patrimonial e o apagão de informações vivenciado no âmbito público concernente à gestão de bens imóveis públicos. Não se sabe ao certo quantos são, quanto valem, os que se sabe serem públicos nem todos estão devidamente registrados e escriturados. O desconhecimento, por parte do poder público, acerca de dados relativos ao seu próprio patrimônio é tema amplamente documentado na literatura.

Nessa esteira, destaca-se que o Município de Divinópolis possui experiência pioneira na área de gestão patrimonial, destacando-se dos demais municípios mineiros. Por já se encontrar em estado mais avançado de levantamento, em razão dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Edital de Chamamento Público que originou o Edital

002/2023<sup>58</sup>, a municipalidade, certamente, serve de modelo para a realização de projeções aos demais municípios do Estado.

Considerando o avanço de Divinópolis na inventariação e identificação de seu patrimônio imobiliário, aliado à reconhecida confiabilidade de seus dados, surge a oportunidade de projetar tais informações aos demais municípios do estado. A proposta centraliza-se na premissa da relação entre o tamanho populacional e a quantidade de imóveis, buscando otimizar recursos e agilizar o processo de inventário em escala estadual.

Essa estratégia visa fornecer uma visão panorâmica inicial do cenário imobiliário, permitindo um planejamento mais eficaz das ações de inventário e gestão, direcionando recursos de maneira inteligente e informada.

Desse modo, o modelo de projeção proposto utiliza os dados de Divinópolis como base para estimar a quantidade de imóveis nos demais municípios, baseando-se nos dados obtidos junto aos cartórios de registro de imóveis (documentos em anexo) que forneceram o quantitativo de imóveis cuja propriedade é registrada como sendo de Divinópolis. A partir disso, realizou-se o ajustamento dessas estimativas com base no tamanho da população (utilizando como sustentáculo os dados do último Censo, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2022).

Inicialmente, calcula-se a relação entre o número de imóveis identificados em Divinópolis e sua população, estabelecendo um "fator de projeção" inicial. O passo a passo para a definição foi o seguinte:

---

58

Disponível em:  
<https://www.diariomunicipal.com.br/amm-mg/materia/B1C19DF2/ffdd4852b47638fe8846bd3be5756af5ffdd4852b47638fe8846bd3be5756af5>

1. Identificação dos imóveis registrados em cartório;
2. Divisão do quantitativo encontrado pelo valor da população de Divinópolis, de acordo com o Censo 2022.
3. Encontrada a proporção, aplica-se a mesma para os demais municípios consorciados, considerando a população de cada ente consorciado especificamente (com base no Censo 2022), para estimar a quantidade de imóveis de cada um deles.

Veja-se, segundo os relatórios dos cartórios, estão registrados 4.303 imóveis de propriedade do município. No entanto, é premente realizar um controle e gestão adequados dos imóveis dos municípios.

O quantitativo de 30% permite uma margem segura de estimativa, dado que fontes indicam que a irregularidade fundiária dos imóveis está entre 50%<sup>59</sup> e 60%<sup>60</sup>:

## **Imagem 2 – Reportagem demonstra alto grau de irregularidade fundiária no Brasil**

---

<sup>59</sup> Dado disponível em: <https://www.crea-mg.org.br/assessoria-imprensa/noticia/metade-dos-imoveis-no-brasil-precisa-de-regularizacao-fundiaria#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Minist%C3%A9rio,relacionados%20%C3%A0%20falta%20de%20escritura>

<sup>60</sup> Dado disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/falta-de-escritura-atinge-mais-de-40-milhoes-de-imoveis-veja-o-que-fazer.shtml>

MERCADO IMOBILIÁRIO

## Falta de escritura atinge mais de 40 milhões de imóveis; veja o que fazer

Cerca de 60% das unidades habitacionais estão irregulares; proprietário pode ter multa e até perder o bem

Nessa mesma esteira, saliente-se que é provável que ainda haja imóveis a se inventariar, e, de igual modo, dos demais municípios menos desenvolvidos nos trabalhos preparatórios, pode-se esperar que os mesmos quantitativos suprirão demandas existentes nas municipalidades para esses serviços. Para esses casos, pode ser necessário realizar o aditivo contratual no limite de 25%, como estabelece a legislação aplicável aos contratos administrativos.

A modelagem estatística desempenha um papel crucial no ajuste da estimativa inicial da quantidade de imóveis, levando em conta os fatores correlacionados identificados.

As vantagens do modelo proposto incluem a rapidez e eficiência na obtenção das estimativas, a utilização de uma base confiável (os dados de Divinópolis), a flexibilidade para ajustar as projeções com base em fatores relevantes, a escalabilidade para diferentes níveis de governo e o apoio à tomada de decisões informadas sobre a gestão patrimonial.

A escalabilidade do modelo permite que ele seja utilizado em qualquer dos municípios mineiros, adaptando-se às necessidades de cada ente federativo.

#### **SISTEMA:**

O pagamento é realizado mensalmente. Para fins de definição de custos, considerar-se-á a proporção dos custos do sistema de modo variável conforme a população.

A justificativa para a contratação de um software de gestão de imobiliário público ser escalonada com base na população das cidades reside na intrínseca relação entre o tamanho da população e a complexidade da gestão patrimonial. Cidades maiores, com populações elevadas, invariavelmente possuem um número significativamente maior de imóveis públicos, uma diversidade mais ampla de tipos de imóveis (terrenos urbanos e rurais, edifícios comerciais, residenciais, industriais, áreas de preservação ambiental, equipamentos públicos como escolas e hospitais, etc.), e uma variedade maior de utilizações (escolas, hospitais, centros administrativos, áreas de lazer, moradias populares, etc.).

A escalabilidade do software, portanto, torna-se um fator crítico para garantir a eficiência, a efetividade e a sustentabilidade da gestão patrimonial, evitando gargalos operacionais e garantindo a disponibilidade e o desempenho do sistema mesmo em momentos de pico de acesso.

#### **TREINAMENTO:**

A quantificação de horas de treinamento demandadas por cada município é

baseada em critérios de razoabilidade e proporcionalidade feitas em perspectiva comparada com as faixas populacionais dos municípios consorciados. Veja-se, naturalmente, considerando que há relação entre o tamanho da população e a demanda por serviços públicos, também há relação entre o tamanho da população e a estrutura administrativa do poder público para a atenção das demandas da sociedade.

Nessa esteira, considerando que cidades maiores possuem um corpo burocrático maior, e, por conseguinte, que necessitarão de mais horas de treinamento para a adequação, realizar uma estimativa de demanda, para o interregno de 60 meses, que considere o tamanho de corpo burocrático da entidade que fará uso do sistema, é medida necessária.

