



70 SGESP
SEMINÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA FAZENDÁRIA
CONTABILIDADE • CONTROLADORIA • ORÇAMENTO • FINANÇAS • TRIBUTAÇÃO
RIBEIRÃO PRETO/SP

GESTÃO DE ATIVOS PÚBLICOS

FONTES ALTERNATIVAS DE RECEITAS

MÓDULO: IMÓVEIS MUNICIPAIS

Ricardo Almeida Ribeiro da Silva

ricardoalmeida@rafe.adv.br

Julho de 2018



SUMÁRIO

1. Crise do Financiamento do *Estado de Bem-Estar-Social*

>> Modelo Fiscal-Tributário insuficiente.

>> Esgotamento do Crédito Público

2. Novos Modelos. Novas Fontes de Financiamento

Mudança de Perspectiva

Alternativas. Classes de Ativos Públicos

Fontes Alternativas de Receitas: MÓDULO IMÓVEIS PÚBLICOS

Estudo de Casos

I) Internacionais

II) Brasil. Estudo de Casos

3. Conclusões

1. CRISE DO FINANCIAMENTO DO ESTADO

- **Aumento** do volume, complexidade e dos **CUSTOS dos serviços públicos**: urbanização, desenvolvimento tecnológico e sofisticação de bens e serviços, aumento de expectativa de vida.
- Crise do Estado de Bem-Estar-Social: se agrava a partir da década de 80
- Crise definitiva do Modelo de **Financiamento** do Estado
EXCLUSIVAMENTE **por Tributos** (Estado Fiscal)
- Esgotamento do **Crédito Público** (endividamento)
- *Responsabilidade Fiscal*, no Mundo e no Brasil: limites ao Financiamento do Setor Público (no Brasil: Estados e Municípios).

1. CRISE DO FINANCIAMENTO DO ESTADO

G
E
S
T
Ã
O

D
E

A
T
I
V
O
S

M
U
N
I
C
I
P
A
I
S

- Esgotamento das FONTES TRIBUTÁRIAS

- Carga Tributária elevada e segmentada sobre pobres e empresas que não escapam à tributação por meio da sonegação ou do "planejamento fiscal.
- Falta de capacidade fiscal de acompanhamento das tecnologias privadas

- Descontrole do CRÉDITO PÚBLICO

- Não utilizado como medida anticíclica, mas como meio corrente de custeio
- Endividamento sistemático sem horizonte de equacionamento

2. NOVOS MODELOS

- *Primeiras reações governamentais: Década de 90*
 - *Privatizações: Reino Unido*
 - *Concessões de Serviços Públicos*
 - *Alienação de Patrimônio Público*
- *Crise de 2008/2009*
 - *Fundos de Investimento*
 - *Identificação de Ativos Públicos*
 - *Sistematização da Gestão de Imóveis Públicos*
 - *Cingapura (Singapore Land Authority)*
 - *Portugal e Espanha (Fundos Imobiliários)*
 - *Japão (Naming Rights e Licenças)*

2. NOVOS MODELOS

PATRIMÔNIO PÚBLICO COMO FONTE DE FINANCIAMENTO

MUDANÇA DE PERSPECTIVA:



(1) Identificação (Cadastro) das propriedades públicas

(2) Ativo rentável (sem desnaturar sua destinação / vocação)

(3) Adoção de práticas de mercado

2. NOVOS MODELOS

GESTÃO DE ATIVOS PÚBLICOS

Dag Detter e Stefan Fölster

A Riqueza Pública das Nações – Como a gestão de ativos públicos pode impulsionar ou prejudicar o crescimento econômico:

- *" Nenhum dos países que passaram por uma crise financeira tinha uma descrição remotamente verdadeira de todos os seus ativos comerciais públicos. Não apenas os ativos de governos locais ou regionais eram desconhecidos, como também, de modo surpreendente, até mesmo os governos centrais tinham pouco conhecimento do seu portfolio de ativos, de seu valor e do rendimento que geravam" (São Paulo: Ed. Cultrix, 2016, pp. 29-30).*

