



GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS EM DESUSO PERTENCENTES AO PATRIMÔNIO DO GOVERNO DO ESTADO DO RN

Camilla Moura Silva¹

RESUMO

O presente estudo está inserido no contexto da gestão do patrimônio público, com ênfase no que diz respeito aos bens imóveis, mais precisamente àqueles onde não há o cumprimento da função social. A existência de imóveis com tal característica evidencia a presença de falhas na gestão, principalmente relacionadas as ferramentas de armazenamento e acesso às informações dos imóveis, além de sua espacialização. Tendo em vista a organização dos meios para se promover a função social dos imóveis públicos estaduais, esse estudo, ainda em desenvolvimento, tem como objetivo tornar prático o acesso às informações dos imóveis em desuso registrados na SUPAT. Para tanto, vem sendo realizadas buscas para identificações dos imóveis em tal situação, estão sendo compiladas suas informações e estes estão sendo inventariados e mapeados.

Palavras-chave: patrimonio público; função social; gestão imobiliária

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente estudo está inserido no contexto da gestão do patrimônio público, com ênfase no que diz respeito aos bens imóveis. O Código Civil brasileiro, em seu Art. 98, define como bem público “(...) os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno (...)”, sendo todos os demais bens particulares. Sobre bens imóveis, estes caracterizam-se como os que não podem ser transportados de um lugar para outro sem alteração de sua substância. De acordo com o Código Civil brasileiro, Art. 79, “são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”, além disso, não perdem o caráter de imóveis “as edificações que, separadas do solo, mas conservando a sua unidade, forem removidas para outro local” e “os materiais provisoriamente separados de um prédio, para nele se reempregarem”, de acordo com o Art. 81.

¹ Bacharela em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Pesquisadora da Secretaria de Estado da Administração do Rio Grande do Norte (SEAD), por meio da Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales (EGRN), e em parceria com a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN). E-mail: camillao.cms@gmail.com.



Os bens públicos devem ser gerenciados pela administração pública que, entre tantas atividades, é responsável por registrar, controlar e conservar os bens patrimoniais. A partir de um gerenciamento eficiente, é possível ter domínio sobre a identificação, existência, quantidade, localização, condições de uso e histórico dos bens patrimoniais. Em se tratando de bens imóveis, essa gestão torna-se mais delicada, por influenciar na configuração espacial das cidades.

A falha no gerenciamento dos imóveis públicos pode resultar, de forma prática, afetando diretamente o domínio popular, na falta de manutenção dos imóveis e até no desuso. Os imóveis em desuso são aqueles onde não há o cumprimento de uma função social. De acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, art. 39º), a função social da propriedade está sendo cumprida quando esta

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, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001, art. 39º)

Coutinho (2015, p. 5) revela que, entre vários problemas, 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.

No caso do Rio Grande do Norte, o Poder Público estadual detém um vasto patrimônio imobiliário composto por terrenos e edificações, sendo que boa parte desses imóveis não cumpre sua função social. De acordo com Moura (2019, p. 14), o Governo do Estado possui um total de 98 terrenos e imóveis identificados como “desativado”, “desocupado”, “obsoleto”, “ocioso” e “vago sem destinação” e boa parte destes encontram-se localizados em áreas valorizadas na capital, Natal, configurando-se em vazios urbanos.

Moura (2019, p. 8) apresenta ainda um alto quantitativo de imóveis do Governo do Estado com funções indefinidas, “indicando a fragilidade do controle do patrimônio imobiliário público estadual, uma vez que a maioria dos imóveis não possuem cadastro adequado”. Tendo em vista a fragilidade administrativa identificada, o Governo do Rio Grande do Norte, a partir de um edital lançado em 2017, terceirizou à uma empresa especializada os serviços de

(...) levantamento das plantas e desenhos existentes no acervo do patrimônio do RN; inventário Físico dos Bens Patrimoniais Imóveis; Levantamento das ocupações; Elaboração ou atualização das plantas de arquitetura dos bens imóveis; Emissão de Laudos de Vistoria Técnica e de Avaliação Patrimonial; Levantamento georreferenciado de Imóvel; Apresentação de relatório dos imóveis inventariados; entre outros. (MOURA, 2019, p.13)



Atualmente, os dados para o gerenciamento interno referentes aos imóveis são armazenados no Sistema Gestor Patrimonial - SGP. Nessa plataforma, é possível adicionar e remover imóveis, e visualizar e editar os dados referentes a cada imóvel. A página de visualização do imóvel contém um formulário com a descrição, dados do cartório, dados da vistoria e dados da área total, além de arquivos anexados e arquivos de imagens.