### **CUSTOMIZAÇÃO:**

Partindo da premissa que, quanto maior a população de um município é, maior será a complexidade das informações a serem tratadas e as especificidades a serem exigidas, considerar-se-á que, igualmente, serão as demandas por customização do sistema visando o atendimento de critérios para o atendimento das realidades fáticas específicas vivenciadas em cada uma das municipalidades.

### **SER – SUPORTE ESPECIALIZADO RECORRENTE PRESENCIAL:**

Considerando as mesmas premissas do item “quantificação da customização”, o Suporte Especializado Recorrente também leva em consideração o tamanho populacional das cidades.

### **DEFINIÇÃO DE QUANTITATIVOS:**

<b>FAIXA POPULACAO</b>	<b>TREINAMENTO - SEMESTAL</b>	<b>CUSTOMIZAÇÃO - MENSAL</b>	<b>SER - MENSAL</b>
1 a 5.000	4	8	4
5.001 a 10.000	4	8	4
10.001 a 20.000	8	16	4
20.001 a 40.000	8	16	4
40.001 a 60.000	8	16	6
60.001 a 80.000	8	16	6
80.001 a 120.000	12	24	6
120.001 a 200.000	12	24	8
200.001 a 300.000	12	24	8
300.001 a 400.000	12	24	12
400.001 a 500.000	12	24	12
500.001 a 700.000	16	32	16
700.001 a 1.500.000	16	32	16
1.500.001 a 3.000.000	24	48	20
ACIMA DE 3.000.001	40	80	24

### **LAUDOS URBANOS:**

Dados recentes confirmam que, na região sudeste, aproximadamente 95% da



população vive nas áreas urbanas, conforme dados do Censo 2022 (IBGE, 2024)<sup>61</sup>, como apontado no EVTEJA. Tal proporção é semelhante à encontrada em Divinópolis, vindo a confirmar o modelo proposto, conforme dados obtidos no âmbito do Edital nº 002/2023. Assim, considerar-se-á a mesma proporção aos demais municípios.

Para a definição de quantitativos de laudos, por faixa de área (m²), igualmente, se considerará as proporções identificadas em Divinópolis.

#### **LAUDOS RURAIS:**

Considerando o exposto no item 4.1, se a proporção de imóveis urbanos é de, aproximadamente, 95%, por consectário, a proporção de imóveis rurais é 5%.

#### **LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO URBANO:**

O levantamento é realizado individualmente por imóvel, considerando 95% dos imóveis do município como sendo urbanos. Os quantitativos foram estimados com base nos trabalhos realizados no Edital 002/2023.

#### **LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO RURAL:**

O levantamento é realizado individualmente por imóvel, considerando 5% dos imóveis como sendo rurais. Os quantitativos foram estimados com base nos trabalhos realizados no Edital 002/2023.

#### **COLETA DE ASSINATURA:**

---

<sup>61</sup> IBGE. Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areasurbanas#:~:text=%E2%80%9D%2C%20destaca%20Felipe.-,Os%20maiores%20percentuais%20de%20popula%C3%A7%C3%A3o%20urbana%20foram%20observados%20nas%20regi%C3%B5es,%25%20para%2078%2C47%25>. Acesso em 11 dez. 2024.

O cálculo é baseado na estimativa de imóveis não regularizados, considerando uma margem de 05% da quantidade de imóveis estimada.

#### **IMPLANTAÇÃO DE MARCOS GEOGRÁFICOS:**

O cálculo considera uma proporção estimada de 50% de imóveis irregulares que dependam de marcos geográficos implementados.

#### **LEVANTAMENTO PATRIMONIAL CARTÓRIO:**

O levantamento patrimonial é realizado individualmente por imóvel, ou seja, o levantamento patrimonial em cartório será realizado na proporção de 1:1.

#### **ANÁLISE E DIAGNÓSTICO JURÍDICO:**

O cálculo considera uma proporção estimada de 50% de imóveis irregulares que dependem de análises e diagnósticos jurídicos.

#### **DESMEMBRAMENTO DE ÁREA:**

O cálculo é baseado na estimativa de imóveis não regularizados, considerando uma margem de 05% do total de imóveis estimados.

#### **REMEMBRAMENTO/UNIFICAÇÃO DE ÁREA:**

O cálculo é baseado na estimativa de imóveis não regularizados, considerando uma margem de 05% do total de imóveis estimados.

#### **RETIFICAÇÃO DE ÁREA:**

O cálculo é baseado na estimativa de imóveis não regularizados, considerando uma margem de 05% do total de imóveis estimados.

### **CRIAÇÃO DO CAFIR OU DESCARACTERIZAÇÃO:**

O cálculo é baseado na estimativa de imóveis rurais, e a demanda estimada seguirá a proporção de 1:1 com relação ao quantitativo de imóveis rurais estimados.

### **CRIAÇÃO DO CCIR:**

O cálculo é baseado na estimativa de imóveis rurais, e a demanda estimada seguirá a proporção de 1:1 com relação ao quantitativo de imóveis rurais estimados.

### **CRIAÇÃO DO CAR:**

O cálculo é baseado na estimativa de imóveis rurais, e a demanda estimada seguirá a proporção de 1:1 com relação ao quantitativo de imóveis rurais estimados.

Chegou-se aos resultados descritos na **Nota Técnica de Cotação, a ser lida de maneira conjunta com as planilhas de estimativas de preços**, que descrevem os quantitativos de cada item, município por município, que por questões de economicidade documental, não serão colocadas novamente no presente processo.

ITEM	DESCRIÇÃO	MÉTRICA
1	Locação na modalidade SaaS de software de gestão de imóveis, visando a gestão dos imóveis. Inclui suporte técnico para a instalação e operacionalização da licença pelo período de 10 (dez) anos e atualização para a versão mais recente do software durante o período de vigência do contrato, para	Mês

	atender as necessidades dos municípios consorciados.	
2	Laudo de avaliação de imóveis urbanos – até 1.000m².	Quantidade
3	Laudo de avaliação de imóveis urbanos – de 1.001m² até 3.000m².	Quantidade
4	Laudo de avaliação de imóveis urbanos – de 3.001m² até 10.000m².	Quantidade
5	Laudo de avaliação de imóveis urbanos – acima de 10.000m².	Quantidade
6	Treinamento.	Horas
7	Customização.	Horas
8	SER – Suporte especializado recorrente presencial.	Horas

ITEM	DESCRIÇÃO	MÉTRICA
9	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis urbanos com dimensão de 0 – 600 metros quadrados.	Unidade
10	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis urbanos com dimensão de 601 – 1000 metros quadrados.	Unidade
11	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis urbanos com dimensão de 1001 – 2000 metros quadrados.	Unidade

