

SISTEMAS DE GESTÃO DE ATIVOS PATRIMONIAIS SÃO NECESSÁRIOS E FUNDAMENTAIS À ADMINISTRAÇÃO, TODAVIA A SOLIDEZ DOS DADOS CADASTRAIS POSSUI IMPACTO DIRETO NA EFICIÊNCIA

Felipe Carvalho Guilhermette

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil
E-mail: felipecg@seap.pr.gov.br

Marta Cristina Guizelini

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil
E-mail: marta.guizelini@seap.pr.gov.br

Jessica Di Paula Souza de Oliveira

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil
E-mail: jessicapso@seap.pr.gov.br

Altair Freire

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil
E-mail: altairf@seap.pr.gov.br

RESUMO

Até 2011, o controle cadastral dos imóveis no Paraná era realizado por meio de documentos físicos e planilhas eletrônicas desatualizadas e incompletas. A partir da criação do Sistema GPI¹, os dados passaram a ser informatizados, todavia a organização da base demonstrou o quanto o cadastro era defasado. Neste contexto, objetivou-se a atualização cadastral de todas as informações relacionadas aos imóveis do Estado, por meio de empresa terceirizada, dada a equipe reduzida, a demanda de ferramentas tecnológicas e a necessidade de conhecimento multidisciplinar. Entre os anos de 2011 e 2023, foram realizadas três fases de atualização cadastral, em contratos distintos, viabilizadas por recursos próprios e financiamentos internacionais, resultando em 6.912 atualizações. Os produtos consistiram em relatórios de vistoria e fotográfico, contendo a caracterização do imóvel e região, a identificação de ocupantes e serviços, plantas planimétricas georreferenciadas, memoriais descritivos, avaliações monetárias, levantamentos de documentos cartoriais, análises jurídicas e ainda na inclusão de todos os dados no Sistema GPI. Tais contratos permitiram resultados na efetiva gestão dos ativos patrimoniais, proporcionando o retrato da realidade dos imóveis e a tomada de decisões assertivas. Foram identificados imóveis já desincorporados pelo Estado, ocupados irregularmente, espaços ociosos e desocupados, e ainda imóveis não cadastrados, viabilizando a regularização ocupacional de cerca de 3750 imóveis, a regularização documental de cerca de 120 imóveis e a alienação de 12 bens desnecessários, que resultaram na receita de cerca de 42 milhões de reais que retornaram aos cofres públicos para novos investimentos. Os dados levantados ainda garantiram melhoria significativa na gestão eficiente dos ativos, a realocação de serviços estaduais em imóveis compatíveis com as demandas de funcionamento, a realização de obras,

¹ Sistema de Gestão Patrimonial de Imóveis do Estado do Paraná.

reformas e ampliações, bem como a redução de locações e a racionalização das ocupações. Concluiu-se que o esforço de contratação das empresas terceirizadas torna-se recompensador à Gestão de Patrimônio quando fiscalizado e padronizado de forma Sistêmica, por assim gerar dados sólidos. Desta forma, a tomada de decisões estratégicas é embasada em dados concisos e transparentes, tornando a gestão dos ativos e os processos patrimoniais mais eficientes e eficazes.

Palavras-chave: gestão; ativo; imóvel; patrimônio; público; atualização; dados; eficiência.

1. INTRODUÇÃO

O Paraná, uma das 27 unidades federativas do Brasil, está localizado na região Sul do país. Sua área de 199.305,236 km² está dividida em 10 mesorregiões, 39 microrregiões e em 399 municípios.

O patrimônio imobiliário do Estado do Paraná é composto, entre outros bens, por edifícios administrativos implantados em áreas urbanas e rurais, destinados à prestação de serviços públicos nas diversas esferas de atendimento à população, como saúde, educação, segurança, justiça, cultura e desenvolvimento. Incluem bens destinados ao uso coletivo da população, como praças, parques, áreas de proteção ambiental, cursos d'água, bens de infraestrutura, como ruas, calçadas, rodovias e também bens de patrimônio cultural. Estes imóveis foram adquiridos por doações, desapropriações, aquisições, permutas, dação em pagamento e outras formas de aquisição e seu número atual encontra-se estimado em 5.567² imóveis.

O Departamento de Patrimônio do Estado – DPE, vinculado à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP, desenvolve serviço criado há mais de oito décadas com a missão de implementar as políticas de governo para a gestão do patrimônio imobiliário do Estado do Paraná nos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, e no âmbito do patrimônio mobiliário dos Órgãos da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo.

Dentre as diversas atribuições do DPE, estão: *“o registro, a carga e a baixa dos bens patrimoniais do Estado, móveis e imóveis, inclusive as obras de arte”*; *“a manutenção e a atualização do Cadastro de Bens Imóveis do Estado, bem como a disponibilização da documentação cadastrada”* e *“a busca da documentação necessária para fins de cadastramento dos bens imóveis, providenciando escrituras, certidões, cópias, plantas, croquis e outros elementos indispensáveis à sua perfeita caracterização e promover a regularização cartorial dos bens imóveis”*; responsabilidades estas imprescindivelmente dependentes da disposição das condições pertinentes à gestão patrimonial dos bens do Estado do Paraná.

Até 2005, o DPE fazia uso exclusivamente de informações encontradas em documentos oficiais e históricos impressos, organizados em pastas suspensas, por sua vez localizadas, até então, com a utilização de fichas *“Kardex”*. Para agilizar esta busca, os dados contidos nessas fichas foram digitados, durante os anos 2004 a 2006, em planilhas eletrônicas, as quais, arquivadas em rede, tornaram as informações disponíveis de forma mais rápida para a equipe do DPE em seus postos de trabalho. Entretanto, os documentos arquivados nas pastas

² Dados extraídos do Sistema de Gestão Patrimonial de Imóveis do Estado do Paraná – GPI em 30 de julho de 2023. Dentre os imóveis, 4.722 imóveis correspondem a propriedade Estadual e 945 da Administração Indireta do Estado. Ressalta-se que na organização do Paraná, considera-se como imóvel o módulo ocupacional. Desta forma, cada bem pode conter um ou mais documentos cartoriais.

permaneciam, em sua maioria, desatualizados ou incompletos, exigindo continuado esforço para sua manutenção.

Em 2007, por solicitação do DPE, a Companhia de Tecnologia da Informação do Paraná - CELEPAR deu início ao desenvolvimento de um Sistema que permitisse o arquivamento e a consulta de informações com maior rapidez e confiabilidade, o qual foi disponibilizado para avaliação do DPE no segundo semestre de 2010.

Implantado em 2011 e em constante aperfeiçoamento, o denominado Sistema de Gestão Patrimonial de Imóveis do Estado do Paraná – GPI permite integrar as diferentes funções relativas ao patrimônio imobiliário do Estado – cadastral, jurídica, contábil, administrativa, técnica e decisória – por meio de disponibilidade de mecanismos eficientes e permanentes, que contribuem para o conhecimento da realidade patrimonial e o estabelecimento de ações de gestão para a adequada administração do patrimônio, desde que alimentado com todos os dados necessários.

Na implantação do GPI, o Sistema foi inicialmente alimentado com informações que estavam disponíveis nas pastas físicas de cada imóvel e as já transferidas à planilha eletrônica, com acréscimo de novos dados de acordo com o trânsito de processos no DPE.

Em consideração ao baixo volume de profissionais atuantes, o DPE esgotava sua capacidade técnica por meio de atividade para gestão e regularização de ativos imobiliários e ainda para o planejamento de ações estratégicas e normativas, não restando recursos para a busca de novas informações cadastrais relativas aos bens imóveis.

Assim, ainda que sistematizadas, as informações centralizadas no GPI se demonstraram insuficientes para o desempenho de atividades rotineiras do DPE, uma vez que se encontravam desatualizadas, incompletas, imprecisas e até mesmo incoerentes.

Partindo deste contexto, o DPE identificou a seguinte problemática: *“a desatualização dos dados cadastrais de imóveis possui impacto direto e negativo na gestão de ativos imobiliários”*. A partir desse panorama, surgiram as principais questões norteadoras que este estudo visa responder: (i) *“De que maneira as medidas adotadas para a atualização de dados impactam na administração do patrimônio imobiliário do Estado do Paraná?”* e (ii) *“Quais os mecanismos precisam ser desenvolvidos para a manutenção dos dados resultantes da atualização de informações imobiliárias?”*.