Recentemente, a equipe técnica da Subcoordenadoria de Patrimônio - SUPAT mapeou os imóveis através do software QGIS. Nele estão mapeadas as poligonais referentes aos imóveis e, a cada um, foram atribuídas as seguintes informações: identificação do imóvel, órgão, município, valor, forma de aquisição, responsável pelo levantamento, áreas do imóvel, matrícula e número de ordem do registro no patrimônio.

Apesar de tais feitos, a identificação dos imóveis por tipo de uso empregado (ou desuso) não possui um meio prático de acesso, portanto, a situação de desconhecimento sobre a totalidade dos imóveis em desuso permanece e, assim, estes seguem sem cumprimento da função social e com seu potencial desperdiçado.

Tendo em vista a organização dos meios para se promover a função social dos imóveis públicos estaduais, esse estudo, ainda em desenvolvimento, tem como objetivo tornar prático o acesso às informações dos imóveis em desuso registrados na SUPAT. Para tanto, vem sendo realizadas buscas para identificações dos imóveis em tal situação, estão sendo compiladas suas informações e estes estão sendo inventariados e mapeados.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa tem como base de abordagem o estudo qualitativo, tendo em vista seu caráter subjetivo. Considerando que a pesquisa propõe uma forma de reunir e utilizar informações relativas aos bens imóveis do Governo do Estado do RN, quanto à sua natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada.

A pesquisa está sendo realizada no Rio Grande do Norte e envolve os bens imóveis ociosos pertencentes ao patrimônio do Governo deste estado. A coleta de dados relativos aos imóveis tem como base a pesquisa documental, realizada através dos arquivos digitais fornecidos pela NIP do Brasil e pela própria SUPAT, através do SGP, além de estar sendo realizada verificação *in loco*. A apresentação desses dados está sendo tabulada e organizada em forma de inventário mapeado.

Por haver uma necessidade de compreender as variáveis relacionadas às ferramentas de gestão de informações, a pesquisa tem ainda um caráter exploratório, baseado em pesquisa bibliográfica.

O desenvolvimento da busca pelos imóveis em desuso compreende duas etapas. Primeiramente estão sendo analisados os arquivos digitais já mencionados e visualizados através do *Google Street View* para, assim, ter um filtro inicial entre os imóveis que aparentam claramente estar em uso, e aqueles que possivelmente



estão em desuso ou situação de uso duvidoso². Essa análise ocorre de forma majoritariamente imagética, sendo também necessário realizar análise histórica dos imóveis através dos documentos disponibilizados e também imagens do *Google Street View* quando o imóvel é nomeado como “Não identificado”. Após esse primeiro filtro, realizasse a verificação *in loco* para atestar a atual situação daqueles imóveis selecionados na primeira etapa.

A sistematização dos dados compreende quatro classificações de imóveis: a) imóveis desimpedidos em relação ao uso visitados, b) imóveis com usos particulares possivelmente irregulares visitados, c) imóveis desimpedidos em relação ao uso não visitados e d) imóveis com situação de uso e/ou propriedade incerta não visitados. Destes, as duas últimas classificações passaram apenas pela primeira etapa de análise, sendo ainda necessário realizar a verificação *in loco*.

A tabulação dos dados compreende as quatro classificações mencionadas acima, com as seguintes informações: número de registro, ocupante principal, município, mesorregião, bairro, logradouro, número, valor do imóvel, valor do terreno, área, valor unitário do terreno, validação, uso, documentação cartorária, proprietário e link de localização para o *Google Maps* ou *Google Street View*.