GESTÃO DE ATIVOS PÚBLICOS

2. NOVOS MODELOS

- *Como a **propriedade** é a classe de ativos menos transparente, mas com frequência a maior na maioria dos portfólios dos governos, isso requereria uma atenção especial logo no início de qualquer processo de monetização.*
- *Proteger, em separado, um portfólio de propriedades e criar uma estratégia estruturada de desenvolvimento de propriedades coerente e viável possibilitaria várias alternativas de criação de valor.*
- *O financiamento poderia então ser adaptado à natureza geradora de caixa das propriedades, ou seja, propriedades que produzem aluguel, venda e arrendamento com cláusula de recompra, propriedades que precisam ser desenvolvidas/reestruturadas, propriedades de utilização especial, ou outras desprovidas de valor comercial.*

2. NOVOS MODELOS

Algumas CLASSES DE ATIVOS Patrimoniais e Financeiros

Ativos Imobiliários

- *Imóveis (uso, fruição e alienação).*
- *Ativos vinculados: naming rights (ex.: equipamentos esportivos e culturais). Mobiliário Urbano. Espaço Aéreo. Subsolo.*

Ativos Financeiros

- *Disponibilidades Financeiras*
- *Depósitos Judiciais*

Ativos Imateriais

- *Carteira de Funcionários e Fornecedores, Cadastros Públicos, Pesquisas*

Ativos Sociais, Culturais e Ambientais

- *Atividades realizadas pela Sociedade Civil que atendem (total ou parcialmente) a demandas públicas (Políticas de Fomento Público). Substituição de Políticas Públicas.*

2. NOVOS MODELOS

Breve História da Propriedade e do Patrimônio Público Imobiliário

Origem da propriedade

> Roma? *Não no sentido moderno.* **Domínio** <=> **Posse**

INSTITUTAS: "uti possidetis, ita possideatis" ("do jeito que possuíis, assim continueis possuindo")

Propriedade Moderna

- Reino Unido: *Enclousures (Séc. XVI). "metes and bounds"*
- Novo Mundo Anglo-Saxão: *Winthrop doctrine*
- EUA: Medição e catalogação das terras (públicas)
 - **Gunther's Chain** (v. *Measuring America – Andro Linklater*)
 - *Vendas para particulares. Compra de territórios.*

GESTÃO DE ATIVOS PÚBLICOS
INTERNACIONAIS

2. NOVOS MODELOS

researchgate.net

Municipal Real Property Asset Management

Exhibit 4
Public Asset Management Examples

Asset Management Activity	New Zealand, Survey of All Local Authorities, 1995	U.K., Survey of all Local Authorities in England and Wales, 1995	U.S., Survey of 21 Municipalities in the Cleveland Area, 1992
Percentage of municipalities, which keep records of their assets	90	97	81 (some of these records are partial)
Percentage of municipalities that have computerized records/property management systems	65	66	26
Percentage of municipalities that track income and expenses on an individual property basis	N/A	N/A	30
Percentage of municipalities that value their assets regularly	68	91	N/A
Percentage of municipalities that know market value of their assets	N/A	N/A	30 (knew values of recent acquisition or development projects)

Notes: The data on New Zealand and the U.K. are from Bond and Dent (1996). The data on the U.S. are from Simons (1993). The surveys in the three countries had different formats, therefore some characteristics are not available for all countries.

2. NOVOS MODELOS

Breve História da Propriedade e do Patrimônio Público Imobiliário

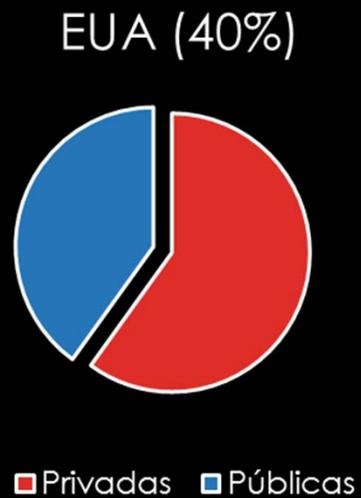
- Mundo Católico: Tratado de Madrid (1750). Somente no século XVIII a Espanha e Portugal (começam a medir suas propriedades)

Critério de Posse ↔ Domínio

- **Brasil:** (*Modelo Feudal – Tribal*)
 - Lei de Terras (Lei 601/1850): maior privatização de terras públicas da história mundial
 - Constituição 1891: Estamos-membros ficam com as terras devolutas. **Amplia Legitimação de Posse**
 - **Século XX.** Código Civil (1916); Usucapião; Comisso; Registros Paroquial de Terras; Lei de Loteamentos: Regularização de Loteamentos Clandestinos e Irregulares. Direito Real de Uso. Direito de Superfície. Área de Especial Interesse Social. Usucapião Extrajudicial.
 - *jabuticabas ilegais brasileiras:* “grilagem de terras”, corrupções cartoriais de escrituras e de registros de imóveis, superposição de áreas, etc.