Desta forma, este estudo busca ainda correlacionar, por meio de estudo de caso, como a eficiência administrativa encontra-se atrelada à qualidade de dados patrimoniais.

1.1. OBJETIVO

Apresentar mecanismo desenvolvido para a atualização cadastral de imóveis e os efeitos da solidez de dados na administração do patrimônio imobiliário do Estado do Paraná.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. BENS E PATRIMÔNIO PÚBLICO

Há muitos conceitos para “Patrimônio” e todos levam a uma mesma linha de pensamento e objetividade, conforme afirma Cordoní (2015). A Lei Federal nº 4.717/1965 considera que patrimônio público são os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, pertencentes aos entes da administração direta e indireta.

A Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Código Civil, não abordou o conceito de patrimônio e sim, utilizou-se da nomenclatura “bens”, e fez a seguinte

definição, em seu artigo 98, onde é definido que “*são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem*”.

Nesta esteira, Meirelles (1998) destaca que o patrimônio público é formado por bens de toda natureza e espécie que tenham interesse para a Administração e para a comunidade administrada. Portanto, bens públicos são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais.

O Conselho Federal de Contabilidade, por meio da Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis, conceituou patrimônio público como o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações.

Cordoni (2015) destaca que a definição da mencionada NBC T 16.2 deixa claro que patrimônio público, direitos e bens, deve ter como princípio a aplicação destes mesmos bens em prol da sociedade, trazendo benefícios presentes e futuros.

Portanto, Cordoni (2015) conceitua “bens públicos” como todos os bens que integram o patrimônio da Administração Pública direta e indireta, de domínio nacional. Ressalta-se ainda que as empresas públicas e as sociedades de economia mista, mesmo sendo de direito privado, integram as entidades de direito público, de forma que os bens constantes destas entidades também são públicos e devem ser controlados e gerenciados.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 9ª edição também define conceito para bens, representando o ativo imobilizado que é o item tangível mantido para o uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, ou para fins administrativos, inclusive os decorrentes de operações que transfiram para a entidade os benefícios, riscos e controle desses bens, cuja utilização se dará por mais de um período. E dentro deste conceito de ativo imobilizado, tem-se os bens móveis e imóveis. Considerando que apenas os bens imóveis são objeto desta pesquisa, os conceitos serão restringidos a este.

Assim, o MCASP – 9ª edição, conceitua o que são bens imóveis compreendem os bens vinculados ao terreno (solo) que não podem ser retirados sem destruição ou danos. São exemplos deste tipo de bem os imóveis residenciais, comerciais, edifícios, terrenos, aeroportos, pontes, viadutos, obras em andamento, hospitais, dentre outros.

O referido Manual classifica, em síntese, os bens imóveis em

- (i) Bens de uso especial: destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual ou municipal, inclusive os de suas autarquias e fundações públicas;
- (ii) Bens dominiais/dominicais: compreendem os bens que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
- (iii) Bens de uso comum do povo: podem ser entendidos como os de domínio público, construídos ou não por pessoas jurídicas de direito público.
- (iv) Bens imóveis em andamento: compreendem os valores de bens imóveis em andamento, ainda não concluídos.
- (v) Demais bens imóveis: compreendem os demais bens imóveis não classificados

anteriormente.

Em complemento, Morais (2021) destaca que o bem de uso especial possui uma destinação a uma situação específica, ressaltando que as terras indígenas são consideradas como bem de uso especial, porque tem como finalidade específica a preservação da cultura indígena, da mesma forma que a doutrina também traz como bem de uso especial as terras de reserva ambiental.

Portanto, durante o desenvolvimento da pesquisa poderão ser adotados os termos “patrimônio”, “patrimônio público”, “bens” e “bens imóveis”.

2.2. FORMAS DE INCORPORAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS

De acordo com Carvalho (2013) existem diversos mecanismos, por meio dos quais os entes públicos apropriam-se de bens de terceiros que passam a compor seu patrimônio, uma vez que pode envolver negócios jurídicos provenientes de legislação específica que autoriza o poder público a interferir na propriedade privada; e causas naturais, decorrentes de fenômenos da natureza.

Alvarenga (2018) destaca que, quanto às formas de aquisição, utiliza-se os seguintes procedimentos: contratos (compra e venda, doação, permuta e dação em pagamento), usucapião, desapropriação, acessão, aquisição causa mortis, arrematação, adjudicação, resgate na enfiteuse e aquisição legal (ex vi legis)³, sendo as modalidades mais habituais de incorporação de bens imóveis na administração pública: contrato, desapropriação, arrematação e adjudicação.

Meirelles (1998) aponta que, também, pode haver entrada de bens que se efetivam por força de lei, ocorrendo destinação de áreas públicas nos loteamentos e na concessão de domínio de terras devolutas, advertindo que cada modalidade de aquisição tem forma e requisitos específicos para sua efetivação.

A reversão nas concessões de serviços públicos também importa a aquisição de bens pelas pessoas públicas, afirma Carvalho (2013), na qual em algumas concessões, os bens do concessionário utilizados para a execução do serviço podem passar ao patrimônio da concedente ao término do contrato, uma vez que esses bens, que estavam sob o domínio privado do concessionário, passam, com a reversão, a se qualificar como bens públicos.

Carvalho (2013) ainda ressalta que o Código Civil prevê a figura do abandono de bens imóveis como modalidade de perda da propriedade (art. 1.275, III), no qual o proprietário exclui o bem de sua propriedade sem manifestação expressa da vontade; simplesmente se desinteressa dele, como no caso de cessar a posse e o proprietário deixar de pagar os ônus fiscais sobre o bem, presumindo-se que o abandonou, conforme descrito no Código Civil:

Toda aquisição de bens pela Administração deverá constar de processo regular no qual se especifiquem as coisas a serem adquiridas e sua destinação, afirma Meirelles (1998), no qual devem constar a forma e as condições de aquisição e as dotações próprias para a despesa a ser feita com prévio empenho, se for o caso.

Os procedimentos para o registro da propriedade de bens imóveis estão discriminados na Lei Federal nº 5972/1973. Meirelles (1998) afirma que os bens imóveis de uso especial e os

³ Aquisição legal (ex vi legis) – Algumas formas de aquisição de bens resultam de comandos legais específicos. Uma destas formas é a denominada “Teoria do Concurso Voluntário”, estatuída no art. 22 da Lei n. 6.766/79 – Estatuto do Parcelamento do Solo Urbano. Professor Gladstone Felippo. Recuperado de https://qcon-assets-production.s3.amazonaws.com/slides/materiais_de_apoio/8415/8dfaf7e7e979561aa5508efd8c5ddaeb15f1af98.pdf

dominiais adquiridos por qualquer forma pela Administração Pública ficam sujeitos a registro no registro imobiliário competente, já os bens de uso comum do povo (vias e logradouros públicos) estão dispensados de registro enquanto mantiverem essa destinação.

2.3. CADASTROS DOS BENS IMÓVEIS

A Controladoria-Geral da União - CGU⁴ admite que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, uma vez que ela é um importante dispositivo indutor para que os gestores públicos procedam com responsabilidade, uma vez que uma administração pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus administradores, com intuito de conferir se os recursos públicos estão sendo utilizados como deveriam.

Dornelles (2009)⁵ apud Moraes (2021) complementa que o controle é um conjunto de procedimentos e de métodos e de rotinas que têm como principal propósito salvaguardar o acervo patrimonial, agregando qualidade à gestão por meio de medidas preventivas, que compreendam planejamento e avaliação periódica da atuação administrativa, dentro da mais absoluta legalidade.

Assim, Santos, Munhão e Torres (2013) destaca que os bens patrimoniais são controlados por repartição específica, dentro de cada ente estatal, sendo responsabilidade de cada setor.

A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõe que os bens de caráter permanente precisam ter registros analíticos com a caracterização dos mesmos e a indicação dos responsáveis pela sua guarda.

Dessa forma, Santos et al. (2013) destaca que compete ao agente público responsável pelo bem patrimonial:

- (i) registrar as incorporações e baixas dos bens existentes;
- (ii) registrar e informar a localização dos bens, bem como controlar;
- (iii) controlar a movimentação de bens;
- (iv) registrar os responsáveis pelos bens; e
- (v) emitir relatórios dos bens de acordo com local de utilização.

