

Briefing Doc: Cadastramento, Regularização e Gestão do Patrimônio Público

Sumário Executivo

A gestão de bens imóveis e móveis na Administração Pública enfrenta desafios estruturais severos, caracterizados por informalidade histórica, fragilidade no controle interno, ausência de normatização para vistorias periódicas e desalinhamento contábil. A análise do contexto revela que a falta de acompanhamento contínuo dos bens públicos resulta na deterioração física dos imóveis, na inadequação às normas de segurança e acessibilidade, e em graves fragilidades jurídicas quanto à posse e à propriedade. A transição para os padrões internacionais de contabilidade aplicada ao setor público e as exigências do controle externo demandam a consolidação de rotinas analíticas de cadastramento, reavaliação periódica de valores cartoriais e responsabilização formal dos agentes públicos. A regularização patrimonial exige a integração de equipes técnicas (engenharia, setor jurídico, tributação e contabilidade), a formalização de termos de responsabilidade e a estrita observância do interesse público e da legalidade em doações, permutas, cessões e processos de desfazimento.

Mapeamento Temático e Análise Detalhada

1. Gestão, Vistoria e Condições dos Bens Imóveis

A prática administrativa corrente evidencia uma postura reativa frente à manutenção dos edifícios públicos. Em regra, intervenções físicas ocorrem apenas quando há falhas estruturais ou necessidade premente de reparos, sem o cumprimento de um plano regulamentado de vistorias periódicas.

- **Ausência de Normatização e Vistorias Contínuas:** Em diversos municípios, especialmente de menor porte, não existem normativas estipulando a periodicidade de vistorias nos imóveis ocupados pelo Poder Executivo e Legislativo. Há uma desconexão entre os serviços executados na prática (como pintura e roçada) e a atualização das fichas patrimoniais dos bens.
- **Centralização vs. Descentralização:** Modelos centralizados de gestão predial — como o CPA/Sugesp citados em contextos estaduais —, centralizam a manutenção elétrica, pintura e estrutura. Contudo, em estruturas descentralizadas, falta a emissão de Termos de Responsabilidade que vinculem individualmente os servidores aos espaços físicos ocupados.
- **Conformidade com Normas de Segurança e Acessibilidade:**
- **Licenças do Corpo de Bombeiros:** Verificou-se a operação contínua de prédios públicos (incluindo escolas e secretarias) sem laudos atualizados do Corpo de Bombeiros, exigindo a criação emergencial de brigadas de incêndio e treinamentos para regularização tardia.
- **Acessibilidade e Habite-se:** Prédios antigos e unidades de saúde frequentemente carecem de rampas com inclinação adequada para cadeirantes ou pacientes acamados. A emissão de *Habite-se* e licenças de operação para próprios públicos é historicamente negligenciada.

- **Locação e Controle Estilo Imobiliário:** Defende-se a adoção de sistemas informatizados semelhantes aos da iniciativa privada, utilizando termos formais de vistoria de entrada e saída (com registros fotográficos, análise de alvenaria, hidráulica e equipamentos contra incêndio) para controlar a deterioração dos bens.

2. Regularização Cartorial, Arruamento e Valoração

Um dos principais gargalos patrimoniais reside na defasagem ou na inexistência de registros de imóveis públicos junto aos Cartórios de Registro de Imóveis (RIs).

SITUAÇÃO ENCONTRADA REQUERIDA	AÇÃO TÉCNICA
Matrículas com valores antigos (Engenharia/ ou sem registro de edificação Imobiliários)	Reavaliação técnica Arquitetura/Laudos
Vias públicas e estradas sistema, vicinais sem matrícula/cadastro Diretor/Leis	Desmembramento no integração ao Plano
Posse informal / Imóveis Desapropriação / adquiridos por recibo	Processo de Ação Judicial / Usucapião

- **Atualização de Matrículas e Reavaliação:** Matrículas cartoriais frequentemente ostentam valores históricos irrisórios ou desatualizados. A averbação de valores reais de mercado exige laudos técnicos elaborados por engenheiros, arquitetos ou profissionais habilitados, utilizando tabelas oficiais (como as do Deral) ou avaliações de mercado.
- **Mapeamento de Ruas e Estradas Vicinais:**
 - As vias públicas (arruamentos) devem estar delimitadas em lei e alinhadas ao Plano Diretor e ao plano básico de arruamento.
 - A gestão desses dados no sistema patrimonial exige desmembramentos administrativos e cadastramento específico, essencial para a atuação de concessionárias de energia e saneamento.
 - Casos de alteração na largura ou layout de ruas exigem processos formais de desafetação conduzidos via Poder Legislativo.

