

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**ESCOLA POLITÉCNICA**

**Planejamento e Gestão de Cidades**

**Luiz Francisco de Sales**

**Patrimônio público imobiliário, planejamento  
urbano e desenvolvimento social**

**São Paulo**

**2016**

**Luiz Francisco de Sales**

# **Patrimônio público imobiliário, planejamento urbano e desenvolvimento social**

Trabalho de Conclusão apresentado no curso  
de especialização em Planejamento e Gestão  
de Cidades – Programa de Educação  
Continuada da Escola Politécnica da  
Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. José Fernando Brega

**São Paulo**

**2016**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

**FICHA CATALOGRÁFICA**

--

## **DEDICATÓRIA**

**Aos funcionários da Prefeitura de São Paulo.**

## **AGRADECIMENTOS**

**Alice, Lilian e Luiza, pela paciência, incentivo e compreensão.**

## **RESUMO**

A proposta do trabalho é analisar como o Patrimônio Público Imobiliário pode ser um aliado do desenvolvimento urbano e da prestação de serviços públicos. Por meio da avaliação da atuação da Prefeitura de São Paulo para a localização de terrenos para implantação de alguns serviços entre 2013 e 2016, tentar-se-á mostrar como os governos poderiam ganhar eficiência dando mais atenção aos seus ativos imobiliários. O que se busca não é apontar erros ou ignorar as dificuldades que envolvem o tema. Será feita uma contextualização dos problemas mais comuns, um histórico da situação, alguns dos motivos que levam ao descontrole e à falta de gestão profissional e como o poder público busca alternativas para resolver as necessidades mais urgentes.

Palavras-chave: Patrimônio Público Imobiliário, Planejamento Urbano, Desenvolvimento Social.

## **ABSTRACT**

The objective of this monograph is to evaluate the potential of the Public Real Estate Asset to be used as a source to promote the urban development and to the delivery of public services. Based upon an assessment directed to file the unoccupied public land developed by the City of São Paulo in 2013-16 , the author is aiming to offer a review on how the administration could accomplish efficiency by taking advantage on the existing real estate assets. The author is not seeking to point out previous gaps on addressing that matter nor to ignore the challenges around it. Rather will draw the context involving the inherent issues, the current status background, the factors which have been leading to the lack of consistent control of those assets, the lack of professional management and how the administration has been seeking for solutions to address the priorities.

Key words: Public Real Estate Assets, Urban Development Planning, Social Development

## LISTAS DE TABELAS, QUADROS, FIGURAS E FOTOGRAFIAS

Ilustração 1 Quadro-Síntese sobre a Gestão do Patrimônio Público Imobiliário, elaborado pelo autor.....	08
Ilustração 2 Sobre foto do Campo de Marte, região Norte da Cidade de São Paulo, elaborada pelo autor.....	12
Ilustração 3 Foto da Avenida Engenheiro Caetano Álvares, na Zona Norte de São Paulo, feita pelo autor.....	15
Ilustração 4 CDC Jardim Penha, em Ermelino Matarazzo: área plana, bem localizada e cercada pela cidade. Fonte: Subprefeitura de Ermelino Matarazzo.	32
Ilustração 5 Centros Esportivos e CDC, endereços de SEME distribuídos por toda a cidade. ....	33
Ilustração 6 Centro Esportivo Gerdy Gomes e futuro CEU São Pedro, na Zona Leste. Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.....	35
Ilustração 7 Centro Esportivo José de Anchieta e futuro CEU José de Anchieta. Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.....	36
Ilustração 8 Tendo por base o Centro Esportivo do Tatuapé e futuro CEU Carrão (centro), como se daria a integração dos equipamentos públicos. Ilustração da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). .....	38
Ilustração 9 CEU São Miguel Paulista. Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.....	39
Ilustração 10 Mapas com a localização dos Centros Esportivos e dos futuros CEU. Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.....	41
Ilustração 11 Obras do Hospital de Brasilândia, ocupando parte do terreno do Centro Esportivo Oswaldo Brandão. Foto de Fernando Pereira (SECOM), em setembro de 2015.....	43

## SIGLAS

Câmara Técnica de Legislação Urbanística	CTLU
Centros Educacionais Unificados	CEU
Centros de Iniciação ao Esporte	CIE
Clube da Comunidade	CDC
Comissão de Análise Integrada de Assuntos Fundiários	CAIAF
Comissão de Proteção à Paisagem Urbana	CPPU
Comissão Parlamentar de Inquérito	CPI
Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo	CMPT
Conselho Municipal de Política Urbana	CMPU
Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração	CONSAD
Conselho do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo	CPI
Departamento de Controle da Função Social da Propriedade	DCFSP
Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio	DEMAP
Departamento de Gestão do Patrimônio Público Imobiliário	DGPI
Departamento Patrimonial	PART
Diário Oficial	DO
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	Infraero
Gestores do Patrimônio Imobiliário	GPI
Ministério do Esporte	ME
Organização das Nações Unidas	ONU
Parque de Material Aeronáutico	PAMA
Procuradoria Geral do Estado	PGE

Procuradoria Geral do Município	PGM
Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos	UN-Habitat
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	SMDU
Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	SEME
Secretaria de Transportes Metropolitanos	SMT
Secretaria de Negócios Jurídicos	SNJ
Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário	SGPI
Sistema de Informações Georreferenciadas	SIG
Unidade Básica de Saúde	UBS

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
1.1. Objetivo	02
1.2. Justificativa	02
1.3. Metodologia	03
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>05</b>
2.1. Patrimônio Público	05
2.2. Patrimônio Público Imobiliário	05
2.3. Patrimônio, Gestão e Interesse Público	05
2.4. Delimitação do Patrimônio Público Imobiliário	06
2.4.1. Classificação	06
2.4.2. Afetação, Destinação e Desafetação	06
2.4.3. Regime Jurídico	06
2.4.4. Gestão	07
2.4.5. Deveres	07
2.4.6. Responsabilização	07
2.5. Características dos Bens Públicos	09
<b>3. AS CIDADES E O PATRIMÔNIO PÚBLICO IMOBILIÁRIO</b>	<b>10</b>
3.1. Estados e Federação como Proprietários de Imóveis	11
3.2. O Descaso Como Origem	16
3.3. Função da Propriedade Pública	17
3.4. Negligência e Responsabilidade	19
3.5. A Alienação Como Alternativa	19
3.6. Avanços Recentes	20
<b>4. A GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</b>	<b>22</b>
4.1. A Gestão do Patrimônio Público Imobiliário	23
4.2. Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI)	26
4.3. Plano Diretor Estratégico	27
4.4. Alternativas para a Utilização das Áreas Públicas	29

<b>5. A GESTÃO DO PATRIMÔNIO À MARGEM DO ÓRGÃO GESTOR</b>	<b>31</b>
5.1. Os Centros Esportivos Municipais e os Clubes da Comunidade	34
5.2. Os CEU	34
5.3. O Território CEU	37
5.4. Entre o Hospital e a Estação de Metrô	42
5.5. A Busca Por um Modelo Mais Eficiente	44
<b>6. CONCLUSÕES</b>	<b>45</b>
<b>7. REFERÊNCIAS</b>	<b>47</b>
<b>APENDICE A - ENTREVISTA COM A DIREÇÃO DO DGPI</b>	<b>50</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

A administração eficiente do patrimônio público imobiliário pode contribuir para o desenvolvimento das cidades e a oferta de serviços? Quais são as razões para que os imóveis, valorizados no setor privado, não tenham a mesma atenção no público? Por meio da literatura disponível e de informações mais aprofundadas sobre a cidade de São Paulo, serão avaliados aspectos relativos a como o poder público cuida do seu patrimônio imobiliário, com foco principal na importância estratégica da gestão.