Diante disso, Cordoni (2015) aponta que o grupo de bens imóveis é de maior complexidade e de difícil coleta de informações e documentos, uma vez que sua incorporação se dá por autorização e o acompanhamento se dá por outras áreas que não é a de controle patrimonial. Portanto, o sistema cadastral dos imóveis de domínio da administração pública é geralmente deficitário e necessita de informações mais detalhadas e seguras.

Cordoni (2015) também esclarece que a maioria dos imóveis sob a administração do poder público foram adquiridos há anos ou décadas, fazendo com que boa parte das informações já tenham sido perdidas. É comum descobriremos imóveis que ainda não foram registrados, ou seja, legalmente os mesmos não existem para o poder público, uma vez que não possuem inscrição municipal ou outros documentos que lhes deem origem. Situações assim ocorrem em todos os entes da federação, todavia é presumível em entes de menor estrutura operacional, de controle e com baixa informatização.

⁴ Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica>, em 27/07/2023.

⁵ Dornelles, G. M. R. (2009). *Controle interno na Administração Pública* (Trabalho de conclusão Gestão Pública) Porto Alegre, RS.

A ampliação da atuação do Estado é apresentado por Pereira (1996)⁶ apud Guizelini (2015) quando o mesmo afirma que quando o Estado era pequeno e liberal só eram necessários quatro ministérios: o da Justiça, o da Defesa, o da Fazenda e o das Relações Exteriores, no qual a problemática da eficiência não era primordial. Todavia, quando o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumiu um número crescente de serviços sociais, como: a educação, a saúde, a cultura, a previdência, a assistência social, a pesquisa científica, a regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, e nesta situação, a eficiência tornou-se essencial.

Assim, Cordoni (2015) afirma que para atendimento dessas novas demandas, a administração pública ampliou demasiadamente os investimentos na construção de escolas, creches, hospitais e sua infraestrutura administrativa. Portanto, diante desta realidade e dependendo do número de imóveis construídos ou em construção para controlar, acompanhar, reformar e administrar, é aconselhável certificar-se da viabilidade de se constituir uma equipe exclusiva de bens imóveis, objetivando o melhor controle e eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Devido à complexidade das atividades a serem exercidas, Cordoni (2015) destaca que se exige conhecimento técnico dessa equipe, a qual deverá ter, entre outras, as seguintes responsabilidades:

- (i) Providenciar registros e averbações, junto aos cartórios, referente aos contratos de aquisição e alienação dos bens imóveis;
- (ii) Proceder à aquisição e incorporação dos bens imóveis autorizados;
- (iii) Promover a avaliação de bens imóveis, atendendo a legislação vigente;
- (iv) Promover o controle dos bens imóveis cedidos a terceiros e os bens de terceiros em uso pelo ente público, em articulação com demais órgãos do município;
- (v) Propor critérios de ocupação dos imóveis do município, zelando pelo cumprimento das normas legais;
- (vi) Articular com os diversos órgãos municipais e cartórios de registros de imóveis, visando à obtenção de títulos de domínio e outros documentos relativos aos imóveis;
- (vii) Subsidiar a formulação de política de contratação de seguros para os imóveis em poder do ente público;
- (viii) Instruir processos de alienação, desapropriação, direito real e usucapião dos imóveis;
- (ix) Promover a alienação dos bens imóveis autorizados, conforme legislação vigente;
- (x) Controlar o patrimônio imobiliário, (preferencialmente) por meio de sistemas informatizados;**
- (xi) Analisar pleitos para cessão, doação ou locação de imóveis;
- (xii) Elaborar minuta de escritura pública, solicitando aprovação da procuradoria do município e providenciar a lavratura junto ao tabelionato;
- (xiii) Solicitar para imóvel rural, quando houver, a inscrição junto ao Instituto Nacional e Colonização e Reforma Agrária - INCRA;

⁶ Pereira, L. C. B. (1996). Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, volume 47, 1. Recuperado de blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf

- (xiv) Quando de imóvel rural, requerer imunidade do ITR - Imposto Territorial Rural;
- (xv) Auxiliar na minuta de projetos de lei para alienação de imóveis, a ser encaminhado ao legislativo;
- (xvi) Para imóveis urbanos, certificar da existência de número de Inscrição Municipal e solicitar imunidade;

Para localizar uma propriedade no passado, segundo Silva (2016) era necessário fazer a leitura e interpretação do seu registro imobiliário ou memorial descritivo, a fim de identificar suas dimensões e áreas, tendo como resultado final, um levantamento de campo para aferição das medidas que nem sempre correspondiam ao registrado. Além do mais, nesses registros cartorários, também constam a descrição dos confrontantes, que se for originado de um registro muito antigo, pode não descrever o imóvel ou o terreno limítrofe, mas mencionar o nome dos confrontantes ou fazer alusão à geografia do local, como citação de rios, lagos, mares, encostas e montanhas.

E mais, Silva (2016) também acrescenta que utilizar endereços, descrição do relevo e nomes de confinantes não contribui com o passar do tempo para a correta e precisa localização, pois caso haja a remoção de edificações, novas construções ou mudança de proprietários, destacando também que os bens públicos podem ser ocupados irregularmente, e assim descaracterização da propriedade de terceiros.

Para facilitar este processo de localização e identificação dos imóveis, surgiu o georreferenciamento, ou seja, *“Georreferenciar um imóvel é definir a sua forma, dimensão e localização, através de métodos de levantamento topográfico que vai tornar as coordenadas geográficas do imóvel conhecidas em um dado sistema de referência”* (Direito Rural, 2023)⁷. Complementando o conceito, Silva (2016) mencionou em seu estudo a definição do MICHAELIS - Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, o qual define georreferenciamento como *“descrever e definir a localização de um imóvel, por levantamento topográfico, com equipamentos de precisão, **utilizados por profissional especializado**”* (destaque nosso)

Por fim, para Erba (2005)⁸ apud Silva (2016), os problemas derivados da localização do bem desaparecem ao aderir o posicionamento absoluto dos imóveis. Nesse sistema, cada detalhe levantado recebe uma coordenada correspondente a um sistema de referência único, podendo ser este municipal ou nacional. Dessa maneira, o levantamento cadastral realizado por coordenadas e sistema de referência único favorece para a localização de imóveis, além de possibilitar a comparação dos registros imobiliários existentes e a realidade encontrada no local.

Portanto, analisando as atribuições e funções a ser desempenhada pela equipe responsável pelos bens imóveis, Cordoní (2015) entende que se trata de uma área singular e complexa, demandando de seus integrantes amplo conhecimento técnico-legal sobre o assunto, do contrário a entidade terá apenas o cadastro dos imóveis, mas não seu controle operacional e a sua gestão eficiente.

⁷ Recuperado de https://direitorural.com.br/o-que-e-georreferenciamento-conceitos-e-diferencas/?gclid=CjwKCAjwzo2mBhAUEiwAf7wjkiqzPPIondF8AS79mKpd68emDu4LUU5dkvETqIUegXA4s-21vaF6BoCa6MQAvD_BwE, em 28/07/2023.

⁸ Erba, D. A. (2005). *O cadastro territorial: passado, presente e futuro. Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro, RJ: Studium.

2.4 SISTEMATIZAÇÃO DE CADASTROS DOS BENS IMÓVEIS

É possível entender organização como a forma que se dispõe um sistema para o alcance de determinado objetivo.

Para Daft (2002), as organizações permeiam a sociedade, representando entidades voltadas para metas deliberadamente estruturadas.

Em mesma linha de raciocínio, Chiavenato (2004) define que todas as organizações são guiadas pelas decisões de uma ou mais pessoas que chamamos de administradores, que devem trabalhar como agentes catalizadores de resultados e de mudança.

Préve (2010) indica que, de uma maneira geral, todas as atividades de planejamento envolvem a tomada de decisão e ainda que as decisões em ambientes organizacionais podem abranger a coleta de dados, a identificação de alternativas, as negociações e a avaliação de alternativas de ação, entre outros, desta forma, ao longo desses processos, o gestor defronta-se com tomadas de decisões. Para enfatizar seu raciocínio, Préve cita Ribeiro (2003)⁹:

O tomador de decisões, quer esteja motivado pela necessidade de prever ou controlar, geralmente enfrenta um complexo sistema de componentes correlacionados, como recursos, resultados ou objetivos desejados, pessoas ou grupos de pessoas; ele está interessado na análise desse sistema. Presumivelmente, quanto melhor ele entender essa complexidade, melhor será sua decisão. (Ribeiro, 2003, p. 64 apud Préve, 2010, p. 77).