12	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis urbanos com dimensão de 2001 – 5000 metros quadrados.	Unidade
13	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis urbanos com dimensão de 5001 – 10.000 metros quadrados.	Unidade
14	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis urbanos acima de 10.000 metros quadrados.	Unidade
15	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis rurais com dimensão de 0 – 5 hectares.	Unidade
16	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis rurais com dimensão de 5,1 – 10 hectares.	Unidade
17	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis rurais com dimensão de 10,1 – 20 hectares.	Unidade
18	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis rurais com dimensão de 20,1 – 30 hectares.	Unidade
19	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis rurais com dimensão de 30,1 – 50 hectares.	Unidade
20	Levantamento Topográfico Planialtimétrico de imóveis rurais com dimensão acima de 50 hectares.	Unidade
21	Coleta de assinatura.	Quantidade
22	Implantação de marcos geográficos.	Quantidade
23	Levantamento patrimonial cartório.	Quantidade

ITEM	DESCRIÇÃO	MÉTRICA
24	Análise e diagnóstico jurídico da atual situação de cada imóvel.	Quantidade
25	Desmembramento de área.	Quantidade
26	Remembramento/Unificação de área.	Quantidade
27	Retificação de área.	Quantidade
28	Criação do CAFIR(Número do Imóvel na Receita Federal) ou Descaracterização.	Quantidade
29	Criação do CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural).	Quantidade
30	Criação do CAR (Cadastro Ambiental Rural)	Quantidade

## 10.2 Como implementar a solução? Parcelamento ou não do objeto?

A contratação realizar-se-á por meio de **lote único**, posto que os itens, se contratados de forma separada, prejudicaram a funcionalidade, qualidade, eficiência ou ganho de escala do objeto. Isso porque os itens são interdependentes e interligados de tal forma que a execução por partes distintas seria inviável ou comprometeria o resultado final. Explica-se.

Na gestão de imóveis públicos no Brasil, historicamente marcada por fragmentação, descontinuidade e baixa digitalização, apresenta-se como um dos principais gargalos à racionalização do patrimônio estatal. Diversas esferas de governo acumulam imóveis não regularizados, mal avaliados, sem uso estratégico e sem dados

confiáveis sobre sua ocupação, valor ou vocação.

Derivado da ausência de uma solução estruturada e integrada tem, por consequência, dificultado políticas públicas de habitação, planejamento urbano, captação de receitas por alienação ou cessão, e até o cumprimento de deveres constitucionais vinculados ao interesse público sobre o uso da terra. É nesse contexto que a presente contratação, ao vincular a prestação de serviços sob demanda para avaliação de imóveis e levantamentos topográficos planialtimétricos georreferenciados, com disponibilização, na modalidade SaaS, de software próprio para apoio à gestão patrimonial imobiliária, visando a regularização fundiária e cartorial, bem como a estruturação do inventário técnico dos bens imóveis emerge como resposta sistêmica a esse cenário, ao unificar, digitalizar e racionalizar o ciclo de vida do imóvel público.

A centralização de serviços como levantamentos topográficos georreferenciados, análises documentais, desmembramentos, remembramentos, regularizações fundiárias e avaliações imobiliárias sob um único contratado não constitui apenas uma conveniência administrativa. Trata-se de uma exigência técnica.

Em face da descentralização do contrato entre empresas distintas para cada um desses serviços impõe desafios de ordem metodológica e operativa que comprometem a coerência, a rastreabilidade dos dados e, por fim, a própria eficácia da entrega. Cada etapa desse ciclo técnico depende, por definição, da anterior.

Um levantamento planialtimétrico precisa ser compatível com a malha cartorial vigente; uma retificação de área deve corresponder à realidade física do terreno, que por sua vez deve estar articulada com os dados cadastrais e as plantas produzidas; uma avaliação depende não apenas do uso e ocupação do solo, mas também da precisão

topográfica e do status jurídico-registral do imóvel.

Nesse sentido, a desarticulação entre prestadores distintos, cada qual com sistemas próprios e metodologias operacionais divergentes, introduz o risco concreto de incompatibilidade técnica entre os produtos entregues.

Esses conflitos se materializam na forma de retrabalhos, perdas de confiabilidade, ausência de interoperabilidade entre arquivos, imprecisão em georreferenciamentos e inconsistência nos bancos de dados territoriais, impossibilitando a efetiva alimentação de um sistema digital de gestão patrimonial. Além disso, a dispersão de responsabilidades técnicas dilui a responsabilização contratual, dificultando a fiscalização pela Administração Pública e comprometendo a rastreabilidade dos dados em auditorias futuras.

Ao integrar todos os serviços sob uma mesma estrutura operacional e tecnológica, a contratação promove um fluxo contínuo de dados estruturados, desde o campo até a interface digital de gestão do imóvel. O levantamento topográfico georreferenciado, por exemplo, pode ser imediatamente importado para os módulos "GeoMap" e "GeoReg" do software, já com as informações vinculadas a cada imóvel; a tramitação documental e cartorial, por sua vez, retroalimenta o cadastro e a situação jurídica de cada bem, atualizando seu status no módulo de legalização; por fim, o laudo de avaliação imobiliária, ao ser elaborado com base em toda essa cadeia integrada de informações, alcança níveis superiores de precisão, auditabilidade e utilidade estratégica para a tomada de decisão pública.

O modelo proposto — baseado na convergência entre serviços presenciais e entregas digitais integradas em SaaS — alinha-se ainda aos princípios da Nova Lei de



Licitações (Lei nº 14.133/2021), notadamente ao princípio da eficiência, à busca pela economicidade e à diretriz de resultados. Mais do que uma contratação tradicional, trata-se de uma reengenharia da forma como o Poder Público lida com o seu patrimônio, substituindo procedimentos repartidos e analógicos por uma cadeia lógica, tecnicamente coesa e digitalmente acessível.

Portanto, a escolha pela contratação integrada é uma imposição técnica. Segregar tais serviços seria repetir o modelo que historicamente fracassou. Ao contrário, integrá-los sob um único contratado com obrigação de interoperabilidade e alimentação contínua do sistema digital é o caminho para superar o histórico déficit de governança patrimonial, possibilitando uma gestão ativa, inteligente e juridicamente segura dos imóveis públicos.

Assim, é prevista uma solução que visa a contratação de licença do software de gestão de imóveis e sua sustentação, em conjunto com ações que visam o levantamento de dados, a identificação dos imóveis, a regularização, a avaliação e realização dos serviços sob demanda (ordem de serviços) visando a regularização e avaliação dos imóveis.

Uma gestão de informação eficaz é fundamental para evitar a perpetuação do descontrole dos ativos imobiliários, permitindo a tomada de decisões estratégicas, como a alienação de imóveis subutilizados ou a priorização de investimentos em manutenção.