Já o inventário, é apresentado em forma de mapa, feito com base no material desenvolvido pela equipe técnica da SUPAT. Os imóveis são espacializados, e devem estar dispostas as seguintes informações acerca de cada imóvel: descrição do estado do imóvel, identificação, proprietário, município, valor do imóvel, forma de aquisição, responsável pelo levantamento, área construída, área total e área do terreno, número de matrícula e número de ordem de registro do imóvel no patrimônio do Governo do Estado. Além dessas informações, é adicionada uma fotografia do imóvel.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para tratar sobre a função social da propriedade pública, é necessário primeiramente entender o que são os bens públicos e suas classificações, visto que estas irão influenciar diretamente no tipo de uso que é dado ao imóvel.

O Código Civil define, em seu Art. 98 que bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, sendo os demais bens particulares.

O Art. 99 do Código Civil divide os bens públicos em três categorias: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Sendo os bens de uso comum do povo aqueles cuja natureza ou lei o destina ao uso coletivo e por estarem afetados a uma finalidade pública, estes bens são inalienáveis - são exemplos de bens de uso comum do povo as praias, rios, praças, ruas, etc. Sobre os bens de uso comum do povo, Meirelles (2000, p. 473 apud KONZEN, 2010, p.46) especifica que não há

² As situações de uso duvidoso são aquelas onde o imóvel possui uso irregular/não legítimo, por exemplo: uso para fins particulares (comercio, invasão, estacionamento particular, etc).



(...) discriminação de usuários ou ordem especial para a sua fruição. (...) Esse uso comum não exige qualquer qualificação nem consentimento especial, nem admite frequência limitada ou remunerada, pois isto importaria atentado ao direito subjetivo público do indivíduo de fruir os bens de uso comum do povo sem qualquer limitação individual. Para esse uso só se admitem regulamentações gerais de ordem pública, preservadoras da segurança, da higiene, da saúde, da moral e dos bons costumes, sem particularizações de pessoas ou categorias sociais. (MEIRELLES, 2000, p. 473 apud KONZEN, 2010, p.46)

Já os bens de uso especial, configuram os espaços, geralmente edificações, que visam abrigar a prestação de serviços públicos, sendo, portanto, também inalienáveis - os bens de uso especial são traduzidos nas repartições públicas, como postos de saúde, escolas públicas e agências dos correios. Com maior divergência entre as classificações de bens públicos, tem-se os bens dominicais. Estes constituem o patrimônio público, porém a eles não são dadas destinações públicas específicas e, por isso, possuem estrutura de direito privado, podendo, assim, ser alienados. São exemplos de bens dominicais os prédios públicos abandonados e as terras devolutas.

O uso dos bens públicos, ou seja, sua função social, deve ser definida com base nas orientações do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana e em nenhum de seus artigos diferencia a propriedade pública da privada, como aponta Rocha (2005, p. 139 apud LOMEU, 2016, p.163). Portanto, a incidência das definições explanadas pelo Estatuto da cidade, pode ocorrer “sobre o patrimônio público, em quaisquer modalidades de bens públicos, como ruas, praças, estradas, edifícios públicos etc.” (DI PIETRO, 2006, p.4).

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 à 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” (LOMEU, 2016, p.163).

Embora ao Poder Público não possam ser aplicadas as mesmas consequências que o Estatuto prevê para os entes particulares que não cumprem com a função social da propriedade - como IPTU progressivo e desapropriação – Saraiva (2011, p.15) aponta que

(...) nada impede que o Poder Público seja obrigado, até por meio de tutela jurisdicional exercida em ação civil pública para a defesa do direito difuso à função social da propriedade dos bens que rodeiam a coletividade, pois o direito à meio ambiente equilibrado e a função



social das cidades é direito fundamental de terceira geração, direito difuso, que atinge uma coletividade indeterminada, direito este em que sua proteção, na esfera judicial, pode ser concretizada por meio da ação civil pública. (SARAIVA, 2011, p.15)

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. Para Lomeu (2016, p. 164),

a boa utilização dos bens públicos nada mais é senão o direito fundamental à boa Administração Pública deste patrimônio, que consiste na gestão dos bens públicos com fundamento nos princípios e regras constitucionais. (LOMEU, 2016, p. 164)

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. Viecelli e Markoski (2013, p. 16) apontam como possíveis ferramentas para um monitoramento eficiente “o cadastramento, a identificação física, o termo de responsabilidade e de movimentação deste bem”.