Neste sentido, é identificado por Manzi (2022), em dissertação, que:

Possibilitar o uso de tecnologias de informação no âmbito de um projeto maior de gestão de dados, cujo objetivo é capacitar esses dados para a tomada de decisão, torna-se essencial uma abordagem que considere como as diferentes fontes de informação serão integradas com dados heterogêneos disponíveis em formato eletrônico. Assim, será possível ao usuário acessar de forma transparente um amplo leque de possibilidades em seu processo de tomada de decisão.

A autora também complementa que:

As políticas públicas tendem a ignorar os benefícios da governança de dados. Há uma necessidade de promover a governança de dados como uma subcamada dos arranjos de políticas. Isso pode ajudar a extrair valor dos dados para uma política bem-sucedida. A boa governança de dados apoia a reforma do setor público como um todo. Nos melhores cenários, a maioria ou alguns dos diferentes elementos de governança de dados (desde estratégias de dados e estruturas institucionais e regulatórias até infraestrutura e arquitetura) estão aninhados nos esforços de transformação digital do setor público e/ou políticas governamentais digitais. No entanto, embora os decisores políticos e decisores nos ministérios de tutela e de coordenação (por exemplo, ambiente, transportes, finanças, administração pública) reconheçam cada vez mais a relevância dos “dados como um ativo” em seu discurso de políticas, essas políticas geralmente ignoram a principal contribuição da governança de dados para o sucesso das políticas.

Desta forma, observa-se que a existência de sistemas informatizados para controle de dados representa ferramenta indispensável à administração e à organização processual.

3. METODOLOGIA

É definido por Babbie (1999) que o estudo de caso é uma descrição e explicação abrangentes dos muitos componentes de uma determinada situação social. Em resumo se procura a descrição mais abrangente possível da comunidade e tenta-se determinar as inter-relações lógicas dos seus vários componentes.

⁹ Ribeiro, A. L. (2003). *Teorias da Administração*. São Paulo, SP: Saraiva.

Para a construção da Metodologia da Pesquisa, foram seguidas as etapas propostas para delineamento de Estudo de Caso, definidas por Gil (2002):

Etapa 1: Formulação do Problema. Considerando longo tempo de reflexão, foi formulada a seguinte problemática: *“a desatualização dos dados cadastrais de imóveis possui impacto direto e negativo na gestão de ativos imobiliários”*.

Etapa 2: Definição da Unidade-Caso. Delimitou-se o Estudo de Caso como Coletivo. É afirmado por Gil (2002) que o estudo de caso coletivo “[...] *é aquele cujo propósito é o de estudar características de uma população. Eles são selecionados porque se acredita que, por meio deles, torna-se possível aprimorar o conhecimento acerca do universo a que pertencem*”.

Etapa 3: Determinação do Número de Casos. Enquadrou-se a pesquisa como *“único caso”*, uma vez que os dados imobiliários dos imóveis do Estado encontram-se em contexto único no Paraná e são geridos de acordo com suas peculiaridades e particularidades da gestão administrativa pública.

Etapa 4: Elaboração de Protocolo, Coleta e Análise de Dados. Durante o estudo, foram identificados os protocolos seguidos pelo Estado do Paraná na atualização de dados cadastrais de imóveis, coletadas informações da atualização de imóveis na gestão do DPE e analisados os impactos decorrentes da adoção de tais procedimentos na gestão de ativos.

Etapa 5: Redação de Relatório. Considerando as conclusões resultantes do Estudo, foi elaborado o presente relatório.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 ESTUDO DE CASO: REFLEXOS DA CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA ATUALIZAÇÃO DE CADASTRO IMOBILIÁRIO A PARTIR DE PROJETO PILOTO

4.1.1 Projeto Piloto para Contratação de Empresa Terceirizada para Atualização Cadastral

Em 2010, foi proposto pelo DPE um Projeto Piloto financiado com recursos do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), abrangendo Curitiba e Região Metropolitana (36 municípios) e Londrina e Região (33 municípios) para a contratação de empresa especializada¹⁰ na prestação de serviços de certificação cadastral de imóveis, compreendendo a atualização cadastral do patrimônio imobiliário do Estado, o qual foi desenvolvido no período compreendido entre 2011 e 2013, resultando na atualização de 1.353 imóveis, em universo de 2.000 imóveis objetos do contrato.

O objeto contratual foi restringido às regiões com maior densidade de imóveis e maior valor monetário. Adotou-se como escopo o levantamento topográfico e fotográfico dos imóveis, a respectiva avaliação monetária dos bens, a identificação dos ocupantes de cada imóvel e ainda a coleta de documentos cartoriais atualizados.

Os dados resultantes do contrato firmado em 2011 passaram a integrar o Sistema GPI e já se encontravam disponíveis para a tramitação em expedientes estaduais.

Observa-se que, mesmo com ganho significativo de informações, não houve atingimento do quantitativo de imóveis planejado. Passamos a elencar os fatores analisados que permitiram

¹⁰ Contratação firmada por meio do Contrato Nº 002/2010 - UCE-PR/PNAGE.

a correção de ações de planejamento e gestão contratual.

4.1.2 Evolução de Métodos de Contratação de Empresa Especializada para Atualização Cadastral

Como o referido Projeto Piloto não contemplou a totalidade do patrimônio imobiliário do Estado do Paraná, havia necessidade de dar continuidade à atualização do cadastro e, por evidência, a melhoria dos produtos a serem entregues, a partir da experiência obtida. Assim, em 2014, foi proposto o projeto “Atualização do Cadastro Imobiliário do Estado do Paraná”, parte integrante do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, no âmbito do Acordo de Empréstimo firmado entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o Estado do Paraná.

O Projeto, após sua aprovação, resultou no Contrato SEPL 004/2016 com empresa especializada na prestação de serviços de certificado cadastral de imóveis, vencedora do Pregão Eletrônico nº 219/2015, cujos trabalhos foram encerrados em 15 de dezembro de 2018 e como resultado, o DPE obteve 4.090 (quatro mil e noventa)¹¹ cadastros de imóveis atualizados, dispostos em todo território paranaense.

A atualização destes dados foi realizada por serviços técnicos especializados para a identificação, a vistoria, levantamentos físicos e fotográficos, a confecção de plantas planimétricas cadastrais de áreas georreferenciadas, memoriais descritivos, avaliações monetária, documentos cartoriais e pareceres jurídicos.

O Projeto Piloto permitiu a compreensão de três importantes eixos de alterações no escopo e execução do contrato: (i) serviços técnicos e adoção de diretrizes normativas; (ii) análise jurídica detalhada; e (iii) gestão contratual, fiscalização e sistematização.

Dentre os serviços técnicos, houve significativa evolução nos dados cadastrais imobiliários obtidos, de maneira qualitativa e quantitativa, estando estes dispostos em plantas, memoriais e relatórios. Ainda ocorreu adoção de diretrizes para a avaliação de bens em conformidade com a Norma Brasileira NBR 14653, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Dentre os produtos, identificou-se a necessidade de recebimento de parecer jurídico para a análise detalhada de irregularidades ou pendências documentais, bem como de direcionamento para a sua regularização. Ressalta-se que o caráter multidisciplinar do contrato permitiu a cooperação mútua de profissionais de diferentes esferas no diagnóstico e solução de pendências documentais.

Ainda que os dois primeiros eixos citados se demonstrem imprescindíveis para a elevação de resultados, inferiu-se que o terceiro eixo, denominado “gestão contratual, fiscalização e sistematização” viabilizou o encerramento pleno do contrato. Diante do entendimento da necessidade de cooperação para entendimento de cada imóvel, passou-se a realizar reuniões periódicas com a terceirizada, para acompanhamento e direcionamento de decisões relacionadas ao levantamento de dados cadastrais. As ações relacionadas à fiscalização dos produtos foram reforçadas, com definição de tripla fiscalização, entre profissionais multidisciplinares, produto a produto, assegurando o atesto do recebimento de cada

¹¹ Inicialmente, encontravam-se previstos 3.000 produtos. Devido ao cumprimento das condições contratuais, foram aditivados (ii) 660 produtos em ampliação da demanda em 24% do objeto, e na sequência, (ii) 430 por saldo financeiro resultante de produtos com valor de pagamento inferior ao previsto.

levantamento. Por fim, este eixo buscou o estabelecimento de método de carregamento e organização de dados no Sistema GPI, por meio de importações realizadas de base secundária do Sistema, para permissão do carregamento de base de dados pela terceirizada, sem impacto nas informações já coletadas anteriormente.