- **Tecnologia na Pesquisa Cartorial:** O uso de plataformas de registro imobiliário digital (*RI Digital*) e ferramentas de Inteligência Artificial com capacidade para processar grandes volumes documentais (como o *DeepSeek* , capaz de analisar documentos de até mil páginas) auxilia na identificação de matrículas-mãe e loteamentos municipais.
- **Imóveis Irregulares e Aquisição sem Matrícula:**
- Identificou-se a existência de imóveis ocupados pelo poder público adquiridos no passado mediante meros recibos de compra e venda.
- *Caso Exemplo (Cemitério):* Um município necessitava expandir um cemitério em terreno vizinho desprovido de matrícula. A solução jurídica exigiu a provocação do Judiciário para autorizar a desapropriação e regularização da área pela motivação do interesse público.
- *Propriedades Históricas:* Há registros de imóveis vinculados a antigos proprietários falecidos (ex.: Família Lupion no Paraná) sem a devida transferência ao Estado, demandando abertura de processos para evitar a reversão ao patrimônio privado ou abandono.

3. Doações, Cessões, Permutas e Uso por Terceiros

A destinação de bens públicos a entidades privadas, associações ou outros entes exige fundamentação estrita no **interesse público** e obediência às normas de licitação e contratos.

- **Cláusulas de Encargo e Reversão:**
- Toda doação de imóvel público com finalidade específica (ex.: habitação social, construção de sede de associação ou instalação de indústrias) deve fixar em lei e contrato o encargo, a finalidade exata e o **prazo para cumprimento** .
- Se a finalidade não for atingida no prazo (ex.: fábrica de fécula de mandioca que faliu em 3 anos, ou associação que não iniciou a obra), o imóvel deve sofrer **reversão automática** ao patrimônio municipal, inclusive cancelando garantias bancárias indevidamente dadas por terceiros.
- **Cessão de Bens Recebidos de Outros Entes:**
- O recebimento de bens doados por órgãos federais (como ônibus e veículos da Receita Federal) exige conferência de desembaraço documental. Caso o bem seja entregue com pendências que impeçam a transferência, faz-se necessária a regularização via processo judicial.
- Bens doados inservíveis à finalidade pública (ex.: pneus doados sem especificação para a frota municipal) devem ser submetidos a leilão público.
- **Outorga de Uso a Terceiros (Quiosques, Boxes e Imóveis):**
- A permissão, concessão ou autorização de uso de espaços públicos (como boxes em terminais rodoviários, quiosques em praias ou camelódromos) exige processo licitatório prévio, predominantemente na modalidade **concorrência** , conforme preconiza o Decreto-Lei nº 200/1967.
- A concessão informal ou por favorecimento de gestores caracteriza desvio administrativo e ilegalidade.

4. Aspectos Contábeis, Obras em Andamento e Benfeitorias

A contabilidade patrimonial sofreu reformulações para refletir a real dimensão dos haveres públicos, exigindo o encerramento de práticas contábeis genéricas.| Categoria | Tratamento

Contábil Exigido | Erro Comum na Prática || ----- | ----- | ----- || **Obras em Andamento** | Contabilização por medições na natureza de despesa "Obras e Instalações". Ao concluir, efetuar a baixa de "Obras em Andamento" e incorporar ao ativo imobilizado (categoria específica). | Manutenção de obras concluídas há anos no saldo de "Obras em Andamento", gerando distorção milionária nos balanços. || **Classificação de Imóveis** | Segregação analítica individualizada (Escolas, Hospital, Prédios Administrativos, Vias). | Agrupamento de todos os prédios públicos em uma única classificação genérica no balanço. || **Reforma vs. Ampliação** | **Ampliação**: Agrega valor venal e área física; exige novo cálculo da metragem e incorporação ao patrimônio. **Reforma**: Manutenção corretiva; lança-se como despesa de consumo/serviço, a menos que altere substancialmente a vida útil do bem. | Não registrar benfeitorias importantes ou tentar incorporar reformas de baixo valor que não agregam valor estrutural ao bem. || **Aplicação da Lei 4.320/64** | Registro analítico dos bens por unidade administrativa (o menor setor possível da estrutura). | Ausência de controle por divisões e setores administrativos. |

5. Governança, Controle Interno e Transição de Gestão

O fortalecimento do Controle Interno e a definição de responsabilidades são pilares indispensáveis para a proteção do patrimônio público.

- **Responsabilidade Solidária do Controlador Interno:** A figura do controlador interno responde solidariamente caso tome conhecimento de irregularidades patrimoniais, desvios ou falta de providências e não notifique formalmente as autoridades competentes ou órgãos de controle externos (Tribunal de Contas e Ministério Público).
- **Comunicação Formal vs. Efetividade:** A simples emissão repetitiva de ofícios e notificações formais sem a adoção de medidas práticas ou direcionamento à autoridade com capacidade decisória reduz a eficácia do controle.
- **Capacitação Técnica do Pessoal:** Há uma crônica inadequação do perfil profissional dos responsáveis pelo setor patrimonial. Frequentemente atribuem-se responsabilidades técnicas a servidores sem treinamento ou sem os meios materiais mínimos para o desempenho da função.
- **Inventário de Transição de Gestão:**
 - No encerramento de um mandato ou gestão, a comissão de transição deve realizar o inventário físico e analítico de todos os bens.
 - O gestor que assume deve registrar ressalvas formais ("A verificar") e instaurar apuração imediata para os itens não localizados. A omissão transfere a responsabilidade ao novo gestor pelo desaparecimento dos bens.