Veja-se, o atual cenário de descontrole patrimonial ocorre, dentre outras razões, pela precária gestão das informações, que muitas vezes encontram-se esparsas em diversos órgãos distintos, que não se comunicam, e assim, a informação acaba se perdendo, como se percebe dos apontamentos feitos no presente estudo.

Verifique-se casos fáticos dessa realidade:

Desafios na avaliação das propriedades se somam aos de cadastro, já que, com frequência, **os registros dos imóveis e o próprio controle de sua utilização estão fragmentados e espalhados por diversas secretarias, departamentos, autarquias etc.** Estas não compartilham informações entre si, nem com o cidadão, incorrendo em falta de articulação e de transparência. Somam-se casos de Estados e Municípios brasileiros que **não sabem nem mesmo a quantidade exata de imóveis que possuem**, muito menos a destinação a que se empregam (...)

Já o Município do Rio de Janeiro lista 7021 imóveis próprios, dos quais, a partir de uma vistoria, **observa-se que centenas já não existem mais, por terem sido demolidos para obras viárias.** Questionada sobre a utilização atual de seus imóveis, a Secretaria Municipal de Fazenda **informou não contar com um sistema que possa disponibilizar, de forma integrada, os dados relativos à sua utilização.** O Município informa, ainda, existirem 577 edifícios e terrenos sob titularidade da Prefeitura do Distrito Federal e 575 sob titularidade do Antigo Estado da Guanabara, entidades políticas extintas, respectivamente, em 1960 e 1975 — o que atesta o estado da desatualização cadastral.

Realizando-se uma reflexão a partir dos dados apresentados, nos parece clara e urgente a **necessidade de melhoria nos processos de gestão dos imóveis públicos no Brasil, em todas as esferas de governo.** Como coloca Donald Marron, diretor de iniciativas de política econômica do Urban Institute<sup>62</sup> (grifo nosso).

Observa-se que não se pode admitir, na esteira das soluções a serem desenvolvidas, que as empresas diferentes atuem como ilhas, cada uma cuidando exclusivamente do objeto contratual compete a cada uma, devendo a solução, portanto, ocorrer de forma integrada, para que, ao cabo, não persistam os mesmos problemas historicamente observados.

Somado a isso, o alto volume de dados a serem processados, caso não sejam

---

<sup>62</sup> DUARTE; AMORIM. **A gestão ineficiente dos imóveis públicos nas cidades brasileiras.** Caos Planejado: 2022. Disponível em: <https://caosplanejado.com/a-gestao-ineficiente-dos-imoveis-publicos-nas-cidades-brasileiras/>.

filtrados, interpretados e armazenados de forma integrada, poderão, com alta chance de possibilidade, se perder durante a execução do projeto.

A realidade de descontrole informacional gera danos ao interesse público até mesmo em estruturas administrativas robustas. Destaca-se o caso da União:

No último dia 22 de junho, uma reportagem da Agência Pública denunciou a existência de mais de 10 mil imóveis da União vazios. E, apesar de ser um número alarmante, não se sabe ao certo qual é sua real situação, nem mesmo sua localização, características físicas ou o zoneamento e a legislação ambiental incidentes, o que impede uma análise mais precisa sobre qual seria sua vocação. A falta de informações mais precisas sobre o uso e o estado atual desses imóveis é elemento central que dificulta uma gestão mais eficiente e racional dos imóveis da União.

**A ausência de efetivo conhecimento sobre o universo de imóveis públicos não se refere apenas aos imóveis públicos federais, mas é uma realidade para a maioria dos órgãos responsáveis pela gestão patrimonial nos municípios e estados também. A falta de delimitação precisa, de documentação e de controle efetivo sobre o uso das terras públicas, além de impossibilitar a utilização racional e planejada de imóveis públicos, dificulta o domínio sobre o que é efetivamente público.** Tal descontrole promove diferentes formas de apropriações indevidas de terras públicas, que têm, em muitos casos, servido estritamente a interesses particulares.

(...)

Tal complexidade está relacionada à dimensão desse patrimônio, à natureza de cada um dos imóveis e aos sistemas de gestão inadequados e ultrapassados. A efetiva gestão desses imóveis torna-se uma tarefa ainda mais árdua pelo fato de que muitas dessas informações sobre os imóveis públicos são carregadas de imprecisões e, portanto, são pouco confiáveis<sup>63</sup>.

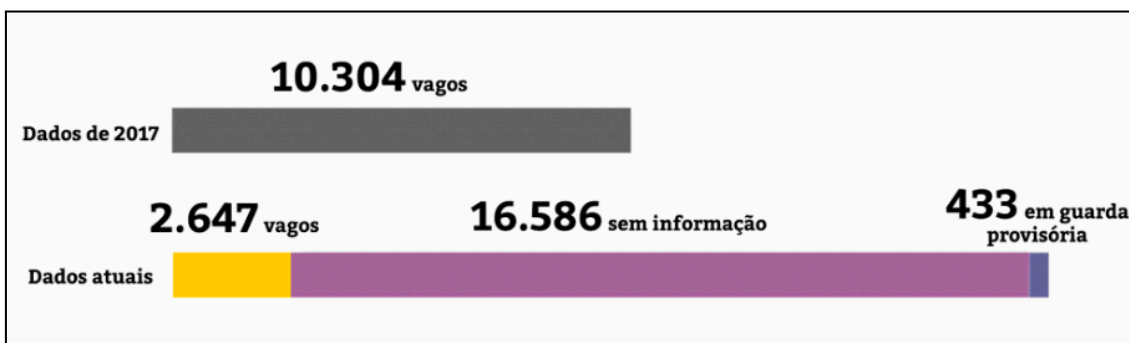
### **Imagem - Situação dos imóveis da União identificados como vazios em 2017<sup>64</sup>**

<sup>63</sup> MOREIRA. **Como garantir que os imóveis vazios da União sirvam ao interesse público?**.

LabCidade, 2018. Disponível em:

<https://www.labcidade.fau.usp.br/como-garantir-que-os-imoveis-vazios-da-uniao-sirvam-ao-interesse-publico-2/>

<sup>64</sup>FONSECA; FARAH. **Milhares de imóveis da União estão vagos para uso**. Apublica, 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/#Link1>



Desse modo, justifica-se a implementação de um programa integrado de gestão imobiliária, que atua não apenas na frente de realização de levantamento de base patrimonial, mas que, como uma solução única, considere todas essas frentes, para que tais ruídos de comunicação não ocorram novamente acarretando em uma contratação inefetiva, afastando, assim, os danos perpetuados pela má gestão de dados.