2. NOVOS MODELOS

SITUAÇÃO DA PROPRIEDADE PÚBLICA ATUAL



2. NOVOS MODELOS

EVOLUÇÃO LEGISLATIVA PARA O PATRIMÔNIO PÚBLICO NO BRASIL

Lei nº 4.320/64

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.*

Art. 95 *A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.*

Art. 96. *O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.*

Lei de Improbidade Administrativa

Art. 10, inciso IV: uso ou fruição de bens públicos ⇔ valor de mercado

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

2. NOVOS MODELOS

PATRIMÔNIO PÚBLICO COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

EVOLUÇÃO LEGISLATIVA PARA O PATRIMÔNIO PÚBLICO

MARCOS IMPORTANTES ATUAIS

SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais)

Lei n. 11.977/2009 e Decreto n. 8.764/16

NBACSP (Nova Contabilidade Brasileira Aplicada ao Setor Público)

- **Cadastramento**
- **Avaliação e Reavaliação contínuas**

NB.TC 16.1 e 16.11)

15. A depreciação de bens imóveis deve ser calculada com base, exclusivamente, no custo de construção, deduzido o valor dos terrenos.

38. Em caso de bens imóveis específicos, o valor justo pode ser estimado utilizando-se o valor de reposição do ativo devidamente depreciado

2. NOVOS MODELOS

PATRIMÔNIO PÚBLICO COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

PRÓPRIOS MUNICIPAIS: AQUISIÇÃO CONTÍNUA DE NOVOS IMÓVEIS PELOS MUNICÍPIOS

- *Doação no parcelamento do solo urbano (Lei n. 6.766/79 e Estatuto da Cidade)*
- *Desapropriações (DL 3.466/45)*
- *Dação em pagamento e Adjudicação (Lei 6.830 e CPC)*
- *Herança Jacente (Código Civil: artigos 1.822)*
- *Arrecadação de Imóvel Abandonado*
 - Art. 1.276. 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, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.
 - § 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.
 - § 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

2. NOVOS MODELOS

PATRIMÔNIO PÚBLICO COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

MUNICÍPIOS são os maiores proprietários do Brasil em número de imóveis em razão da doação de parcelas de glebas loteandas em razão do processo de urbanização, desmembramento e parcelamento do solo urbano

Município do Rio de Janeiro: 15 mil imóveis

Município de São Paulo: entre 40 e 50 mil imóveis próprios (!?)

*Municípios brasileiros NÃO POSSUEM CADASTRO DE IMÓVEIS PRÓPRIOS
Confiáveis, Informatizados e passíveis de gestão !*

2. NOVOS MODELOS

GESTÃO DE ATIVOS PÚBLICOS

BRASIL

Gestão de Imóveis Municipais. Case: Município do Rio de Janeiro

Mudanças legislativas (Decretos) e administrativas em 2001/2002

- Rápida qualificação do Cadastro e implantação de Sistema Informatizado
- **Reavaliação imediata dos imóveis mais valiosos**
- **Notificação dos ocupantes, para *pgto* valor atualizado ou denúncia ao MP**
- Criação de Comissão Especial de Licitação (CELPROPRIOS)
- **Oferta de imóveis disponíveis ou ocupados irregularmente:**
 - A) Administração Direta (Realocação de órgãos de imóveis e desaluguel)
 - B) Administração Indireta
 - C) Sociedade Civil Organizada
 - D) Mercado

2. NOVOS MODELOS

GESTÃO DE ATIVOS PÚBLICOS

BRASIL

Gestão de Imóveis Municipais. Case: Município do Rio de Janeiro

Algumas técnicas e práticas de gestão

Diferenciação de imóveis (e desafetação):

Destinados a Afetação (TER: entrega e recimento)

Destinados a Cessão > entidades estais / 3º setor > AS

Destinados a Permissão > Aviso Seleção (AS)

Destinados a Concessão > Concorrência / Pregão

Realização de **Audiências Públicas**

2. NOVOS MODELOS

G
E
S
T
Ã
O

D
E

A
T
I
V
O
S

M
U
N
I
C
I
P
A
I
S

GESTÃO DE ATIVOS PÚBLICOS

Gestão de Imóveis Municipais. Case: Município do Rio de Janeiro

Resultados

- Economia em aluguel média: 3 milhões de reais / ano
- Gestão de microeconomia e ativos sociais
- Proteção dos imóveis públicos contra invasões
- Arrecadação media de 2003-2017: 200 milhões de reais ano.