Diferentemente do previsto no primeiro contrato, onde os produtos eram pagos por valor unitário, sem distinção, elaborou-se classificação de produtos, para definição de critérios de pagamentos por imóvel e ainda ramificação do objeto em complexidades distintas e/ou situações excepcionais.

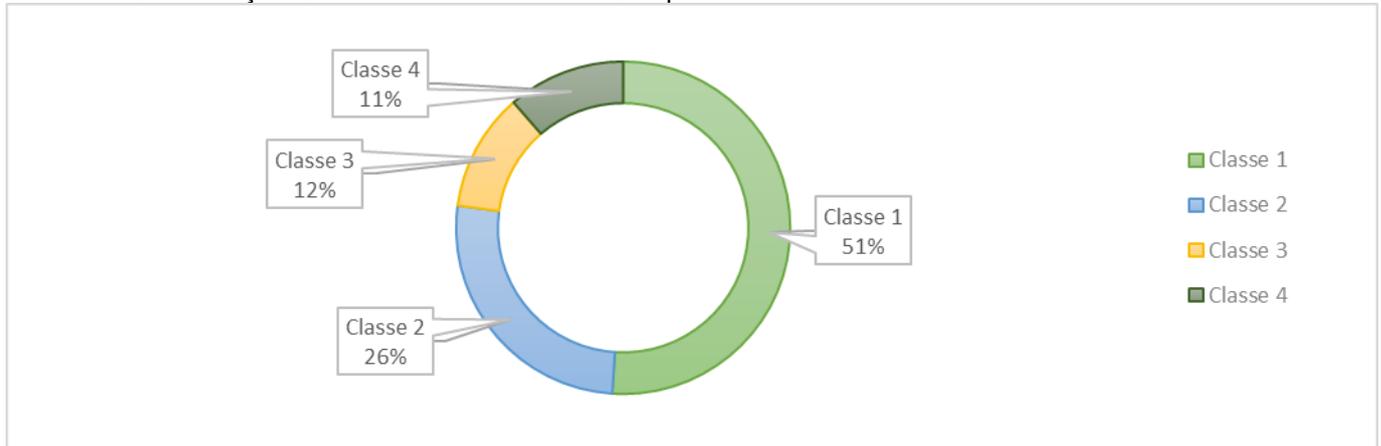
Quadro 1: Definição de critérios de levantamento e pagamentos.

DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE LEVANTAMENTO E PAGAMENTOS			
LEVANTAMENTO COMPLETO			
TIPO	ÁREA DO TERRENO	PRODUTOS	VALOR
Classe 1	Até 3.000 m ²	(i) Trabalhos em Campo: Relatório de Vistoria, Formulário de Edificação e Ocupação, Levantamento Fotográfico e Mapa de Localização (ii) Trabalhos Técnicos: Planta Planimétrica Cadastral e Avaliação Monetária (iii) Documentação Legal: Documentação Cartorial Atualizada e Ficha de Análise da Documentação Legal (iv) Atualização do Sistema de Gestão de Patrimônio Imobiliário – GPI: Inclusão de dados coletados e anexação de produtos e documentos.	100% do Valor da Classe 1
Classe 2	De 3.001 m ² a 8.000 m ²		100% do Valor da Classe 2
Classe 3	De 8.001 m ² a 13.000 m ²		100% do Valor da Classe 3
Classe 4	Acima de 13.001 m ²		100% do Valor da Classe 4
LEVANTAMENTO PARCIAL			
TIPO	ÁREA DO TERRENO	PRODUTOS	VALOR
Imóvel Não Localizado	-	Relatório de Imóvel Não Localizado, atestado emitido pela Prefeitura Municipal; atestado emitido pelo(s) Cartório(s) de Registro(s) de Imóvel(is) do município, Registro fotográfico e Relatório Bem Imóvel (GPI)	20% do Valor da Classe 1
Imóvel com Obstrução	-	Relatório de Imóvel com Obstrução de Acesso; Registro fotográfico, Documentação Legal, Identificação dos Ocupantes, Mapa de Localização e Relatório Bem Imóvel (GPI)	30% do Valor da Classe 1
Imóvel de Terceiros	-	Relatório de Imóvel de Terceiros; Lei de doação (se for o caso), Documento Cartorial Atualizado; Registro fotográfico, Mapa de Localização e Relatório Bem Imóvel (GPI)	10% do Valor da Classe 1

Fonte: Elaborado pelos autores.

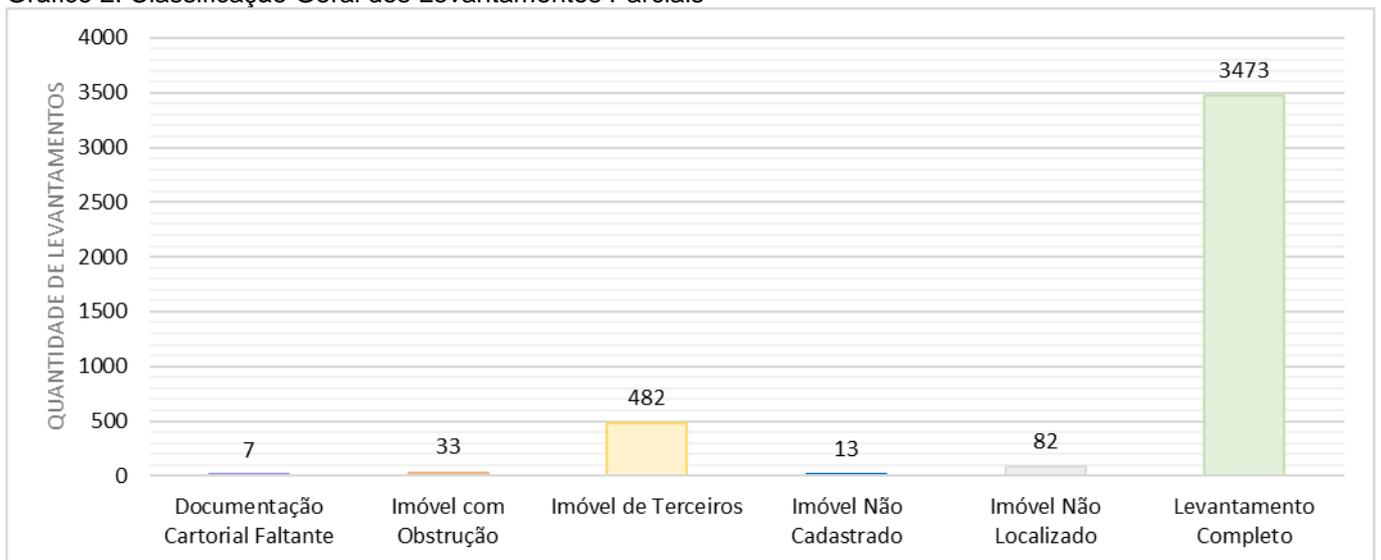
Assim, ao final da execução contratual, foram encontradas as seguintes classificações:

Gráfico 1: Classificação Geral dos Levantamentos Completos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 2: Classificação Geral dos Levantamentos Parciais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Durante a execução deste contrato foram realizadas 28 (vinte e oito) medições, entregues mensalmente, conforme Gráfico 2. Observa-se alto quantitativo de entregas, em curto período de tempo, por parte da empresa terceirizada.

Gráfico 3: Quantidade de Levantamentos por Medição



Fonte: Elaborado pelos autores.

Dada a diversidade de características dos bens públicos e particularidades de informações imobiliárias, concluiu-se que a execução do Projeto Piloto permitiu a elaboração de Termo de Referência contendo previsões assertivas para a plena execução de novas atualizações cadastrais. Neste contexto, foi proposto pelo DPE a contratação de terceira empresa especializada para atualização do cadastro de imóveis estaduais, onde figurou como objeto o levantamento de imóveis que ainda não haviam passado por atualizações cadastrais, excetuando-se desse montante imóveis com características especiais de levantamento, bem como o universo de imóveis presentes no Projeto Piloto, que já se encontravam defasados.