Este fornecedor, ao lidar com um volume maior de trabalho, pode otimizar a alocação de recursos ao reduzir custos operacionais através da eliminação de redundâncias (como múltiplas visitas ao mesmo imóvel por diferentes equipes), resultando em propostas financeiras mais competitivas. Por exemplo, a utilização da mesma equipe para coletar dados para o levantamento patrimonial (dimensões, características construtivas, estado de conservação) e para verificar a situação documental dos imóveis (matrículas, registros, certidões, coletas de assinaturas) evita custos duplicados de deslocamento e horas de trabalho.

A unificação dos serviços sob um único lote facilita a integração e coordenação das atividades, garantindo que todos os processos estejam alinhados e funcionando de forma sincronizada. Isso é especialmente importante para a gestão de imóveis públicos, que envolve diversas etapas, desde o levantamento patrimonial até a regularização fundiária, passando pela análise jurídica e a avaliação dos bens. A coordenação

centralizada minimiza o risco de retrabalho, evita a duplicação de esforços e garante a consistência das informações.

Dessa forma, o não parcelamento da contratação encontra guarida no entendimento do Tribunal de Contas da União:

Súmula 247. É obrigatória a admissão por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade (grifo nosso).

Ademais, a licitação por itens poderia acarretar incompatibilidade técnica entre as partes, afetando o desempenho e a qualidade do objeto como um todo. Dessa forma, é importante considerar que a execução por um único fornecedor é essencial para garantir a padronização, a compatibilidade e a integração dos itens.

A falta de coordenação e gestão da informação em uma política de gestão de imóveis urbanos pode acarretar diversos riscos, comprometendo a sua eficácia e gerando prejuízos financeiros e operacionais, como a perpetuidade do descontrole dos ativos, perdas financeiras (decorrentes da não cobrança de aluguéis ou da venda de imóveis por valores abaixo do mercado, ou mesmo da própria depreciação dos edifícios), problemas jurídicos (decorrentes da falta de regularização dos imóveis) e ineficiência na gestão (dificultando o planejamento de investimentos e a tomada de decisões estratégicas).

Para mitigar esses riscos, é fundamental investir em um sistema de gestão da informação robusto e em processos de coordenação eficientes, que garantam a

comunicação e a colaboração entre as diferentes áreas envolvidas.

Nesse diapasão, os interessados, no momento de apresentação das propostas, deverão realizar propostas **considerando a solução como um todo**, que deverá realizar, sem exceção, **todos os itens elencados caso eventualmente seja contratado**, vez que pela indivisibilidade do lote, torna-se desvantajoso, e até mesmo inviável para a Administração, firmar contratos distintos para itens diversos.

Admite-se, no entanto, a vantajosidade e possibilidade da participação de diversos fornecedores para entrega dos itens, **desde que reunidos em consórcio** visando afastar os problemas aqui destacados. Nesse sentido, a empresa líder do consórcio deverá apresentar a proposta (Art. 15, II da Lei 14.133/2021).

## **12. DA IMPRESCINDIBILIDADE DE FUTURA COTAÇÃO**

A cotação é um elemento crucial na fase de planejamento interno de uma licitação, pois estabelece a base para a elaboração de um orçamento preciso e realista. Durante essa etapa, é essencial que a administração pública obtenha cotações confiáveis de preços de mercado para os bens ou serviços que pretende adquirir.

Isso assegura que os valores estimados no processo licitatório estejam alinhados com as condições de mercado, evitando tanto a subestimação quanto a superestimação dos custos. Uma cotação bem conduzida ajuda a garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e transparente, promovendo uma competição justa entre os fornecedores.

Ao ter uma compreensão clara dos preços de mercado, a administração pode estabelecer limites para os valores que considera aceitáveis, minimizando o risco de contratos superfaturados. Isso não só protege o erário, mas também mantém a integridade do processo licitatório, assegurando que a escolha do fornecedor seja baseada em propostas competitivas e justas.

Por fim, a cotação desempenha um papel vital na transparência e credibilidade do processo de licitação, visto que, ao documentar e justificar as bases para os valores orçados, a administração pública demonstra seu compromisso com a responsabilidade fiscal e a boa governança, fortalecendo a confiança do público nos processos de contratação, além de reduzir a probabilidade de contestações ou litígios decorrentes de preços mal estimados.

A cotação é um procedimento obrigatório que possibilita a verificação de recursos suficientes para a contratação pública. Além disso, sabe-se que é

imprescindível que o valor da contratação esteja de acordo com o valor praticado pelo mercado, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro da Administração Pública, servindo como norte para definir o preço de referência que a Administração está disposta a pagar, efetivando o princípio da economicidade e possibilitando a seleção das propostas mais vantajosas.

É importante esclarecer que a pesquisa de preços no Estudo Técnico Preliminar tem propósito distinto daquela realizada no momento da elaboração do Termo de Referência. Veja-se as posições defendidas pelo Instituto Nacional de Contratações Públicas:

ENUNCIADO 3. A estimativa do valor da contratação constante do Estudo Técnico Preliminar, que está relacionada à escolha da solução do que a definição de um preço de referência, não precisa seguir estritamente todas as regras definidas pelo artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, permitindo a opção por aferições mais simples, quando cabível. (Aprovado por unanimidade).

No mesmo sentido, é o Enunciado 17, aprovado no 1º Simpósio Nacional de Licitações e Contratos da Justiça Federal:

ENUNCIADO 17 A estimativa do valor da contratação realizada por meio dos Estudos Técnicos Preliminares, de que trata o art. 18, § 1º, inciso VI, será, via de regra, uma análise inicial dos preços praticados no mercado por servir unicamente à análise da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação. De forma diferente, há uma estimativa do valor da contratação realizada pelo setor competente do órgão, conforme o art. 6º, inciso XXIII, “i”, que servirá como base à análise da aceitabilidade das propostas na fase externa do processo licitatório e, por isso, utilizará os parâmetros do art. 23 e seus parágrafos, combinados, sempre que possível, em uma “cesta de preços”, priorizando os preços públicos, salvo quando, de acordo com o Manual de Atribuições e Regulamento Interno do órgão, a obrigação recair para o mesmo setor que estiver elaborando os Estudos Técnicos Preliminares.



Entretanto, embora os orçamentos em sede de ETP possam ser realizados de forma mais simplificada, percebe-se que para o objeto em apreço, em função de sua complexidade, por ser uma solução pouco ofertada pelo mercado, bem como, em função de sua baixa procura pelos órgãos da Administração de modo geral, torna-se difícil encontrar ofertas para o tipo de serviço que se pretende implementar.