De antemão, é possível afirmar que a distância entre o planejamento urbano e a gestão do patrimônio público imobiliário se dá, em grande parte, devido à carência de instrumentos que resultem em informações adequadas e seguras a ponto de poderem ser transformadas em ações. Serão considerados, portanto, os motivos que levaram a esta situação.

Será apresentada a contextualização, a ausência de literatura mais profunda e variada, a maneira como o assunto, de modo geral, é negligenciado e as suas consequências, como desvio de função e exploração privada. Será introduzida também a discussão sobre o fato de os Estados e Federação poderem legislar sobre o tema e como isso impacta as cidades.

No referencial teórico serão apresentadas as definições nem sempre consensuais e a nomenclatura básica adotada; além de um quadro sintético sobre a gestão do patrimônio público.

Na sequência, avaliado como o patrimônio imobiliário vem sendo tratado e apresentada a estrutura disponível na Prefeitura de São Paulo para a gestão de seus ativos, com o detalhamento dos instrumentos legais editados nos últimos anos.

Como estudo de caso, dois exemplos recentes na capital paulista que passaram ao largo do órgão gestor do patrimônio, mas contaram com uma visão mais racional sobre a utilização de áreas públicas municipais. Na conclusão serão apresentadas sugestões sobre como a gestão do patrimônio público imobiliário pode ser mais eficiente.

## **1.1. Objetivo**

Entendemos que uma gestão eficiente do patrimônio público imobiliário pode contribuir com as administrações municipais de diversas formas. Além de atender seus deveres, como fiscalizar, demarcar e destinar, o poder público pode valer-se dos imóveis com o objetivo de implantar suas políticas, prestar serviços aos cidadãos, induzir o desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida e, também, dispor destes ativos com o objetivo de captar recursos financeiros que serão investidos em novos ou outros serviços públicos.

Não serão discutidas questões como invasões de áreas públicas por movimentos sociais ou ocupações de baixa renda, como as comunidades – favelas – que se formaram ao longo de décadas na cidade e que, em um dado momento, acabaram formalmente integradas e institucionalizadas, seja por meio do fornecimento de serviços públicos, seja pela regularização fundiária. O que se pretende é um olhar sobre como o poder público cuida, destina ou gera o seu patrimônio imobiliário e como poderia ser mais eficiente ao dar um tratamento mais cuidadoso a estes ativos.

## **1.2. Justificativa**

Um dos entraves para a implantação de projetos e para a oferta de serviços públicos, mais comumente apontados nas grandes cidades, é a ausência de áreas ou o seu alto custo em caso de desapropriação. Com o estoque de terrenos no seu limite ou abaixo, as desapropriações podem multiplicar o valor do empreendimento e dilatar os prazos de liberação e execução. Há, contudo, o oposto: áreas de todos os tamanhos, de localização variada, que pertencem ao município, mas nem sempre são consideradas no planejamento dos novos serviços, principalmente por falta de informação precisa ou até mesmo pelo desconhecimento. São imóveis com autorização de uso precária que deixaram de ter a função para qual foram destinados, equipamentos públicos que já não têm a mesma demanda da época em que foram implantados ou até áreas remanescentes de intervenções urbanas, entre outros, que poderiam ter outra destinação.

Com o passar do tempo os imóveis podem perder a importância que inicialmente tiveram para o poder público, porém continuam a ter a possibilidade de serem transformados em investimento para programas ou projetos mais relevantes,

escreveu o secretário de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, Julio Semeghini, na apresentação do Guia de Orientação do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo, lançado em 2014.

A capital paulista tem centenas de casos que poderiam passar por uma análise com foco no planejamento urbano ou mesmo no desenvolvimento das políticas públicas. Sem informação de qualidade, contudo, isso é praticamente impossível. Os casos práticos demonstram que não há um plano estratégico global que permita fazer uma leitura da base de dados, enriquecida com informações que apontem quais imóveis poderiam ser mais bem aproveitados de acordo com a sua vocação ou interesse público. Com esta fragilidade no órgão responsável pela gestão, abre-se a oportunidade para que outros entes municipais, principalmente secretarias, atuem efetivamente na gestão, já que em muitos casos podem dar a destinação que consideram adequada, independente de uma análise mais ampla.

### **1.3. Metodologia**

Foi feita uma pesquisa bibliográfica com os autores que, mesmo não tratando objetivamente da gestão do patrimônio público imobiliário como parte do planejamento urbano e da prestação de serviços públicos, tocaram no tema. Esta base é importante para entender as dificuldades que envolvem o assunto.

Já a pesquisa de campo está divida em três grupos: o relato de casos recentes envolvendo os governos Federal, Estaduais e municipais, uma entrevista com o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI) da cidade de São Paulo, disponível na íntegra no Apêndice A, e o estudo dos casos de implantação dos Centros Educacionais Unificados – CEU e do Hospital de Vila Brasilândia.

A escolha dos casos se deu pela participação do autor em ambos. A apresentação, de forma sistematizada, do histórico, do contexto e dos resultados das duas experiências poderá contribuir para as discussões no meio acadêmico e em benefício da produção de conhecimento e das reflexões que ocorrem no âmbito do USP Cidades.

Um estudo de caso é uma história, de um fenômeno passado ou presente, que pode ser elaborado a partir de múltiplas fontes de provas e fatos, podendo

incluir dados da observação direta e entrevistas sistemáticas, bem como pesquisas em arquivos (VOSS; TSIKRIKTSIS; FROHLICH, 2002, *apud* Freitas e Jabbour). Considerando o tema proposto, que encontra referências esparsas, fragmentadas e/ou parciais, entendemos que o estudo de caso, com a possibilidade de uma análise empírica contribui para a proposta, permite o aprofundamento e/ou o desdobramento futuro ou mesmo a elaboração de propostas iniciais.

Além disso, a maneira como o tema do Patrimônio Público Imobiliário vem sendo tratado sob o ponto de vista teórico reforça a importância do estudo de caso. O mérito do arcabouço legal é reconhecidamente importante, porém o que se quer discutir são outros contornos e, ainda, contribuir para um olhar abrangente sobre as oportunidades no trato da coisa pública por meio da utilização racional dos ativos imobiliários.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Patrimônio Público**

Não são muitos os estudos ou publicações que abordam a gestão do patrimônio imobiliário público, mormente sob o ponto de vista de sua utilidade para o desenvolvimento urbano ou social. A maioria dos livros, artigos ou trabalhos acadêmicos trata do assunto principalmente sob o ponto de vista jurídico.