TOTAL ARRECADADO EM 15 ANOS DO PROGRAMA DE GESTÃO (2002-2017)

>>> 3 BILHÕES DE REAIS

2. NOVOS MODELOS

G
E
S
T
Ã
O

D
E

A
T
I
V
O
S

M
U
N
I
C
I
P
A
I
S

Outros Resultados possíveis (Gestão de Imóveis Municipais)

- Busca por ativação de *naming rights* avaliação
- Lastreamento de fundos previdenciários
- Garantia em operações financeiras (BNDES, Bancos Internacionais, etc)
- Realização de PPPs nos imóveis ou usando-os como garantias
- Agregação de novos itens de MURB (Mobiliário Urbano)
- Espaço Aéreo para projeção publicitária
- **Espaço Aéreo e Subsolo** (uso privado por serviços públicos concedidos, permitidos, autorizados ou *puramente* privados)

2. NOVOS MODELOS

- Equipamentos (imóveis) Públicos Específicos:
 - Postos de Salvamento/Praia
 - Centro de Convenções
 - Estádios, Arenas Multiuso
 - Parques Naturais (art. 33 Lei 9.985/2000 – SNUC)



2. NOVOS MODELOS

➤ “*Naming Rights*”

- Direito de nomeação de equipamentos públicos:
 - Estádios, Arenas, Teatros, *Music Halls*
 - Árvore de Natal
 - Parques Públicos (SNUC não trata especificamente)
- **Arena Multiuso: [ARRECADAÇÃO: R\$ 289 mil mensais]**
- **Cidade da Música (Rio): Estudos > R\$ 3 milhões anuais**



2. NOVOS MODELOS

➤ Gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal

• Subsolo e Espaço Aéreo

- Metragem Cúbica ocupada por empresas
- Discussão judicial:

STJ: Não mais conhecia da matéria em alguns casos
Agora RESP 1.120.993 (Min. Herman Benjamin)

STF: ADIN 2.586; RE 581.947 (Ji-Paraná): ã-transito julgado

- **Potencial de Arrecadação [???**

2. NOVOS MODELOS

➤ Gestão do Patrimônio Imobiliário Municipal

• Subsolo e Espaço Aéreo

ALTERNATIVA TRIBUTÁRIA:

Taxa de Serviço pela manutenção do serviço e estruturas em condições de uso. O bem passa a ser de uso especial municipal.

Ex.: INFOVIAS Porto Alegre.



2. NOVOS MODELOS

➤ Direitos de Exibição de Publicidade: Mobiliário Urbano (MURB)

- Abrigos ônibus, indicadores de hora/temperatura, sanitários públicos, bancas jornais, mupis.

- Instalação e manutenção de mais de 30 mil itens.

- [ARRECADAÇÃO ANUAL (2017): R\$ 38 milhões]

- Indicadores de logradouros (IL)

- Instalação e manutenção de 20 mil IL

- [ARRECADAÇÃO ÚNICA (2005): R\$ 4,5 milhões]

- Quiosques: [INVESTIMENTOS NA ORDEM DE R\$ 80 milhões]



2. NOVOS MODELOS

- **Direitos de Exibição de Publicidade: Mobiliário Urbano (MURB)**
 - “Cuca Fresca” : 36 itens na Orla = R\$ 1 milhão / 2 anos
 - Bicicleta Pública de Aluguel (ex. Velib/Paris – JCDecaux)
- **Outros exemplos de MURB:**
 - Lixeiras; Bicicletários; Cabines Telefônicas, etc.
- **Meio Ambiente Urbano**
 - Lei Cidade Limpa **São Paulo**: [Não canalizou recursos para o mobiliário urbano]



2. NOVOS MODELOS

➤ **Projeção publicitária no Espaço (Aéreo) Público**

- Direcionamento de publicidade visual para áreas livres de titularidade, construção e manutenção do espaço público

- Estradas, Avenidas e Ruas
- Praças, Estádios, etc.
- Parques Públicos (SNUC não trata)

Ex. [Rio]: **Linha Amarela**: áreas particulares que projetem publicidade para a autopista.