Desse modo julgou-se pertinente fazer uso dos métodos elencados no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, de modo que, mesmo considerando que a pesquisa de preços tenha sido realizada anteriormente ao desenvolvimento do Termo de Referência, caso conclua-se pela viabilidade da contratação em sede do ETP, os atos poderão ser aproveitados para a definição do valor de referência da licitação na fase externa do procedimento.

Pois bem, como destacado anteriormente, a gestão de imóveis públicos, apesar de sua importância, não tem sido política priorizada pela Administração Pública, conforme se constata das conclusões exaradas no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica, Jurídica e Ambiental (EVTEJA). Com efeito, a ausência de processos por parte da Administração para a implementação de soluções nesse sentido fora constatada novamente na fase de buscas por orçamentos.

Isso porque, diante de buscas realizadas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (critério positivado no Art. 23, § 1º, I), nenhuma contratação com objeto minimamente semelhante fora encontrada. Do mesmo modo, não se identificaram contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços (critério positivado no Art. 23, § 1º, II).

Saliente-se, também, que as empresas de gestão de imobiliário não possuem em seu portfólio soluções parecidas para a realização de levantamento, gestão, acompanhamento, avaliação e manutenção de inventário por meio de solução tecnológica (software), impossibilitando, também, o uso do critério do inciso III do Art. 23, § 1º, II.

Assim, procedeu-se à solicitação de orçamentos a empresas especializadas no ramo de tecnologia da informação/voltadas à gestão de imobiliário, para estimar o valor para se implementar uma solução de Tecnologia da Informação de gestão de imóveis públicos.

Pois bem, a solicitação direta de orçamento a potenciais fornecedores é medida imperativa, considerando que as pesquisas norteadas pelos outros parâmetros da Lei Federal nº 14.133/2021 não resultaram frutíferas, resultado condizente com o que já apontam dados supramencionados, dada a inexistência no mercado público de soluções nesse sentido.

Trata-se de hipótese que pode ser empregada nesse cenário, afinal, a lei permite seu uso caso “não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital” (Art. 23, § 1º, IV da Lei de Licitações):

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, **adotados de forma combinada ou não**:

IV - **pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação**, desde que seja apresentada justificativa da

escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

É cediça a recomendação de consultar o máximo de fontes possíveis, de forma a refletir da melhor maneira possível o comportamento do mercado, criando uma cesta de preços com amplitude suficiente e proporcional ao risco da compra. No entanto, por outro lado, o próprio artigo 23, § 1º reconhece que os parâmetros podem ser “adotados de forma combinada, ou não”.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já reconhece, há muito tempo, que não se pode proceder com excesso de formalismo na fase interna da licitação, quando da necessidade de estimar preços, devendo o processo de estimativa de preços guardar razoabilidade com as condições fáticas de mercado:

Observe os princípios que orientam o procedimento licitatório (Art. 3.º da Lei n.º 8.666/93), em especial ao princípio da isonomia entre os licitantes, ainda que se trate de simples cotação de preços junto a fornecedores a qual deve ser a mais ampla possível, **porém dentro das limitações de mercado existentes para determinados objetos, cuja existência deve ser justificada;**

(Acórdão nº 2.203/2005 – 1ª Câmara – Grifo Nosso)

Pois bem, visando a obtenção da estimativa de preços, utilizar-se-á a cotação direta com fornecedores, e tão pronto haja retorno do resultado obtido, o mapa de preços será inserido nos autos do procedimento.

### 13. CONCLUSÕES

O estudo apresentado oferece uma análise abrangente sobre a gestão de imóveis públicos, destacando a importância de uma abordagem integrada e eficiente

para maximizar o potencial desses ativos e atender ao interesse público. As conclusões principais sublinham a necessidade de uma gestão eficaz, que incorpore aspectos legais, administrativos e econômicos, alinhados à implementação de uma solução tecnológica (software) de gestão imobiliária.

A gestão eficiente dos imóveis públicos é crucial para garantir a eficiência e a transparência na administração dos recursos públicos, e o estudo ressalta a necessidade de inventários atualizados e precisos, que são essenciais para a tomada de decisões informadas e para a prestação de contas à sociedade. No entanto, um dos desafios identificados é a desorganização e o controle deficitário do patrimônio imobiliário público, resultado da falta de capacidade administrativa para gerenciar um grande volume de ativos.

Processos manuais e analógicos criaram um excesso inusitado de papelório, tornando complexa a gestão dos imóveis, dado que não apenas a gestão da informação torna-se complexa, como também, como visto, a matéria afeta à gestão de imóveis públicos não recebeu devida atenção ao longo dos anos, havendo carência de produções normativas e literárias nesse sentido. Diante desse cenário, sem um software de gestão de imóveis, tornar-se-á hercúlea a tarefa do Administrador, que não consegue concentrar subsídios mínimos para atuar.

A regularização fundiária é destacada como essencial para assegurar a segurança jurídica e promover o uso sustentável dos recursos imobiliários. O estudo enfatiza a necessidade de um sistema de registro de imóveis atualizado e preciso para evitar disputas de propriedade e garantir a utilização adequada dos terrenos. Além disso, o cumprimento da função social da propriedade é apontado como um princípio

fundamental, exigindo que os bens públicos sejam geridos de forma a atender ao interesse coletivo e promover o bem-estar social.

O uso de tecnologia na gestão de imóveis públicos é considerado uma transformação significativa para a eficiência da administração pública. A implementação de sistemas de gestão pode permitir a centralização de informações e a realização de análises detalhadas para a tomada de decisões estratégicas. A integração de dados cadastrais, financeiros e geográficos em uma plataforma única facilita a gestão dos imóveis e a identificação de oportunidades de alienação ou uso mais eficiente dos ativos, até mesmo porque a ausência de um cadastro abrangente e confiável impede a valorização adequada dos bens e a exploração de seu potencial econômico, antes, torna-o mais suscetível à depreciação.

Diante do exposto, percebe-se como indispensável a transição de um modelo de gestão descentralizado para um centralizado, por meio de sistema de gestão de imóveis. Trata-se de mudança relevante e significativa para a efetivação da eficiência operacional, facilitando o controle e a supervisão dos bens públicos, garantindo que cada imóvel cumpra sua função social conforme previsto pela Constituição Federal de 1988.

Este sistema permite um controle mais eficaz e atualizado dos imóveis, além de facilitar o acesso às informações pelos órgãos responsáveis. Essa constatação foi realizada em um contexto semelhante ao que se analisa neste EVTEJA, quando o Estado de Minas Gerais passou a empregar o SIAD, um marco significativo na modernização da administração pública, fornecendo suporte fundamental para a gestão patrimonial através da disponibilização de informações atualizadas e mecanismos de controle institucional, como asseveram Souza, Oliveira e Pereira (2016).