Mesmo que o objetivo seja olhar o tema com outro enfoque, é importante considerar ao menos as definições básicas, como o próprio conceito de patrimônio público que é o conjunto de bens e direitos que pertence a todos e não a um determinado indivíduo ou entidade. De acordo com essa visão, o patrimônio público é um direito difuso, um direito transindividual, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas pelo fato de serem cidadãos, serem o povo, para o qual o Estado e a Administração existem. O patrimônio público não tem um titular individualizado ou individualizável – seja ele ente da administração ou ente privado – sendo, antes, de todos, de toda a sociedade (GARCIA, 2004).

### **2.2. Patrimônio Público Imobiliário**

É o conjunto de bens públicos pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público, incluindo as autarquias e fundações, assim como os afetados à prestação de serviço público. Formado por bens de natureza variada, com conceituação, destinação final e classificação específica, visando resguardar a correta administração, a utilização e a eventual alienação.

### **2.3. Patrimônio, Gestão e Interesse Público**

O fundamento da gestão dos imóveis públicos encontra-se no direito de propriedade pública. Assim, a titularidade desses bens exige uma gestão eficiente por parte do Estado, pois se o particular, ao exercer o direito de propriedade privada, deve atender à função social, mais imperativo será o dever do Poder Público, ao exercer o direito de propriedade pública, de atender aos interesses da coletividade.

## **2.4. Delimitação do Patrimônio Público Imobiliário**

Mesmo considerando as dificuldades naturais da definição inequívoca – e indiscutível – de conceitos como domínio público ou função social da propriedade pública, é fundamental definir minimamente o arcabouço do tema “patrimônio público imobiliário” e, por consequência, dos elementos e instrumentos necessários para a sua boa gestão. Em um exercício de concisão, foram definidas seis subdivisões que, na visão do autor, cobrem de maneira adequada a proposta do tema: classificação, afetação/destinação e desafetação, regime jurídico, gestão, deveres e responsabilização (*Ilustração 1*).

### **2.4.1 Classificação**

São três classificações básicas aceitas pelos autores quando analisado o patrimônio público imobiliário: bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais. Para o primeiro grupo – bens de uso comum – realçamos a características básicas da generalidade, da igualdade, da liberdade e da gratuidade, sendo excepcional, na prática, a cobrança pelo uso comum autorizada pelo art. 103 do Código Civil.

### **2.4.2 Afetação, Destinação e Desafetação**

A afetação e a destinação de um imóvel público a um uso público acontecem por fatos provocados pelas forças da natureza, como a passagem de um rio, ou por lei, quando considerada a utilização coletiva do bem. É comum, ainda a destinação de um determinado imóvel para o cumprimento de uma função na administração, como abrigar um serviço ou órgão público. Uma decisão da administração, sucedida por uma norma legal, constitui o caminho para a desafetação, ou seja, a retirada de determinada função de um imóvel.

### **2.4.3 Regime Jurídico**

Mais bem apresentado no item 2.5., constituem a base do regime jurídico dos bens públicos os pilares da inalienabilidade, impenhorabilidade, não onerosidade e imprescritibilidade.

#### **2.4.4 Gestão**

Para efeitos do ato de gerir — administrar, dirigir, gerenciar, governar — é considerado o direito de propriedade pública com o sentido de assegurar aos entes estatais os bens que constituam os meios ou os instrumentos de atuação estatal para o cumprimento do interesse da coletividade (Abe, 2013).

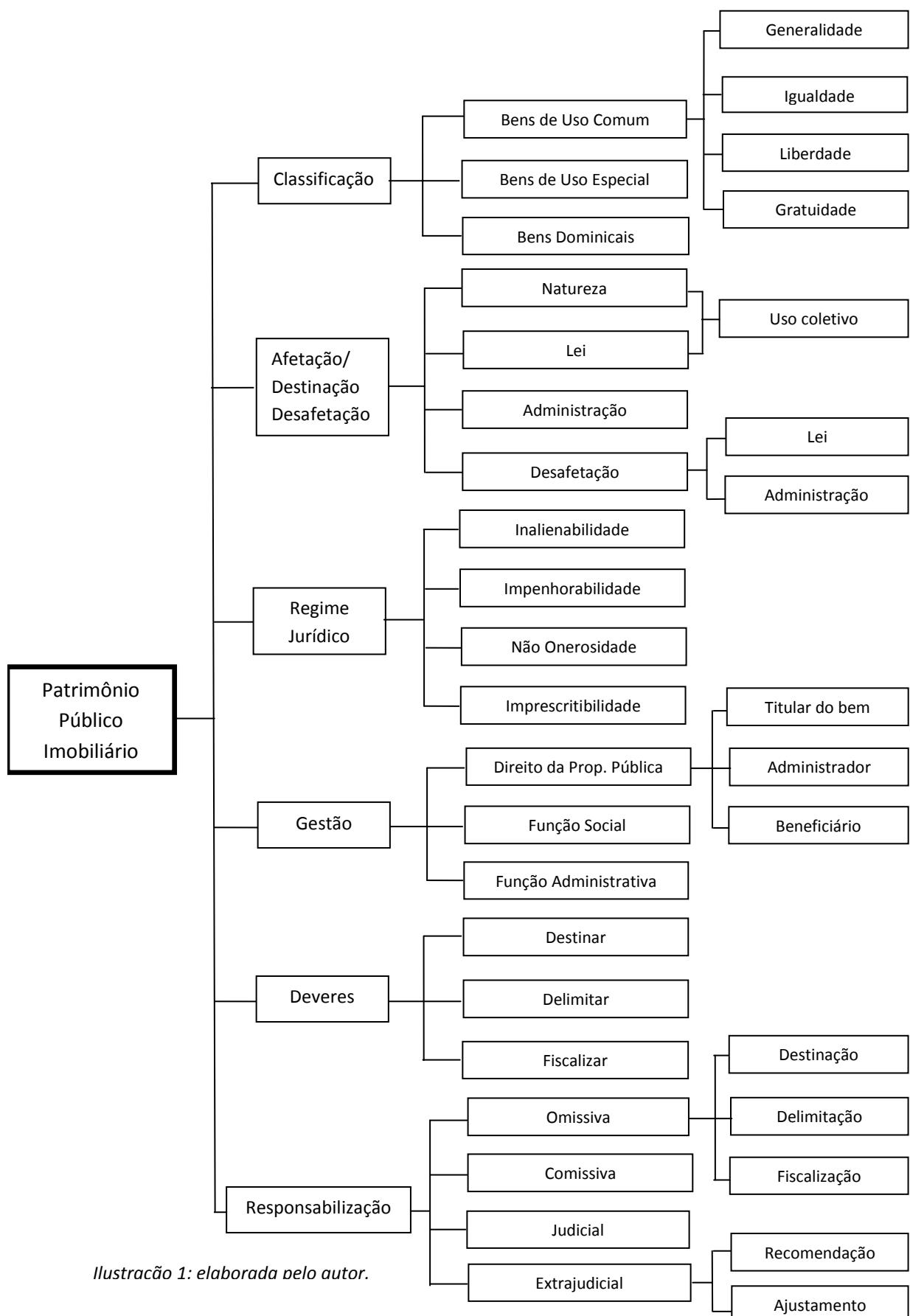
#### **2.4.5 Deveres**

Cabe ao poder público, portanto, considerando o bom ofício do gestor, dar destinação ao bem, de modo que exerça uma função; cabe também delimitá-lo, circunscrevê-lo; e, ainda, deve o poder público preservá-lo de maus usos, por meio da fiscalização. Não pode a administração pública descuidar de seu patrimônio – o que poderia redundar até mesmo em punição por improbidade administrativa.