6. Gestão de Bens Móveis, Frotas e Irregularidades Operacionais

A gestão de bens móveis e frota veicular padece de desvios operacionais diários decorrentes da falta de rastreabilidade, identificação física e fiscalização.

PRÁTICA IRREGULAR DETECTADA	IMPACTO / CONSEQUÊNCIA LEGAL
Canibalização de peças sem laudo componentes, desvalorização (veículos e equipamentos de TI)	Extravio de e inconsistência em leilões futuros.

Remoção de peças de bens avaliados redução do valor de e destinados ao leilão responsabilização formal.	→ Fraude ao certame, arrematação e
Utilização de veículos em nome de regularização, risco terceiros (ex.: Fusca em nome da APMI) custeio irregular.	→ Impossibilidade de de perda do bem e
Subtração contínua de insumos público, improbidade (combustível, lajotas, pneus, plantas) exoneração/demissão.	→ Furto de bem administrativa e

- **Canibalização de Bens:** A prática de retirar peças de um equipamento/veículo para consertar outro só é juridicamente aceitável mediante **laudo técnico do setor de TI ou Engenharia**, submetido à aprovação de comissão formal e com o devido registro de baixa e incorporação.
- **Fraudes e Cuidados em Leilões:**
- Bens já avaliados e destinados a leilão público (como ônibus ou tratores) não podem ter peças ou componentes removidos no pátio.
- A visitação pública aos lotes deve ocorrer **estritamente antes** do certame. Após o arremate, a entrega do bem só deve ser efetuada mediante a comprovação da quitação integral do valor e das taxas da leiloeira em conta oficial.
- **Casos Complexos de Salvamento e Baixa (Exemplo do Barco):** O afundamento de uma embarcação pública estadual ilustrou os desafios da gestão de riscos: demandou contratação emergencial de engenharia naval, equipe de mergulho e barcas internacionais para resgate. A ausência posterior de quadro técnico especializado impede a avaliação de viabilidade e a baixa adequada do bem, gerando riscos adicionais de multas ambientais e ações judiciais de cobrança de aluguel de solo por particulares.
- **Desvios e Furtos de Pequeno Porte:** Casos como a subtração diária de materiais de construção (*lajotas*), desvio sistemático de combustível por sucção em galões, troca indevida de pneus novos por usados, e descarte informal de óleo lubrificante

usado revelam a ausência de controles físicos de entrada e saída nos pátios públicos e sujeitam os infratores a demissão e ação penal.

7. Conformidade Socioambiental e Riscos Patrimoniais

A gestão patrimonial moderna deve incorporar a dimensão socioambiental e a gestão de riscos imobiliários:

- **Depreciação Acelerada:** Imóveis e frotas localizados em regiões litorâneas ou sujeitos a fatores ambientais agressivos (como maresia) possuem taxas de depreciação diferenciadas e exigem cronogramas de manutenção preventiva reduzidos.
- **Riscos de Desastres e Intervenções Indevidas:** Construções erguidas em áreas inadequadas (próximas a ferrovias ou em terrenos sujeitos a erosão/enchentes) sem laudo prévio geram perdas totais do investimento público, incapacidade de obter *Habite-se* e potenciais acidentes ambientais.
- **Passivos Jurídicos de Longo Prazo:** A omissão na regularização de áreas públicas pode estender conflitos patrimoniais por décadas — como exemplificado por litígios centenários sobre áreas portuárias —, elevando custos com indenizações, custas judiciais e recuperação de áreas degradadas.

Recomendações Prioritárias para Gestores Públicos

1. **Instituição do Manual e Política de Patrimônio:** Editar decreto municipal estabelecendo as regras formais para tombamento, inventário, limites de valor para incorporação de benfeitorias, fluxo de desfazimento e periodicidade obrigatória de vistorias prediais.
2. **Mapeamento por Unidade Administrativa:** Acelerar o cadastramento analítico dos bens de acordo com a Lei nº 4.320/1964, identificando o responsável direto (com assinatura de Termo de Responsabilidade) em cada setor, escola ou posto de saúde.
3. **Força-Tarefa Cartorial:** Criar equipe multidisciplinar (Tributos, Jurídico e Engenharia) para levantamento das matrículas de imóveis públicos, priorizando a averbação de construções antigas e a reavaliação de valores venais defasados.
4. **Blindagem de Processos de Doação e Permuta:** Exigir inclusão rigorosa de cláusula de reversão com prazo determinado em todas as leis e contratos de doação com encargo a entidades privadas ou comunitárias.
5. **Rigores no Encerramento de Obras:** Criar rotina contábil automatizada entre os setores de Obras, Patrimônio e Contabilidade para assegurar que a conclusão da obra resulte na baixa imediata do saldo de "Obras em Andamento" e correto tombo do bem imóvel.