Para reunir todas as informações referentes a qualquer bem (permanente ou de consumo), e, assim, facilitar os processos administrativos relacionados a cada bem, tais ferramentas devem ser adotadas e utilizadas sequencialmente.

Com a reunião de todas essas informações, é possível que se inicie a formulação de um inventário, o qual, de acordo com Piscitelli et al. (2002 apud VIECELLI; MARKOSKI, 2013, p.16) configura uma

discriminação organizada e analítica de todos os bens (...) e valores de um patrimônio, num determinado momento, visando atender uma finalidade específica. Além disso, o inventário também pode ser utilizado para subsidiar as tomadas de contas indicando saldos existentes, detectar irregularidades e providenciar as medidas cabíveis. (VIECELLI; MARKOSKI, 2013, p. 16)

Nesse caso, tomando como irregularidade o não cumprimento da função social em imóveis públicos – além de outras irregularidades possíveis e prováveis –, tem-se como exemplo de medida cabível a proposição de usos, que pode ser providenciada a partir da avaliação das condições do imóvel, as quais devem estar especificadas no próprio inventário.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS



O Governo do Estado do RN possui 3.449 imóveis registrados em seu sistema de gestão patrimonial. A pesquisa realizada até o momento abrangeu a análise da situação de uso de aproximadamente 26% desses imóveis (895), sendo estes apenas imóveis com avaliação imobiliária validada pela comissão técnica e consultores externos.

Desse quantitativo analisado, constatou-se que 2,23% (20) apresentam situação de desuso ou situação correlata, enquanto 0,89% (8) possui uso particular possivelmente irregular (nesses casos, faz-se necessário verificar a documentação referente à propriedade e dominialidade). Estes são os imóveis que passaram pelas duas etapas de análise da situação de uso, estão localizados nos limites da região metropolitana de Natal, onde foi possível realizar tal verificação, até então.

Os demais imóveis analisados passaram apenas pela primeira etapa da análise. Em relação ao total de imóveis analisados, 11,62% (104) refere-se aos imóveis classificados como “imóveis desimpedidos em relação ao uso não visitados” e 2,34% (21) são representados pelos imóveis com situação de uso e/ou propriedade incerta não visitados.

Assim, foram identificados no total 153 imóveis (possivelmente) sem cumprimento da função social entre os 895 analisados, representando uma proporção de aproximadamente 17%.

Os imóveis filtrados nas etapas 1 e 2 desse estudo estão distribuídos entre 55 municípios e somam uma área total de 282.599,61 m² de propriedade onde não vem sendo desempenhada função social como imóvel público. Há de se considerar ainda o valor avaliado para tais imóveis, os quais somam R\$ 67.821.312,70.

Além das informações conhecidas relacionadas aos imóveis, essa análise permite observar as necessidades de tratamento de tais dados para que se promova uma otimização na busca por imóveis. Por exemplo, a possibilidade de buscar todos os imóveis em desuso em um determinado município, imóveis por ordem de valor, área, etc.

O trabalho desenvolvido até o momento pode ser consultado a partir de uma planilha, onde foram tabulados os dados referentes aos imóveis e onde é possível utilizar os filtros para a realização mais eficiente das buscas citadas no parágrafo anterior (para acessar a planilha, [clique aqui](#)).

Além disso, tais imóveis vêm sendo mapeados, agrupados em identificadores com cores diferentes de acordo com as quatro classificações definidas para essa análise, das quais: a) imóveis desimpedidos em relação ao uso visitados (azul), b) imóveis com usos particulares possivelmente irregulares visitados (amarelo), c) imóveis desimpedidos em relação ao uso não visitados (vermelho) e d) imóveis com situação de uso e/ou propriedade incerta não visitados (verde) (Figura 1) (para acessar mapa, [clique aqui](#)).

No seguimento da pesquisa serão analisados os imóveis restantes (2.554) a medida em que estes forem sendo validados pela comissão avaliadora e consultores.