#### **2.4.6 Responsabilização**

Descumpridos os deveres para com o patrimônio público – divididos basicamente em destinar, delimitar e fiscalizar – pode o gestor público ser responsabilizado. Neste caso, com base em dois princípios: o da omissão – de não destinar, não delimitar e não fiscalizar; e o da comissão, resultante de ato lesivo ao interesse da coletividade. A resposta para estes casos em geral é judicial, podendo haver casos de celebração de termos de ajustamento de conduta (TAC).

## QUADRO-SÍNTESE SOBRE A GESTÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO IMOBILIÁRIO



## **2.5. Características dos Bens Públícos**

Mesmo mantendo-se no campo dos aspectos jurídicos a discussão sobre o patrimônio público imobiliário, ainda assim, não há consenso.

No âmbito do Direito Público, os doutrinadores não têm se debruçado sobre o tema dos bens públicos, existindo poucos trabalhos específicos sobre a matéria, não havendo a preocupação com a elaboração de uma teoria geral dos bens públicos, a despeito da doutrina pátria já ter oferecido trabalhos substanciais sobre a teoria do ato administrativo e, mais recentemente, sobre a teoria do processo administrativo. (ABE, 2013)

São características do regime jurídico dos bens públicos a impenhorabilidade, a não onerosidade, a imprescritibilidade e a inalienabilidade – mesmo considerando que há uma classe de bens que podem ser alienados.

Inalienabilidade é a indisponibilidade de bem pela administração pública, o que impediria a sua transferência para terceiros, enquanto conservarem a sua qualificação determinada por lei. Os dominicais, no entanto, podem ser alienados, conforme previsto no instrumento legal, porém nunca se confundindo com o regime dos imóveis privados (ABE, 2013). Os dominicais são os que não estão afetados (função pública), podendo ser alienados, observado o interesse público, a avaliação, a licitação e autorização legislativa – no caso dos municípios, da Câmara dos Vereadores.

Impenhorabilidade é a impossibilidade de utilização do instituto de natureza constitutiva (execução forçada) para a satisfação de eventual credor em caso de não pagamento de obrigação. Para os casos de créditos devidos a terceiros deve-se utilizar o expediente dos precatórios, conforme previsto em lei (art. 910 do Código de Processo Civil).

Não onerosidade significa que o bem não pode ser dado como garantia para o credor no caso de inadimplência da obrigação assumida pelo poder público. Ou seja, não se sujeitam ao penhor, anticrese (consignação de renda) ou hipoteca.

Imprescritibilidade é a impossibilidade de usucapir o bem público.

### **3. AS CIDADES E O PATRIMÔNIO PÚBLICO IMOBILIÁRIO**

Nas definições sobre cidade, das clássicas às mais comuns e de forma generalizada, o componente área geográfica sempre está presente. Ou seja, a concentração humana, urbanizada, com moradias e atividades diversas — das culturais às econômicas ou sociais —, desenvolve-se sobre um solo demarcado, público e privado. Seus derivados também consideram a área física: um administrador público tem suas responsabilidades delimitadas geograficamente — de uma administração regional, distrital ou subprefeitura a um Município, Estado ou país.

E, se o número de moradores de uma localidade normalmente cresce, a capacidade de expansão do espaço físico das cidades não tem a mesma elasticidade. Mudando padrões de moradia ou utilizando instrumentos urbanísticos para a criação de espaço é possível abrigar as pessoas, oferecer os serviços, atender às necessidades e até melhorar a qualidade. Mas a “planta baixa” da cidade continuará a mesma; limitada e finita. Exemplo desta dramaticidade, a região metropolitana de São Paulo passou de 4,8 milhões de habitantes, em 1960, para 19,7 milhões, em 2010 (Marques, 2014).

Considerando que a escassez é um dos fatores determinantes do valor — em linha básica da economia — em um cenário normal, a diminuição das áreas disponíveis para as mais diversas atividades faz com que estas sejam cada vez mais valorizadas. É assim nos empreendimentos imobiliários ou nos projetos de implantação dos mais diversos setores, como polos industriais, tecnológicos ou residenciais. Com menos terrenos, mais valor é atribuído a cada um deles. Aumentando a emergência do tema, desde 2008 as cidades passaram a abrigar 50% da população mundial, segundo a Organização das Nações Unidas, havendo ainda uma tendência de maior concentração, mesmo em países onde é registrado o decréscimo no total de moradores.

De acordo com John Wilmoth, diretor da Divisão de População da ONU, em citação da publicação XXI<sup>1</sup>, gerir áreas urbanas tem-se tornado um dos desafios

---

<sup>1</sup> XXI – Revista da Fundação Manuel dos Santos, nº 4, JAN-JUN/15, p. 94, Lisboa, Portugal.

mais importantes do século XXI, sendo que o sucesso ou o fracasso na construção sustentável das cidades vai ser o tema principal da agenda da ONU pós-2015. Na edição 2012/2013 do relatório *State of The World's Cities*, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, é chamada a atenção para a importância do planejamento urbano e da gestão eficazes como os elementos mais importantes para um ambiente favorável à prosperidade das cidades.

### **3.1. Estados e Federação como Proprietários de Imóveis**

Esta escassez ou diminuição das áreas tem impacto sobre os investimentos públicos. Não são poucos os relatos de indenizações vultosas ou desapropriações que se arrastam por anos, atrasando ou mesmo inviabilizando projetos considerados fundamentais pelas administrações. Os conflitos não acontecem apenas quando o proprietário é privado.