Desta forma, durante os anos de 2020 a 2022 foi realizada a contratação de nova empresa terceirizada para prestação de serviços de atualização cadastral de imóveis, vencedora do Pregão Eletrônico nº 208/2020, viabilizado por recursos estaduais. O Contrato celebrado pela SEAP, sob nº 3399/2020, resultou no levantamento de 1.432 imóveis.

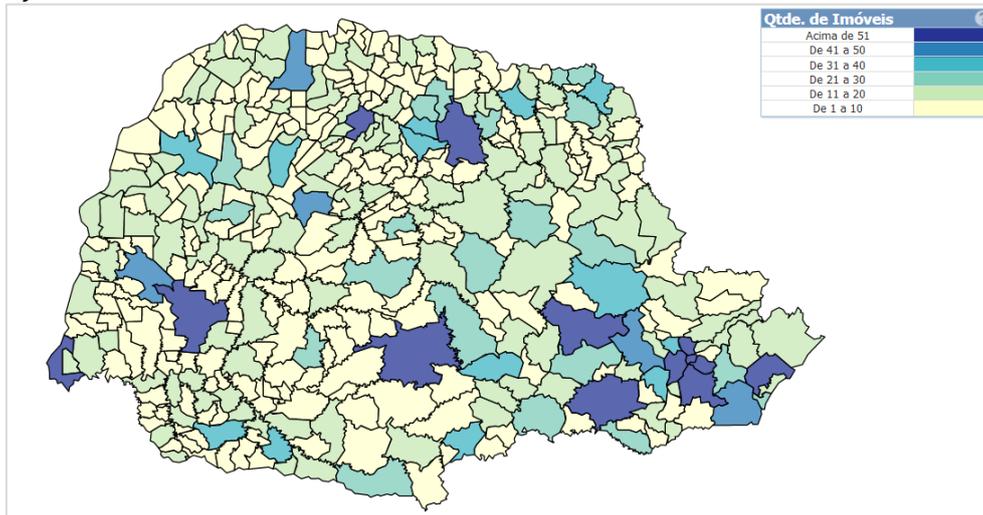
Devido à padronização de sistemática de execução desenvolvida no segundo contrato de atualização, não houve transformações efetivas neste eixo. Todavia, durante a elaboração de Termo de Referência para o processo licitatório, percebeu-se que o primeiro eixo: “serviços técnicos e adoção de diretrizes normativas” possui necessidade de constante planejamento, adaptação e remodelagem para alcance de resultados satisfatórios.

4.1.3 Resultados Imediatos e Ações Iniciadas com a Atualização Cadastral

Atualmente, 5.522 imóveis possuem atualização cadastral realizada em todo o território paranaense. Em consequência da adoção de levantamentos planialtimétricos georrerenciados, entregues em diversos formatos de tratamento (*shapefile*, *dxf*, *kmz*) e do estabelecimento de categorizações de uso de imóvel, foi possível a transposição de dados cadastrais do Sistema GPI ao módulo de informações geoespaciais, desenvolvido como parte integrante do Sistema GPI, no ano de 2016, denominado Sistema GeoGPI.

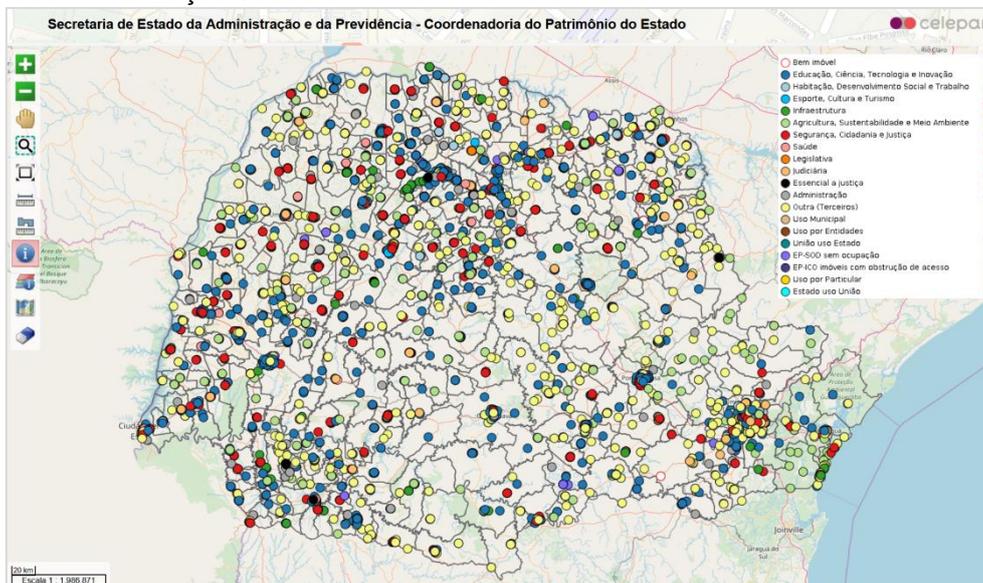
Apresentamos, a seguir, por meio das Imagens 1 e 2, o mapeamento de imóveis por cidade, com atualização cadastral, no Estado do Paraná e a categorização do uso de cada bem, em mapeamento geoespacial do Sistema GeoGPI.

Figura 1: Disposição dos Imóveis Estaduais Atualizados no Paraná.



Fonte: Dados extraídos do Sistema de Business Intelligence do Sistema GPI.

Figura 2: Imóveis com Atualização Cadastral no Território Paranaense.



Fonte: Dados extraídos do Sistema GeoGPI.

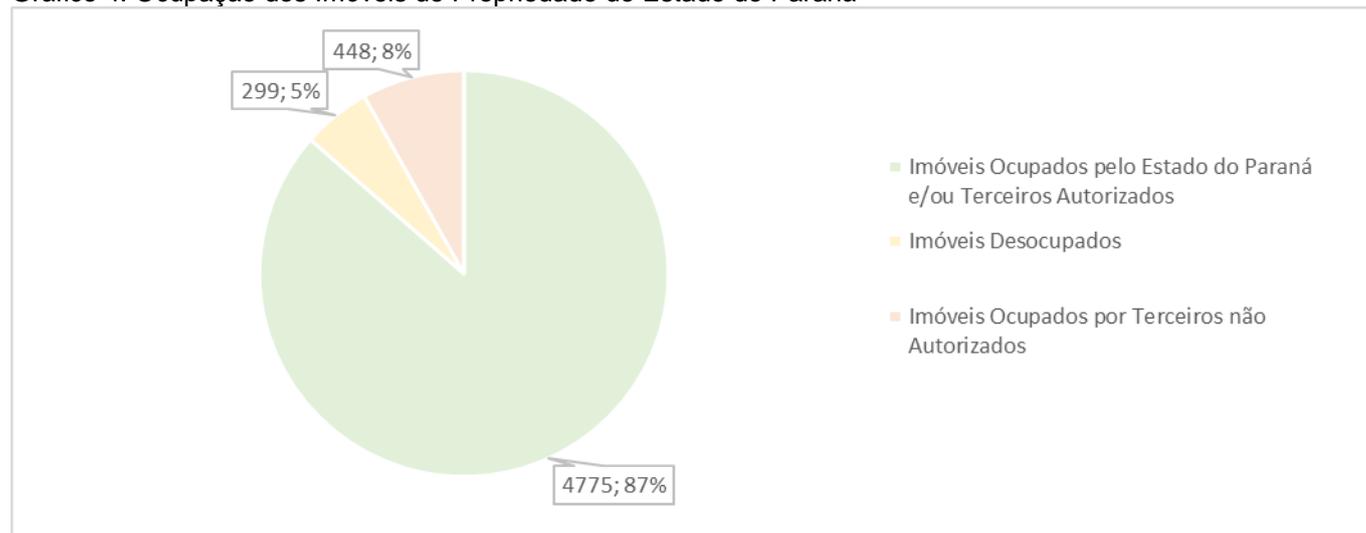
A partir da categorização de ocupações foi possível aplicar as normativas já desenvolvidas pelo DPE na regulamentação¹² do uso de 3750 bens, por meio de Termos de Vinculação e Responsabilidade (instrumentos definidos para a autorização de uso de imóveis por parte de órgãos estaduais) e Termos de Cessão de Uso (instrumentos definidos para a autorização de uso de imóveis por parte de autarquias e fundações estaduais, demais entes federativos, entidades de assistência social e organizações da sociedade civil).