Figura 1 - Mapa de imóveis em investigação quanto ao cumprimento da função social



Produzido pela autora, 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a pesquisa desenvolvida até aqui, foi possível identificar algumas deficiências nas informações existentes sobre os imóveis pertencentes ao Governo do Estado do RN. Por exemplo, a grande quantidade de imóveis com ocupantes “não identificados” – identificação adotada pela NIP do Brasil – (115) dos quais foi necessário aprofundamento na pesquisa para identificar alguma ocupação anterior. Entre os imóveis 153 imóveis encontrados, 54 não apresentam documentação relacionada à sua propriedade.

Além disso, identificou-se uma imprecisão na informação do uso dos imóveis no sistema existente, sendo necessário realizar uma investigação abrangendo os 3.449 imóveis em busca dos imóveis em desuso.

A partir das experiências absorvidas no desenvolvimento da pesquisa e na atividade prática desempenhada no setor, é possível notar a necessidade da implementação de uma ferramenta de gestão de dados que alie as informações e arquivos contidos no Sistema de Gestão Patrimonial (ferramenta existente) ao mapeamento que vem sendo produzido na SUPAT a partir da ferramenta QGIS. É



importante também que a essa nova ferramenta permita filtrar os imóveis por suas informações, por exemplo: buscar imóveis por tipo de uso, município, área, valor, etc.

Ademais, pretende-se seguir com a busca pelos imóveis em desuso para que todos eles sejam catalogados para então seguir com os encaminhamentos necessários para que se promova a efetivação de sua função social.

REFERÊNCIAS

AJUDARTE, Tiago Espeschit; RAMOS, Marcos de Paula; DUARTE, JeanMattos.

Módulo de gestão de imóveis: uma experiência do governo de Minas na inovação, simplificação, governança e transparência na gestão do patrimônio imobiliário do estado. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2012, Brasília.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL, Estatuto da Cidade, Lei federal de Desenvolvimento Urbano, Lei nº.10.257 de 10 de julho de 2001 (2001). **Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30/06/2018

COUTINHO, José Roberto de Andrade. **CONSIDERAÇÕES SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 691/2015 E A GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO.** In: AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA EM 07/10/2015 PARA DEBATER A MEDIDA PROVISÓRIA, 2015. Apresentação. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d4a1beaa-e27b4d03-99d1-d5a1f3139e27>>. Acesso em: 04/11/2019

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Função social da propriedade pública.** Revista eletrônica de direito do estado. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abril/ maio/junho, 2006.

FILHO, Roberto Freitas; PEREIRA, Flora Regina Camargos. **A eficácia da função social na propriedade pública.** Universitas JUS, v. 27, n. 2, p. 43-56, 2016.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. **Espaços públicos urbanos e pluralismo jurídico:** dos bens de uso comum do povo ao direito à cidade; orientador Antonio Carlos Wolkmer. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina,



Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. 169 p. Florianópolis, SC, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/94409/275646.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 04/11/2019

LOMEU, Gustavo Soares. **A Função Social da Propriedade Pública e a Desafetação de Bem Público.** Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 2, n. 1, p. 158-178, 2016.

MOURA, Jéssica Morais de. **PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO: uma análise da Gestão e da Função Social dos Imóveis Públicos do Governo do Rio Grande do Norte.** In: ENANPUR, 2019, Natal. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1261>>. Acesso em: 01/11/2019.

RIO GRANDE DO NORTE. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. **Dispõe sobre a gestão dos bens públicos imóveis do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências.** Gabinete Civil do Estado do Rio Grande do Norte. 2014.

SARAIVA, Cláudio Henrique Leitão. **Função social da propriedade em face da Administração Pública.** FACULDADE CEARENSE EM REVISTA, v. 3, p. 5, 2011. Disponível em: <<http://ww2.faculdadescearenses.edu.br/revista2/edicoes/vol3-1-2012/artigo8.pdf>>. Acesso em: 01/11/2019

SOUSA, Evelyne Cirilo; OLIVEIRA, Janaína Valéria de; PEREIRA, Munique Macieira. **Gestão de Imóveis Públicos: a Necessidade de Normatização.** IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. 08-10 jun. de 2016.

VIECELLI, Mateus Eduardo; MARKOSKI, Adelar. **A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE PATRIMONIAL PARA AS ENTIDADES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NO CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL (CESNORS).** Revista de Administração, v. 11, n. 20, p.9-27, dez. 2013. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/954>>. Acesso em: 04/11/2019.