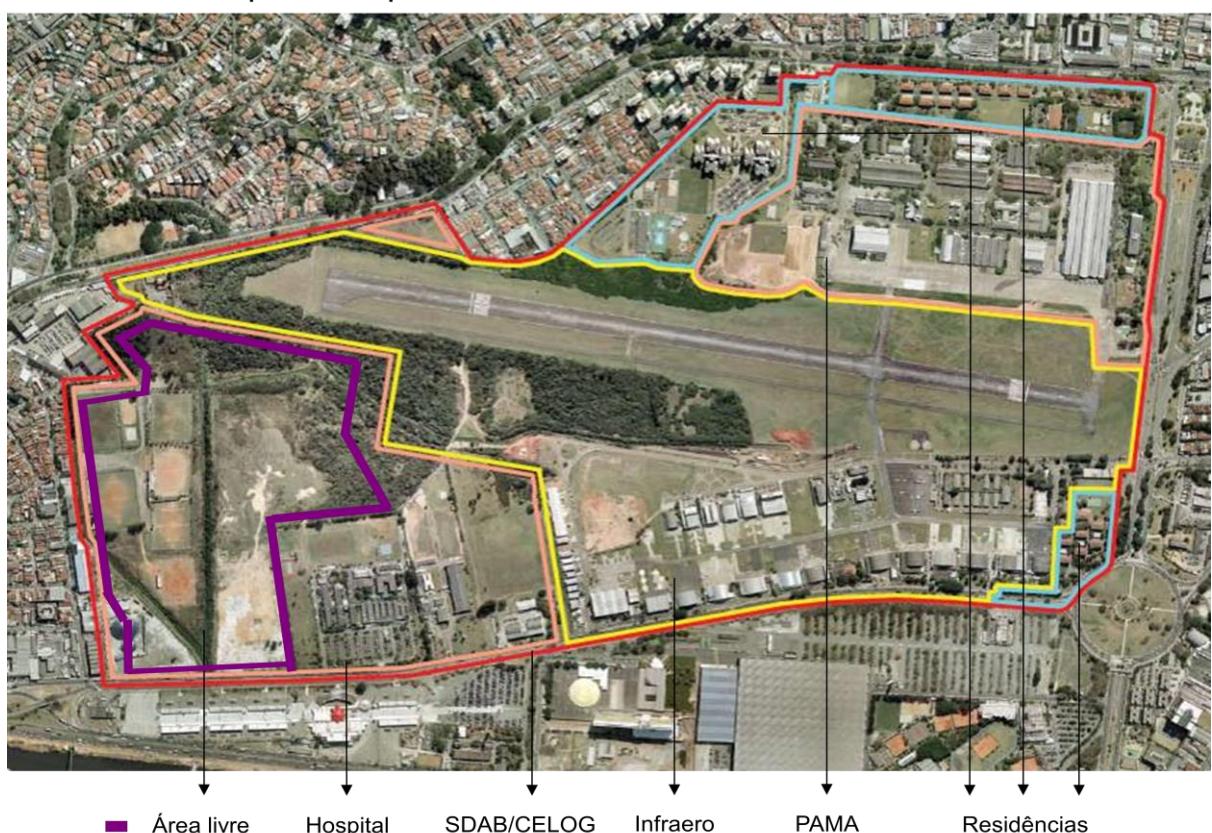
Abe (2013) lembra ainda que todos os entes federados possuem competência para legislar sobre os seus bens, havendo assim uma imensa gama de leis federais, estaduais e municipais, nas quais sequer a terminologia adotada pela doutrina é uniforme. Portanto, importa lembrar também que em diversos municípios, além do patrimônio público local, há terras e imóveis dos Estados e da Federação – e que, em muitos deles, como capitais de Estados do Nordeste brasileiro, as atividades estaduais ou federais podem ser uma barreira ao desenvolvimento municipal, como no caso de implantação de projetos turísticos.

Lembra Braga (2007) a situação dos terrenos do Governo Federal na capital pernambucana: é evidente a participação da União na dinâmica espacial do Recife, particularmente por meio da gestão dos bens sob o controle da Aeronáutica. Como agente de mercado, o poder público vive o dilema entre responsabilizar-se pelo bem-estar da coletividade, devendo, em princípio, priorizar os interesses da maioria, e sua função de proprietário imobiliário, cuja lógica é a maximização de ganhos fundiários. Em outras palavras, como demandante, atua no mercado como ente público, usando os instrumentos que a lei lhe assegura, e como ofertante, atua como se fosse um ente privado que cuida de seus interesses particulares. Neste último caso, prevalecem nas suas decisões os critérios de oportunidade e conveniência.

Enquanto ente público, contudo, considera como sociedade apenas parte dos interessados: os seus próprios funcionários.

Situação similar acontece na capital paulista, onde o mesmo Ministério da Aeronáutica utiliza uma grande área distante três quilômetros do centro. Ali funcionam há décadas um pátio de manutenção de aeronaves (Parque de Material Aeronáutico), um hospital militar, dois centros de logística, três núcleos residenciais de militares e o aeroporto Campo de Marte, administrado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Há ainda ocupações não afetadas ao serviço público federal, como uma área de estacionamento e seis campos de futebol de várzea (*Ilustração 2*). Em voto do ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça (2009), foi determinado que as áreas sem uso devem voltar para o Município, sendo preservadas pelo Governo Federal apenas as afetadas por serviço público – e mesmo assim cabendo indenização em favor da Prefeitura pelo uso pretérito (Recurso Especial 991243 - 2007/0234365-6 de 21 de setembro de 2009).

Áreas municipais sob posse do Ministério da Aeronáutica na Zona Norte



**Ilustração 2.** Elaborada pelo autor, a partir de imagem de arquivo da Prefeitura de São Paulo.

Ainda no âmbito do Poder Federal proprietário de imóveis, na última edição do Diário Oficial da União de 2015, foi publicada a Lei 13.240, que “dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos”. No caso, os recursos iriam para o Programa de Administração Patrimonial da União (Proap)<sup>2</sup>. A Secretaria de Patrimônio da União deu 180 dias para que as regionais emitam listas com os imóveis que estarão disponíveis para venda. Na maioria das secretarias, no entanto, apenas cerca de 30% dos terrenos estão cadastrados<sup>3</sup>. No caso do litoral do Espírito Santo, por exemplo, são mais de 43 mil imóveis em terrenos da Marinha cadastrados na Gerência Regional de Patrimônio da União (GRPU).

A presença federal na questão dos imóveis não envolve apenas os grandes centros ou capitais. Nos anos 30, em área que hoje é centro da cidade de General Câmara, a 80 quilômetros de Porto Alegre, o Exército Brasileiro construiu 228 residências, um hospital, um pavilhão para manutenção de armas (arsenal) e um clube social com campo de futebol. Mais de 2000 militares e suas famílias moraram ali nos tempos áureos. Passada a Segunda Grande Guerra, o local perdeu relevância e hoje se assemelha a uma “cidade fantasma”, ocupada por 102 pessoas – 150 imóveis estão desocupados, muitos condenados e tomados pelo mato, na cidade que tem cerca de 8.500 moradores<sup>4</sup>. Desde 2009 a Prefeitura tenta reaver a área, que zeraria o déficit habitacional local. O Exército, que recebe aluguel de R\$ 200,00 (duzentos reais) da única moradora remanescente da ocupação original, diz que a Prefeitura não apresentou uma proposta oficial de permuta de terrenos. Ou seja, um bem de uso especial sem a finalidade (afetação) inicial determinada há mais de 80 anos, localizado no centro da cidade, cujo valor venal seria equivalente a dois anos do orçamento municipal, sobre o qual não é recolhido o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e pelo qual o proprietário recebe R\$ 200,00/mês de aluguel, valor evidentemente inferior às despesas administrativas geradas pela manutenção do bem e, mesmo assim, envolto em um imbróglio que, aparentemente,

---

<sup>2</sup> Governo só poderá vender imóveis à vista. O Estado de S. Paulo, 2 de janeiro de 2016, caderno Economia & Negócios, p. B1.