Igualmente relevante, diagnosticou-se também as presenças de ocupações irregulares

¹² A normatização de Termos para Vinculação e Responsabilidade e Cessão de Uso de Imóveis foi realizada por meio do Manual de Gestão de Bens Imóveis, aprovado pelo Decreto Estadual nº 4.120/2016.

e de espaços ociosos em bens públicos. Conforme representado no Gráfico 4, identificou-se um montante de 5% do patrimônio imobilizado sem qualquer ocupação e 8% do patrimônio com ocupação de terceiros em situação irregular.

Gráfico 4: Ocupação dos Imóveis de Propriedade do Estado do Paraná



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em consideração ao alto volume de bens desocupados, iniciou-se processo de oferta de imóveis à órgãos e entidades estaduais, a fim de permitir a queda de custos com locação de imóveis. Assim, entre os anos de 2019 e 2022, cerca de 200 mil reais mensais em alugueis foram reduzidos em remanejamentos.

A partir da confirmação da desnecessidade de bens à administração, promoveu-se a desafetação de bens, visando sua alienação. Neste contexto, cerca de 42 milhões e 800 mil reais foram arrecadados, por meio da venda de 12 imóveis entre os anos de 2019 e 2022, sendo estes retornados aos cofres públicos para novos investimentos.

Ainda como relevante resultado advindo de dados levantados, iniciou-se no ano de 2019 a intensificação de ações para a regularização de bens, a partir de informações presentes nas análises realizadas por advogados de cada documento cartorial. Considerando o alto volume de unidade escolares não regularizadas, foi elaborado Manual para Regularização de Unidades Escolares que, até o presente momento, já resultou na regularização de 120 terrenos, onde 63 bens contaram com regularização completa (terrenos e edificações), permitindo a reaplicação de investimentos sob os mesmos.

4.1.4 Reflexos da Atualização Cadastral na Contabilidade Pública e Transparência do Paraná

As transformações pelas quais passa a Administração Pública exigem incremento da melhoria e implementação de controles, atribuição de responsabilidades e garantia de transparência. A Secretaria do Tesouro Nacional – STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), ao impor a convergência da contabilidade brasileira às normas internacionais, traz a padronização de metodologias e provoca impactos e mudanças nos mecanismos de monitoramento e fiscalização patrimoniais.

Portanto, a avaliação dos bens imóveis que foram realizados através do Projeto Piloto e pelas últimas contratadas beneficiou, também, o início do processo de adequação dos procedimentos contábeis patrimoniais determinados pelo MCASP.

Entretanto, o Manual dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais para Reconhecimento, Mensuração, Evidenciação, Reavaliação, Redução ao Valor Recuperável, Depreciação, Amortização e Exaustão dos Bens Móveis, Bens Imóveis, Ativos de Infraestrutura, Bens do Patrimônio Cultural e Ativos Intangíveis da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná, aprovado por meio do Decreto Estadual 8955/2018, determina que “As reavaliações ou reduções ao valor recuperável ocorrerão a cada quatro anos, de modo a manter o patrimônio do Estado avaliado a valor justo, cuja referência é o valor de mercado, contados a partir de sua aquisição, incorporação, construção e/ou de sua última reavaliação”.

É definido pelo citado Manual que o método de depreciação refletirá o padrão em que os benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços do ativo devem ser consumidos pelo órgão/entidade e ainda que para o cálculo da depreciação das edificações será utilizado o “Método de Depreciação de Ross-Heidecke”.

Uma vez que a Depreciação depende de prévia Avaliação Monetária, apenas os bens (edificações) avaliados em conformidade com a Norma Brasileira - NBR, aprovada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, que dispõe sobre a avaliação de bens poderão sofrer Depreciação sob o método referenciado. Desta forma, as avaliações imobiliárias realizadas posteriormente ao Projeto Piloto permitiram o subsídio de dados para implantação de Módulo de Depreciação de Imóveis no Sistema GPI, desenvolvido em conjunto com a empresa CELEPAR em 2019, com utilização do Método de Depreciação de Ross-Heidecke. Atualmente, o Sistema considera a presença de dados cadastrais como (i) classe, tipo e padrão de edificação; (ii) idade real aparente da edificação; e (iii) estado de conservação, para cálculo de coeficiente de depreciação e mensuração de valores líquidos e residuais de cada bem avaliado.

Diante de tais avanços da definição de valores efetivos dos bens públicos, puderam ser implantados relatórios de avaliação e relatórios de resumos patrimoniais por ocupante do imóvel, para subsídio ao balanço patrimonial do Estado. No presente momento, a Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA, trabalha em conjunto com o DPE e CELEPAR para a integração do Sistema Contábil, com o Sistema GPI, objetivando assim o registro fidedigno de bens imóveis no Balanço Patrimonial do Governo do Estado do Paraná.

Ainda, em busca de vínculo das informações monetárias relativas à vida útil de cada bem imóvel, implantou-se Módulo de Custo Subsequente ao Sistema GPI, que passou a receber dados do Sistema de Gestão de Materiais e Serviços do Estado – Sistema GMS e do Sistema de Gestão de Projetos de Obras – SGPO, para definição de valores investidos sob os ativos patrimoniais e cruzamento da base contratual e acompanhamento da execução de obras, por meio do sistema oficial de patrimônio do Estado do Paraná.

Elencamos ainda que, as informações relativas aos valores globais patrimoniais e ocupações dos mesmos já se encontram disponibilizadas à sociedade no Portal da Transparência do Estado do Paraná.

4.2 RELAÇÕES ENTRE A SOLIDEZ DE DADOS CADASTRAIS NA TOMADA DE DECISÃO

4.2.1 **Evolução no Atendimento de Responsabilidades Essenciais na Gestão de Ativos Imobiliários**

Visando a compreensão da evolução das atividades desenvolvidas pelo DPE, foi

elaborada Figura contendo quadro comparativo, a partir das definições de Santos et al. (2013) e Cordoni (2015), para demonstração do atendimento às responsabilidades e competências essenciais de gestão de patrimônio, anteriormente e posteriormente à situação de atualização cadastral.

Figura 3: Comparativo entre o atendimento das responsabilidades e competências da equipe técnica, anteriormente e posteriormente à atualização cadastral

ID	RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS DA EQUIPE TÉCNICA	SITUAÇÃO PRÉVIA À ATUALIZAÇÃO CADASTRAL	SITUAÇÃO APÓS ATUALIZAÇÃO CADASTRAL
1	Registrar as incorporações e baixas dos bens existentes;	Registro falho e incompleto	Registros realizados
2	Registrar e informar a localização dos bens;	Registro falho, incompleto e impreciso	Registros realizados
3	Controlar a movimentação de bens;	Controle falho e incompleto	Controles realizados
4	Registrar os responsáveis pelos bens;	Registro falho e incompleto	Controles realizados
5	Emitir relatórios dos bens de acordo com local de utilização;	Emissão inexistente	Emissão possibilitada
6	Providenciar registros e averbações, junto aos cartórios, referente aos contratos de aquisição e alienação dos bens imóveis;	Registros parciais, por demanda	Registros por demanda e para regularização
7	Proceder à aquisição e incorporação dos bens imóveis autorizados;	Aquisição realizada sem critérios sob o cadastro	Aquisição realizada com critérios sob o cadastro
8	Promover a avaliação de bens imóveis, atendendo a legislação vigente;	Não promoção	Imóveis avaliados e em depreciação
9	Promover o controle dos bens imóveis cedidos a terceiros e os bens de terceiros em uso pelo ente público;	Controle falho e incompleto	Controles realizados
10	Propor critérios de ocupação dos imóveis, zelando pelo cumprimento das normas legais;	Proposição realizada por meio de manual	Proposição realizada por meio de manual
11	Articular com cartórios de registros de imóveis, visando à obtenção de títulos de domínio e outros documentos relativos aos imóveis;	Articulação parciais, por demanda	Articulação por demanda e para regularização
12	Subsidiar a formulação de política de contratação de seguros para os imóveis em poder do ente público;	Não subsidiado	Viabilização de seguros em cessões de uso de imóvel
13	Instruir processos de alienação, desapropriação, direito real e usucapião dos imóveis;	Instrução falha e incompleta	Instrução realizada com critérios
14	Promover a alienação dos bens imóveis autorizados, conforme legislação vigente;	Promoção não realizada	Promoção realizada
15	Controlar o patrimônio imobiliário, (preferencialmente) por meio de sistemas informatizados;	Controle realizado por sistema	Controle realizado por sistema
16	Analisar pleitos para cessão, doação ou locação de imóveis;	Análise realizada sem dados de subsídio	Análise realizada com dados de subsídio
17	Viabilizar a lavratura de escrituras públicas junto aos tabelionatos de notas;	Viabilização realizada	Viabilização realizada
18	Solicitar para imóvel rural, a inscrição junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;	Solicitações por demanda	Solicitações por demanda
19	Requerer imunidade de impostos;	Requerido parcialmente	Requerimentos viabilizados sob análise de cadastro
20	Elaborar projetos de lei para alienação de imóveis, a ser encaminhado ao legislativo.	Projetos não elaborados	Projetos elaborados sob demanda