Além disso, ressalta-se a importância da padronização de certos processos, como os de avaliação, vistoria e fiscalização, o que implica na melhoria na qualidade dos laudos técnicos. Essas medidas aumentam a segurança e a eficiência na tramitação de processos relacionados aos imóveis públicos. A padronização ajuda a coibir irregularidades que anteriormente eram comuns, como a disponibilização de imóveis sem o consentimento adequado das autoridades competentes, cenário no qual um software de gestão de controle patrimonial dos bens imóveis é, certamente, a ferramenta mais adequada para auxiliar na realização dessas tarefas.

Nessa esteira, a avaliação de imóveis públicos é um ponto crítico de destaque. Esta deve seguir normas técnicas rigorosas, como as da NBR 14653, para garantir uma estimativa precisa de seu valor de mercado. Isso é fundamental para operações de compra, venda ou locação de imóveis, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente.

Uma avaliação correta pode contribuir significativamente para a geração de receitas, seja por meio da exploração do patrimônio ou de sua alienação, promovendo assim o desenvolvimento econômico e social.

Por sua vez, a alienação de imóveis públicos deve ser conduzida de forma transparente e responsável, com avaliações precisas e justificativas claras para garantir que os interesses públicos sejam priorizados. O estudo aponta que a venda de imóveis subutilizados ou ociosos pode gerar receitas significativas para o município e contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável, promovendo a revitalização de áreas degradadas e a inclusão social.

Um dos grandes desafios para a Administração Pública municipal é o controle sobre obras em imóveis públicos e a reintegração de posse de imóveis invadidos, em especial, os imóveis rurais. Esses desafios apontam para a necessidade de um contínuo aprimoramento das práticas de gestão, garantindo que os imóveis públicos sejam utilizados de maneira eficaz e em benefício da sociedade como um todo, algo que, por meio do desenvolvimento permanente acarretado pelo software de gestão, possibilitará o desenvolvimento de ações e intervenções mais contundentes, na medida em que mais dados são coletados.

Visando estimar a quantidade de imóveis públicos pertencentes aos municípios consorciados, foi desenvolvida uma projeção a partir dos dados do município de Divinópolis (município com certa maturidade em termos de gestão de imobiliário urbano) considerando critérios populacionais e econômicos dos entes associados ao CIMMVI. Por meio de tais estimativas, torna-se possível iniciar um planejamento para colocar em prática programas e políticas públicas de impacto positivo no espaço urbano.

O estudo identifica desafios persistentes na gestão de imóveis públicos, incluindo a falta de integração entre os órgãos responsáveis e a ausência de um marco regulatório adequado. Recomenda-se a adoção de abordagens modernas e integradas de gestão de ativos, incluindo a digitalização dos registros e a implementação de sistemas centralizados de informações, para melhorar a governança e a eficiência operacional, o que pode ser instrumentalizado por uma solução de tecnologia da informação. Essas conclusões sublinham a necessidade de uma abordagem estratégica e integrada para a gestão de imóveis públicos, visando maximizar seu valor econômico e social, ao mesmo tempo em que se assegura a conformidade com as normas legais e o atendimento ao interesse público.





## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Roldão. **'Brasil dos cartórios' tem 600 mil km² a mais que o Brasil real, revelam peritos.** Estadão, 2013. Disponível em: [https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/brasil-dos-cartorios-tem-600-mil-km-a-mais-que-o-brasil-real-revelam-peritos-imp-/?srsltid=AfmBOoo\\_Y168Kg-8BkXjadHwv-vta5KfgXb7qB5N42h9qzu4nUBrJJbg](https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/brasil-dos-cartorios-tem-600-mil-km-a-mais-que-o-brasil-real-revelam-peritos-imp-/?srsltid=AfmBOoo_Y168Kg-8BkXjadHwv-vta5KfgXb7qB5N42h9qzu4nUBrJJbg). Acesso em 11 dez. 2024.

BONATTO, Hamilton. **Artigo 51.** In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de.; CAMARÃO, Tatiana (Coords). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril, de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 523-525.

BONATTO, Hamilton. **Artigo 77.** In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de.; CAMARÃO, Tatiana (Coords). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril, de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 176.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm). Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 23, DE 18 DE MARÇO DE 2020.** Estabelece as diretrizes e procedimentos das atividades de fiscalização dos imóveis da União. Disponível em: <https://colaborativo-spu.gestao.gov.br/sites/default/files/public/2024-01/IN%20n%C2%BA%2023%2C%20de%2018%20MAR%C3%87O%20DE%202020.pdf>. Acesso em 16 dez. 2024.

**BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA SPU/ME Nº 67, DE 20 DE SETEMBRO DE 2022.** Dispõe sobre as diretrizes de avaliação dos imóveis da União ou de seu interesse, bem como define os parâmetros técnicos para cobrança em razão de sua utilização. Disponível em: [https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/avaliacao-de-imoveis-da-uniao/instrucao-normativa-spu\\_me-no-67-de-20-de-setembro-de-2022-in-de-avaliacao.pdf](https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/avaliacao-de-imoveis-da-uniao/instrucao-normativa-spu_me-no-67-de-20-de-setembro-de-2022-in-de-avaliacao.pdf). Acesso em 16 dez. 2024.

**BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 19 dez. 2024.

**BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 19 dez. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n<sup>os</sup> 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n<sup>o</sup> 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. **PORTARIA SPU/MGI Nº 1.776, DE 21 DE MARÇO DE 2024.** Estabelece os percentuais referentes aos intervalos mínimo e máximos entre lances a serem aplicados pela Comissão Permanente de Licitação para Vendas de Imóveis quando da elaboração de editais de leilão eletrônico para venda de imóveis da União sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spu/mgi-n-1.776-de-21-de-marco-de-2024-550364024>. Acesso em 16 dez. 2024.

CARMO DO CAJURU. **Lei Orgânica do Município.** Disponível em: [https://camaracarmodocajuru.mg.gov.br/imagens/editor/files/2017/Lei\\_organica/LEI\\_ORGANICA\\_MUNICIPAL.pdf](https://camaracarmodocajuru.mg.gov.br/imagens/editor/files/2017/Lei_organica/LEI_ORGANICA_MUNICIPAL.pdf). Acesso em 14 dez. 2024.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição, Direito Constitucional Positivo.** 13a Edição Revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CONCEIÇÃO DO PARÁ. **Lei Orgânica do Município de Conceição do Pará.** Disponível em: <https://www.conceicaodopara.cam.mg.gov.br/files/leiorganica.pdf>. Acesso em 14 dez. 2024.