<sup>3</sup> SPU vai listar terrenos de marinha disponíveis para venda no ES. Folha Vitoria. Disponível em <<http://www.folhavitoria.com.br/economia/noticia/2016/01/spu-vai-listar-terrenos-de-marinha-disponiveis-para-compra-no-es.html>>. Acesso em 2 de janeiro de 2016

<sup>4</sup> SPERB, P. Antiga área de ações do Exército no RS vira “cidade fantasma”. Folha de S. Paulo, 27 de dezembro de 2015, Caderno Cotidiano, p. B7

não traz benefício a nenhuma das partes. Mais que isso, não presta serviço algum ao cidadão, fazendo relembrar a discussão sobre função social da propriedade, tão discutida no caso dos bens privados.

Situação parecida, porém envolvendo a Polícia Militar do Estado de São Paulo acontece na capital paulista. Quem trafega pela Avenida Engenheiro Caetano Álvares, na região Norte, depara, ao seu final, com um muro (*ilustração 3*). Atrás deste, pouco mais de cem metros acima, é possível observar os escombros de uma obra abandonada<sup>5</sup>. Os três prédios na chamada “Invernada da PM” começaram a ser construídos em 1990; em 1995 as obras foram suspensas e, desde então, passados mais de 20 anos, nenhum tijolo foi assentado. Nos planos municipais da época, o terreno seria cortado parcialmente para o prolongamento da Avenida Engenheiro Caetano Álvares, que chegaria até o entroncamento com as Avenidas Água Fria e Nova Cantareira, melhorando a fluidez do trânsito e desatando um dos nós da região – facilitando o acesso, por exemplo, à Marginal Tietê. A perda de parte da área, contudo, que seria cortada pelo prolongamento, teria motivado a PM a iniciar a obra, justificada como necessária à modernização da Academia do Barro Branco, tradicional formadora de oficiais, cujas instalações funcionam no local desde o início dos anos 40. A obra não foi concluída, a Academia segue formando militares e o trânsito só piorou. Apenas mais recentemente, em 2010, foi criado um grupo de trabalho na instituição militar com o objetivo de estudar alternativas para o impasse que, tratado de forma mais racional entre os entes estadual e municipal, poderia ter sido evitado.

---

<sup>5</sup> MAZZO, A. Obra de prédio da PM está parada há 14 anos. Jornal Agora, 4 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.agora.uol.com.br/saopaulo/ult10103u590830.shtml>> Acesso em 15 out 2015.



**Ilustração 3:** Tem uma ruína no caminho da avenida: na Zona Norte, o prolongamento da Av. Engenheiro Caetano Álvares, que se juntaria às Avenidas Água Fria e Nova Cantareira, foi impedido por uma obra inacabada na Academia do Barro Branco. Foto do autor. Outubro/15.

Fechando o foco nos municípios, na cidade de São Paulo exemplos de destinação considerada inadequada do patrimônio imobiliário levaram à instauração, em 2001, na Câmara Municipal, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) “para apurar denúncias de irregularidades na cessão de áreas públicas a entidades privadas”. A iniciativa foi motivada em denúncia publicada no jornal Folha de S. Paulo. “O município de São Paulo tem terrenos de pelo menos R\$ 258,4 milhões cedidos gratuitamente a entidades privadas”, informou o jornal há 15 anos<sup>6</sup>. Este, por seu turno, baseara-se em investigação da Promotoria de Habitação e Urbanismo da Procuradoria Geral de Justiça. Na conclusão da CPI, em outubro do mesmo ano, afirmaram os vereadores: restou comprovado o total e antigo desinteresse do Executivo pelo patrimônio do Município de São Paulo, somado ao fato de que não existe uma estrutura administrativa compatível com as necessidades de controle das

<sup>6</sup> DE LEON, F.; DURAN, S. Município de São Paulo cede terrenos de R\$ 258 mi. Folha de S. Paulo, 04 de fevereiro de 2001, caderno Cotidiano. Disponível em:  
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u21222.shtml>. Acesso em 13 out. 2015.

áreas públicas municipais<sup>7</sup>. Por absurdo que possa parecer, passados 15 anos o município não tem sequer informações sobre as áreas públicas do Estado e da Federação que estão nos seus limites geográficos e que poderiam, em dado momento, servir aos mais diversos propósitos.

### **3.2. O Descaso Como Origem**

A maneira como o Patrimônio Público Imobiliário é tratado, da sua formação à gestão, revela um histórico de pouca atenção. Suas raízes, ancestrais, foram nutridas por percepções equivocadas e pelo pouco apreço dispensado ao bem que é de todos.

Numa terra de ocupação recente como a brasileira, em que todo o território pertencia à Coroa portuguesa, a propriedade privada foi reconhecida seja pela delegação de ocupação (sesmaria), seja pela legalização de um fato consumado (a posse). Enquanto a propriedade privada possuía amparo jurídico e normativo, exigindo registro, ao poder público cabia o “resto”, formando-se o que se convencionou denominar terras devolutas.

Mesmo após a Independência, com a promulgação da primeira lei regulamentadora da estrutura fundiária, as terras devolutas continuaram a ser aquelas que não possuíam titularidade. As terras públicas são, assim, o resultado de uma negação: em vez de serem a terra de todos, são a terra de ninguém. Não é de se estranhar, portanto, o abandono a que a administração pública relegou o seu patrimônio imobiliário, privado de qualquer estrutura de gestão (FARRAN, 1991)

Isolando ou não os aspectos jurídicos da forma como o patrimônio público imobiliário é tratado, o que se depreende, na prática e de forma generalizada, é a pouca atenção dispensada a estes ativos.

A falta de conhecimento minucioso das áreas públicas contribuiu para a sua ocupação de forma irregular por particulares, muito comumente anexadas a outros

---

<sup>7</sup> Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito para Apurar Denúncias de Irregularidades na Cessão de Áreas Públicas a entidades Privadas - RDP-08-0005/2001, 4 de outubro 2001, p. 172.

lotes ou utilizadas para implantação de estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços (MOREIRA, 2013).

Mesmo quando há uma concessão regularmente estabelecida, falha novamente o poder público na aferição das contrapartidas estabelecidas e que, na origem, deram guarida àquela decisão. Por meio de contrato administrativo, definido no Direito Público, o poder público facilita a terceiros a utilização privativa do bem, ao qual se dará destinação específica, previamente definida e autorizada.