Linha Amarela - Rio

2. NOVOS MODELOS

➤ CEPACs – Certificados de Potencial Adicional de Construção

- **Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001: artigos 32 a 35)**

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

- **CVM: Instrução CVM 401 e Decisão Colegiado 28 de agosto de 2003**

- **Florianópolis: duas emissões antes do Estatuto**

- **Município de São Paulo**

Água Espraiada (2008): R\$ 207 milhões

Faria Lima (2010): R\$ 386 milhões

- **Rio de Janeiro**

Porto Maravilha: (2011) R\$ 3,5 bilhões

- **Curitiba**

Linha Verde (2012): 36,4 milhões

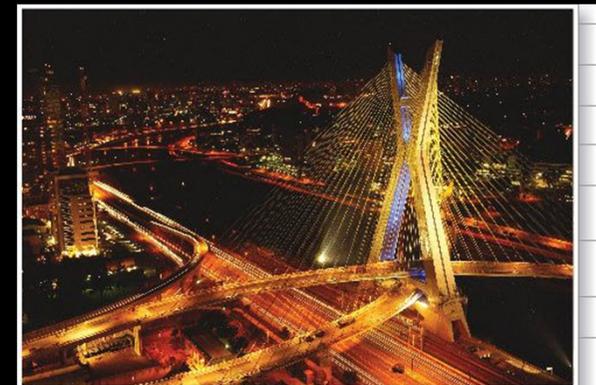


Foto: Vilma Gonçalves / PMSGP

2. NOVOS MODELOS

G
E
S
T
Ã
O

D
E

A
T
I
V
O
S

M
U
N
I
C
I
P
A
I
S

INFORMATIZAÇÃO DA GESTÃO DE IMÓVEIS MUNICIPAIS

Secretaria de Patrimônio da União (SERPRO)

Estado de São Paulo (Sistema

Município do Rio de Janeiro (Cadastro Digital)

Primeiro Sistema Completo para Gestão Imobiliária do Brasil

Softwarehouse de SP

- ***Cadastro (georreferenciado googlemaps)***
- ***Informações completas (importadas base IPTU e outras do município)***
- ***Registro e documentação de todos os atos, laudos, atas, etc***
- ***Rotinas de Gestão (embarcadas)***
- ***Geração de Relatórios Financeiros, Econômicos e Patrimoniais***
- ***Gestão da cobrança pelo uso, notificação e inscrição em Dívida Ativa***
- ***Emissão Relatório NBCASP para Tribunal de Contas***

3. CONCLUSÕES

- ❖ Poder Público **DESCONHECE** (castro e gestão). Portanto, **não explora** adequadamente seus tangíveis e, sobretudo, os **INTANGÍVEIS**.
- ❖ As receitas (patrimoniais) provenientes **NÃO SOFREM VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS** (ex. 25% Educação, 15% Saúde, FUNDEF, etc).
- ❖ A adequada e eficiente exploração de receitas patrimoniais ou de serviços da própria Administração exige
 - ❖ **Sistema Informatizado para cadastrar, gerir e controlar**
 - ❖ **Funcionalismo qualificado e atualizado**, podendo/devendo contar com a colaboração de agentes educadores externos: abertura para interação com entidades de pesquisa e ensino e para segmentos especializados da sociedade civil e do setor privado.
- ❖ **Há inúmeras FONTES DE RECEITAS ALTERNATIVAS TRIBUTÁRIAS E NÃO-TRIBUTÁRIAS AINDA NÃO EXPLORADAS.**



70 SGPSP
SEMINÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA FAZENDÁRIA
CONTABILIDADE • CONTROLADORIA • ORÇAMENTO • FINANÇAS • TRIBUTAÇÃO
RIBEIRÃO PRETO/SP

GESTÃO DE ATIVOS PÚBLICOS

FONTES ALTERNATIVAS DE RECEITAS

MÓDULO: IMÓVEIS MUNICIPAIS

Ricardo Almeida Ribeiro da Silva
ricardoalmeida@rafe.adv.br

Julho de 2018