CRECI-DF. **Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério.** Brasília, Distrito Federal: Conselho Regional dos Corretores de Imóveis do Distrito Federal, 2020. Disponível em: <https://crecidf.gov.br/metade-dos-imoveis-no-pais-sao-irregulares-segundo-ministerio/>. Acesso em 12 dez. 2024.

CUNHA, Marcelle Figueiredo da. **Mecanismos para a gestão do patrimônio imobiliário público.** 2016. TV PGE, 02 jan. 2017. 1 vídeo (25 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YpTmTp1ih8U>. Acesso em 12 dez. 2024.

DIVINÓPOLIS. Gabinete do Prefeito. OFÍCIO GAB Nº. 390/2024 [2024]. Encaminhamento de Dados sobre Imóveis Públicos Apoio Institucional. Minas Gerais, Divinópolis: Gabinete do Prefeito, 10 out. 2024.

DIVINÓPOLIS. **Lei Orgânica do Município de Divinópolis-MG.** Disponível em: <https://www.divinopolis.mg.leg.br/leis>. Acesso em 14 dez. 2024.

DIVINÓPOLIS. **Prefeitura Anuncia Leilão de 69 imóveis em concorrência de maior oferta.** Disponível em: <https://www.divinopolis.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/13163/prefeitura-anuncia-leilao-de-69-imoveis-em-concorrenca-de-maior-oferta#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20Divin%C3%B3polis%2C%20pela,R%24%204%2C71%20milh%C3%B5es>. Acesso em 14 dez. 2024.

DUARTE, Pedro; AMORIM, Nayara. **A gestão ineficiente dos imóveis públicos nas cidades brasileiras. Caos Planejado, 2022.** Disponível em <https://caosplanejado.com/a-gestao-ineficiente-dos-imoveis-publicos-nas-cidades-brasileiras/>. Acesso em 14 dez. 2024

ENAP. **Avaliação de Bens e Imóveis com Foco no Método Evolutivo.** Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/671>. Acesso em 14 dez. 2024.

ESPÍRITO SANTO. **Patrimônio Imobiliário: Programas Especiais.** Vitória, Espírito Santo: Escola de Serviço Público do Espírito Santo, 2017. Disponível em: <https://esesp.es.gov.br/Media/esesp/Apostilas/patrimonio%20imobiliario%20completo%20site.pdf>. Acesso em 13 dez. 2024.

FAMUP. **Gestão Patrimonial de Bens Públicos, Móveis e Imóveis (Live).** 2024. FAMUP TV, 30 jan. 2024. 1 vídeo (82 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Iii6Q9hQqRU&list=LL&index=2&t=59s>

Gomide, Alexandre Junqueira. **Administração de imóveis e locações** / Alexandre Junqueira Gomide. - 1.ed., rev. - Curitiba, PR : IESDE Brasil, 2012.

IBGE. **Cidades e Estados.** 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/>. Acesso em 15 dez. 2024.

IGARATINGA. **Lei Orgânica do Município de Igaratinga**. Disponível em: <https://igaratinga.mg.gov.br/conteudo/lei-organica-do-municipio-de-igaratinga>. Acesso em 14 dez. 2024.

ITAPECERICA. **Lei Orgânica do Município de Itapecerica**. Disponível em: <https://itapecerica.cam.mg.gov.br/conteudo/lei-organica>. Acesso em 14 dez. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LOEB, Roberto. **Aspectos do Planejamento Territorial Urbano do Brasil**. In: Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva. p. 139-160.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 32. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/constituicao-estadual>. Acesso em: 18 dez. 2024

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.467 de 28 de março de 2014. **Dispõe sobre a gestão de imóveis patrimoniais no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional**. Imprensa Oficial Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 29 mar. 2014 p. 2. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46467/2014/?cons=1>. Acesso em 13 dez. 2024.

MOINHOS, Rodrigo. **Metade dos imóveis em Minas Gerais possui alguma irregularidade**. Diário do Comércio, 2024. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/legislacao/metade-imoveis-minas-gerais-possui-alguma-irregularidade/>. Acesso em 12 fev. 2024.

MOREIRA, Cristiana. **Introdução ao Direito Imobiliário**. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; DOUGLAS, William. **Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e 1000 questões**. 16. Ed., revista, ampliada e atualizada até a EC no 45/2004. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MOURA, Jéssica Moraes de. **PATRIMÔNIO PÚBLICO: uma análise da Gestão e da Função Social dos Imóveis Públicos do Governo do Rio Grande do Norte**. Natal: XVIII ENANPUR. Disponível em:



SILVA, Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Camilla Moura. **GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS EM DESUSO PERTENCENTES AO PATRIMÔNIO DO GOVERNO DO ESTADO DO RN**. 14º CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA DO RIO GRANDE DO NORTE (CONGESP) - A REINVENÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: NOVOS CENÁRIOS, NOVOS DESAFIOS, Natal, ano 2020, v. 14, ed. 1, p. 1-10, 20 dez. 2020. Disponível em: <https://congesp.rn.gov.br/anais/v-14/GEST%C3%83O%20DOS%20BENS%20IM%C3%93VEIS%20EM%20DESUSO%20PERTENCENTES%20AO%20PATRIM%C3%94NIO%20DO%20GOVERNO%20DO%20ESTADO%20DO%20RN.pdf>. Acessado em 09 dez. 2024

SOUZA, Evelyne Cirilo; OLIVEIRA, Janaína Valéria de; PEREIRA, Munique Macieira. **GESTÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS: A NECESSIDADE DE NORMATIZAÇÃO**. Brasília, DF: IX Congresso Consad de Gestão Pública, 2016. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-46-03.pdf>. Acesso em 12 dez. 2024.

SPADETTO, Tatiana Freitas; SANTOS, Bráulio Oliveira dos. **A GESTÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS: ESTUDO DE CASO DE IMÓVEIS PÚBLICOS ESTADUAIS OCIOSOS NO CENTRO DE VITÓRIA**. Vitória: IFES. Disponível em: [https://repositorio.ifes.edu.br/bitstream/handle/123456789/3966/TFC\\_%20Tatiana%20Freitas%20Spadetto%20-%20Entrega%20Final%20-Nov-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ifes.edu.br/bitstream/handle/123456789/3966/TFC_%20Tatiana%20Freitas%20Spadetto%20-%20Entrega%20Final%20-Nov-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 14 dez. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Informativo de Jurisprudência nº 485**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=012921>. Acesso em 10 dez. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Gestão do patrimônio imobiliário federal gerido pela SPU é ineficiente, diz TCU**: Tribunal apontou deficiências estruturais e de governança na Secretaria de Patrimônio Público. Brasília, DF: 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/gestao-do-patrimonio-imobiliario-federal-gerido-pela-spu-e-ineficiente-diz-tcu>. Acesso em 11 dez. 2024.