O principal problema da concessão de uso é a proporcionalidade da contrapartida. Ela proporciona a cessão para uso privativo, mas não computa os ganhos que ela oferece ao ente privado. E a contrapartida estipulada nem sempre é cumprida. Em sua maioria a contrapartida é de permissão de uso pela Prefeitura, a alunos de colégios públicos, bem como de serviços de educação e de recreação destinado à população infantil das vizinhanças. Contudo, raramente acontece esta contrapartida. E, em casos específicos, além de todas as vantagens, ainda são somadas a ela as isenções de IPTU e execução de melhorias de córregos e vias públicas pelo Poder Público. (Moreira, 2013).

Neste contexto, ao mesmo tempo histórico e contemporâneo, no qual o Poder Público não gera com o cuidado esperado e parte da sociedade, por seu lado, explorando esta fragilidade, apropria-se indevidamente do patrimônio de todos, ganha força o papel dos órgãos gestores. Sua atuação, contudo, não deve ater-se a questões jurídicas e/ou burocráticas. O ideal seria que se contasse com instrumentos suficientes para, com informação de qualidade, auxiliar nas decisões de destinação e de apoio à elaboração de políticas públicas.

Para Abe (2013), o Poder Público deve administrar os bens públicos a fim de atender apenas e tão somente os interesses da coletividade, lembrando que a coletividade não é a titular dos bens públicos, nem a administradora, e sim a beneficiária obrigatória de toda atuação estatal relacionada a tais bens.

### **3.3. Função da Propriedade Pública**

Farran (1991) amplifica o tema, lembrando que enquanto a utilização das terras de propriedade privada é subordinada à sua função social, não se discute a utilização do patrimônio público em relação à mesma função. Não basta, assim, a um terreno ser propriedade do Poder Público para que esteja sendo utilizado de maneira justa. Na verdade, abandonar um terreno para estar à mercê dos mais variados tipos de invasões (favelas, clubes, postos de gasolina, comércio etc.) não parece ser uma destinação de uso compatível com o que possa ser considerado exercício da função social da propriedade.

Abe (2013) afirma que na administração pública florescem as negligências, omissões, maus usos da coisa pública, devendo ser eliminadas paulatinamente, no mesmo passo em que são atacadas e eliminadas as fontes de privilégios pessoais, fontes de interesses particulares e seculares que corroem, dia a dia, o interesse primário da coletividade.

Para Coutinho (2011), vários órgãos e entidades que integram a administração pública descumprem normas e princípios que regem a utilização dos bens imóveis públicos. Para o autor, três das principais causas seriam o desconhecimento das normas e princípios até mesmo pelos servidores que atuam na gestão destes ativos, a falta de integração entre os órgãos públicos e as interferências de natureza pessoal e política.

Para um retrato da forma como, na cidade de São Paulo, o patrimônio público imobiliário veio sendo tratado, administração após administração, recorremos ao relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), da Câmara dos Vereadores, que em 2001 tratou do tema — que 10 anos antes já havia passado por outra investigação do legislativo. Resumo: “O resultado mostra verdadeira anarquia restrita aos 1.500 Km<sup>2</sup> do município”.

Espalhados pela malha urbana de São Paulo existem vários terrenos públicos, em grande parte com dimensões irregulares, remanescentes de implantação do sistema viário, ferroviário e metroviário, bem como de loteamentos. Condição em geral completamente desconhecida da população, e muitas vezes do próprio poder público, no que diz respeito às suas dimensões, limites, localização, bem como no tocante a sua proteção e destinação (Moreira, 2013). Esta falta de

conhecimento contribuiu para a ocupação irregular por fábricas, lojas, campos de futebol, restaurantes, casas de particulares, sedes de entidades e clubes esportivos.

### **3.4. Negligência e Responsabilidade**

Dado que pode ser identificada a negligência ou o mau uso, como apurado nas denúncias e CPI, é natural e esperado que haja consequências, como o fim da utilização das áreas e a responsabilização dos gestores públicos. Não é o que acontece, contudo.

A complexidade da máquina pública, com o acréscimo de normas e dispositivos legais nem sempre claros e eventualmente até conflitantes, faz com que seja praticamente impossível imputar ao gestor público a responsabilidade por ato. Da mesma forma, a cassação de autorizações, cessões, concessões ou permissões podem arrastar-se por décadas ou mesmo não progredirem por decisão da Administração do momento — o que só aumenta as dificuldades, injustiças e, eventualmente, o emaranhado que deverá ser decifrado posteriormente.

### **3.5. A Alienação Como Alternativa**

Em abril de 2016 o Governo do Estado pediu autorização para a venda de 79 imóveis, que “ou estavam sem uso ou tinham ociosidade parcial, havendo situações nas quais eram ocupados por uma diretoria administrativa que poderia estar em outro local”<sup>8</sup>. Caso aprovado, o resultado da transação comercial será de R\$ 1,43 bilhão, apresentados como necessários para mitigar a crise fiscal e a perda da arrecadação resultantes do agravamento da situação da econômica do País.

O fato leva a outra ponderação sobre como os governos lidam com o patrimônio público imobiliário: se os imóveis estavam disponíveis, mesmo parcialmente, por que não foram vendidos antes? É possível pensar em pelo menos três razões: precaução e oportunidade, já que poderiam vir a ser úteis; acomodação, já que não havia necessidade de dispor daqueles próprios; ou falta de atenção para um ativo que não é considerado como importante. As três possibilidades – aliadas

---

<sup>8</sup> TOLEDO, M. Alckmin quer vender 79 imóveis do Estado de SP para equilibrar contas. Folha de S. Paulo. Caderno Poder. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1763146-alckmin-quer-vender-79-imoveis-do-estado-de-sp-para-equilibrar-contas.shtml>>. Acesso em: 23 abr 2016.

ao fato de que o ente público ocupante do imóvel raramente tem relação direta com o tema gestão patrimonial – resultam novamente na necessidade de um olhar mais cuidadoso para com os imóveis que compõem esse acervo público.

Se os imóveis haviam perdido sua função inicial ou eram ocupados parcialmente, já poderiam ter sido alienados, com o Governo do Estado dando mais atenção aos imóveis, então, ainda úteis, eventualmente com ganho de eficiência e economia de recursos para a sua manutenção.

### **3.6. Avanços Recentes**

A qualidade na informação, pelas iniciativas mais recentes, é o ponto de partida para uma correta gestão do patrimônio imobiliário pelo Poder Público. Nas últimas duas décadas é possível enumerar iniciativas visando suprir, primeiramente, esta lacuna de dados. Ou seja, o início de um processo de recuperação histórica até então marcada pelo abandono, falta de tratamento adequado e pouco interesse.

Em 2013 a Secretaria de Administração do Governo do Estado de Pernambuco lançou o Caderno de Orientações – Inventário de Bens Imóveis, fundamentado na necessidade de instituir uma política de padronização de procedimentos, promovendo a eficiência e a agilidade na gestão do patrimônio imobiliário, haja vista que grande parte dos imóveis se encontra irregular quanto à propriedade, aos valores e às condições de uso.