Fonte: Elaborado pelos autores, em adaptação de Santos et al. (2013) e Cordoni (2015).

É observado que 25% dos itens elencados não eram executados (vermelho), previamente aos contratos de atualização. Após atualização cadastral, estes itens executados

plenamente na situação pós atualização cadastral. Destaca-se também o montante de 60% dos itens com atendimentos parciais (amarelo), com queda registrada para 5% na situação atual. Todavia, merece mérito o expressivo volume de atendimentos plenos (verde), que saltou de 15% para 90%.

4.2.2 Relevância da Padronização de Informações, Sistematização e Monitoramento Contínuo

Considerando que, uma organização depende de decisões contínuas, torna-se necessário correlacionar o processo decisório à gestão de ativos. Foi diagnosticado durante a pesquisa que, em primeiro momento, a coleta de dados cadastrais imobiliários, em conformidade com a sistemática particular do Estado do Paraná garantiu o início das tomadas de decisões assertivas.

Devido a constante necessidade de atualizações, ressaltasse que a criação de mecanismos para monitoramento, rearranjo e atualização de dados se torna essencial para a continuidade da gestão eficiente, uma vez que os bens públicos possuem ciclos de vida e alteram-se em velocidade substancial. Infere-se assim que, os cadastros de imóveis públicos exigem gestão e governança de dados.

Diante de inegáveis benefícios advindos da tecnologia, conforme descrito por Manzi (2022), em Dissertação, a interligação de fontes de informação e governança de dados apoiam o setor público como um todo. Visando o acompanhamento das transformações digitais, o DPE conclui a necessidade de movimentação para desenvolvimento de melhorias no Sistema GPI.

Atualmente, o Sistema GPI permite o acesso a dados de imóveis para o desempenho das atividades técnicas. Todavia, é identificado que o referido sistema ainda não dispõe de ferramentas para vínculo dos processos patrimoniais aos bens estaduais. Desta forma, elencamos que o não registro de dados advindos de processos patrimoniais representa elevado risco para desatualização cadastral e ainda para a tomada de decisão pública não-estruturada ou incoerente.

Assim, ressalta-se que, a padronização de informações em ferramenta sistêmica possibilitará monitoramento dos dados de cadastro em conjunto com os dados processuais, viabilizando ainda que, a gestão dos ativos imobiliários públicos do Estado do Paraná ocorra de maneira mais eficiente e transparente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da problemática identificada, confirmou-se que as ações para promoção de atualização cadastral, descritas no estudo de caso, ainda que vinculadas à contexto específico, representaram significativo avanço na gestão dos ativos do Estado do Paraná. Observou-se também que, o desenvolvimento de Projeto Piloto representou medita favorável à gestão de contratos globais com empresas terceirizadas para desenvolvimento de serviços cadastrais.

Inferiu-se que o corpo técnico do DPE iniciou ações e obteve resultados imediatos após a obtenção de dados dos imóveis estaduais, viabilizando transparência, seja por meio da contabilidade pública, seja por meio da disponibilização de informações à comunidade.

Concluiu-se que houve evolução no atendimento de responsabilidades essenciais na gestão de ativos imobiliários, considerando as definições de Santos et al. (2013) e Cordoni (2015).

Identificou-se que o Sistema GPI necessita de aperfeiçoamento para implantação de

ferramentas que vinculem os processos patrimoniais aos cadastros de bens estaduais, afim de mitigar riscos de desatualização e de tomadas de decisão pública não-estruturadas ou incoerentes.

Por fim, identificou-se que, a atualização de cadastros de imóveis públicos deve ocorrer de forma contínua, devendo ser, neste caso, estabelecido modelo para a gestão e governança de dados, sendo a tecnologia de informação mecanismo eficiente para a manutenção dos dados e garantia do cumprimento de responsabilidades da gestão pública.

REFERÊNCIAS

Alvarenga, R. L. (2018). *Gestão de imóveis no setor público: um relato sobre a experiência do Estado de Minas Gerais*. (Monografia - Pós-graduação em Gestão Pública) - Universidade Federal De São João Del-Rei. São João Del-Rei, MG.

Babbei, E. (1999). *Métodos de Pesquisa Survey*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.

Carvalho, J. S. Fo. (2011). *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo, SP: Editora Atlas.

Cordoni, N. Jr. (2015). *Gestão de Patrimônio Público: administrar, reavaliar e controlar os bens patrimoniais*. Curitiba, PR: Negócios Públicos.

Chiavenato, I. (2010). *Comportamento Organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações*. 2a ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus.

Daft. R. L. (1999). *Administração*. 2a ed. Rio de Janeiro, RJ: Livros Técnicos e Científicos.

Decreto nº 8955, de 06 de março de 2018. (2018). Aprova o Manual de Procedimentos Contábeis Patrimoniais para Reconhecimento, Mensuração, Evidenciação, Reavaliação, Redução ao Valor Recuperável, Depreciação, Amortização e Exaustão dos Bens Móveis, Bens Imóveis, Ativos de Infraestrutura, Bens do Patrimônio Cultural e Ativos Intangíveis, e institui a obrigatoriedade da aplicação pela Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná, inclusive os Serviços Social Autônomos, e dá outras providências. Curitiba, PR. Recuperado de <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=193689&indice=1&totalRegistros=1&dt=31.6.2023.17.19.3.788>

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4a ed. São Paulo, SP: Atlas.

Guizelini, M. C. (2015). *Análise do planejamento versus execução do plano plurianual do município de Curitiba no período de 2010 a 2013*. (Trabalho de Conclusão de Curso - Pós-Graduação – MBA em Auditoria Integral) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR.

Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. (1964). Regula a ação popular. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965. (1965). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm

Lei Federal nº 5.972, de 11 de dezembro de 1973. (1973). Regula o procedimento para o registro da propriedade de bens imóveis discriminados administrativamente ou possuídos pela União. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5972.htm

Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. (2002). Institui o Código Civil. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). *MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios*, 9ª ed. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>

Manzi, M. C. (2022). *A jornada de dados na gestão pública: o impacto da gestão de um pipeline de dados inteligente na tomada de decisão*. (Dissertação Mestrado MPPG) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo. Brasília, DF.

Moraes, R. A. (2021). A gestão patrimonial na administração pública. *Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação*, volume 7, 4. Recuperado de doi.org/10.51891/rease.v7i4.991

Meirelles, H. L. (1993). *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores.

Santos, A. S., Munhão, E. E., Torres, A. L. (2013) Patrimônio público, gestão e controle com o advento da LRF: Gestão de materiais imobilizados no estado de Mato Grosso. *Revista UNEMAT De Contabilidade*, volume 2, 4. Recuperado de <https://doi.org/10.30681/ruc.v2i4.333>

Conselho Federal de Contabilidade (2012). *Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBC T 16.2 / Conselho Federal de Contabilidade*. Brasília, DF.

Silva, D. L. (2016). O georreferenciamento dos bens imóveis públicos no sistema geodésico brasileiro para fins de incorporação no cadastro técnico multifinalitário: construção da regularização imobiliária dos municípios. *Revista do TCU*, n. 137. Recuperado de <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1384>