Também na Secretaria de Administração, porém no Governo do Estado do Pará, em 2004 teve início o que foi batizado de “Reordenamento do Patrimônio Imobiliário Estadual”, com o objetivo fundamental de prover o Estado de um sistema de gestão que permitisse à Administração Pública ter conhecimento do acervo imobiliário existente. Nos anos 90 já havia sido feita uma primeira experiência, tendo como foco a rede física escolar e, posteriormente, dando início a um cadastro informatizado dos imóveis das demais áreas da Administração. O resultado mais recente é o Sistema de Patrimônio Imobiliário do Estado (SISPAT IMÓVEIS), apresentado no ano passado durante o VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, em Brasília. O objetivo final é a efetiva gestão e o controle dos ativos imobiliários, bem como a redução de gastos com locação e a maximização do uso dos imóveis

pelo Estado. CONSAD é o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração.

No mesmo congresso, também em Brasília, porém três anos antes, foi apresentado o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD) do Governo do Estado de Minas Gerais, em funcionamento desde junho de 2011 na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. O objetivo do sistema é aprimorar a gestão e administração do patrimônio imobiliário, composto por 11 mil imóveis.

Já no Estado de São Paulo, em 2014, foi apresentado o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário (SGPI), com a finalidade de promover a gestão efetiva dos imóveis pertencentes ou utilizados pela administração pública direta, autarquias, fundações ou empresas com participação majoritária do Estado. Em linhas gerais o Governo do Estado busca um melhor aproveitamento dos imóveis para o atendimento das demandas, com o controle efetivo sobre a quantidade de imóveis, o valor, onde estão localizados e como são utilizados. Ou seja, o mínimo sobre aproximadamente 30 mil imóveis.

Houve iniciativa também do Governo Federal: em 2010, foi publicado o documento Orientações Para Destinação do Patrimônio da União, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujas primeiras discussões tiveram início em 2003, no Grupo Interministerial de Trabalho sobre Gestão do Patrimônio da União. O objetivo do GT foi estabelecer diretrizes para orientação dos entes quanto à gestão do patrimônio imobiliário e definição de critérios para administração, uso, compartilhamento, aquisição e destinação. Os princípios eram: eficiência, ética e transparência, garantia das funções socioambientais e gestão compartilhada com estados, municípios e o Distrito Federal, à luz do pacto federativo.

No município de São Paulo pode ser citada como positiva a criação do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário, atualmente vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, com as atribuições de arrecadar retribuições pecuniárias de cessões onerosas, avaliar contrapartidas, analisar processos administrativos relativos ao patrimônio, processar licitações e executar levantamentos topográficos.

#### **4. PATRIMÔNIO PÚBLICO IMOBILIARIO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

De acordo com a última edição do Relatório de Áreas, publicado no Diário Oficial (DO) em 20 de maio de 2015, existem na cidade de São Paulo 13.650 bens de uso comum e 2.466 bens dominicais ou de uso especial, totalizando 16.116 áreas públicas. Quantificando em metragem, são 45.914.774,91 m<sup>2</sup> de áreas de uso comum e 35.744.607,82 m<sup>2</sup> de áreas dominicais ou de uso especial – ou seja, 81.659.382,73 m<sup>2</sup> de áreas públicas.

Continuando no detalhamento, são 1.166 imóveis com termos de transferência de administração para outros órgãos, porém o próprio órgão responsável – Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário – assume que pode haver mais, sem especificar, classificados como bens de uso especial. A mesma imprecisão, considerada mais grave, vale para os imóveis cedidos: constam 1.865 autos de cessão, sendo 466 permissões de uso a título precário e gratuito, mas pode haver mais cessões gratuitas que não são registradas dessa forma no banco de dados, assume o departamento, conforme entrevista por escrito, respondida em 03 de março de 2016, transcrita no Apêndice A.

Tomando esses dados, haveria então 1.399 imóveis cedidos de forma onerosa, que, segundo o DGPI, renderam R\$ 2,4 milhões para os cofres públicos em 2015. Importante ponderar que o ônus resultante dessas cessões não é necessariamente financeiro, mas, mesmo assim, o resultado parece ser bastante aquém do seu potencial.

Não há informação sobre quais segmentos – tipos de utilização – demandam mais áreas, porém, é possível afirmar, de acordo com o DGPI, que há diversos casos de cessão a título precário e gratuito para agremiações carnavalescas (escolas de samba e blocos), clubes da comunidade (CDC) e associações que prestam serviços de assistência social. Cabe relembrar que as cessões a título gratuito, na maioria dos casos, são justificadas pela possibilidade do estabelecimento de contrapartidas. Segundo o Censo Samba Paulistano, em 2010 as agremiações carnavalescas ocupavam 89 áreas públicas como quadras (parte social) ou barracões (parte fabril). Entre elas estavam baixos de viadutos, terrenos

remanescentes de desapropriações para construção de avenidas e antigos leitos de rios, com destaque para o do Tietê. Lembre-se, a propósito, que as maiores escolas cobram ingressos e mantêm atividades comerciais internas, principalmente bares, mas não pagam qualquer retribuição financeira pelo uso dos terrenos — além de receberem repasse financeiro da Prefeitura, anualmente, para a produção dos desfiles carnavalescos. No caso dos CDC, segundo a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (SEME), em 2015 estavam registrados 284 como ativos, sendo a maioria composta por campos de futebol de várzea, administrados por entidades da sociedade civil.

A atualização cadastral dos imóveis é feita ao longo do ano, ainda por meio de croquis (mapas) que recebem as informações e são posteriormente listados para publicação (anual). Há alguns anos foi anunciada a implantação do Sistema de Informações Georreferenciadas (SIG). Segundo a direção do DGPI, o SIG, processo de longo prazo, complexo e trabalhoso, está em implantação. Muitos croquis são apenas esquemáticos e há muita informação em papel que precisa ser, antes, analisada para depois alimentar o sistema, afirma o órgão.

#### **4.1. A Gestão do Patrimônio Público Imobiliário**

Para analisar a gestão atual do Patrimônio Público Imobiliário na cidade de São Paulo é válida uma breve volta no tempo. Em 27 de dezembro de 1945, o Ato nº 333, reorganizou a estrutura administrativa da cidade de São Paulo criando, no artigo 1º, a Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos, composta pelos Departamentos Jurídico e do Expediente e Pessoal, pela Subdivisão do Patrimônio e pela Comissão Municipal do Serviço Civil. Anos depois, e reconhecendo a complexidade urbana que a cidade já apresentava, foi criado o Departamento do Patrimônio, pela Lei 5.531, de 17 de julho de 1958. A mesma lei extinguiu o Departamento Jurídico da Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos e criou as procuradorias Fiscal, Judicial, Administrativa e Patrimonial (SANTOS, MARINS, 2011).

Em 1988, o decreto 27.321, de 11 de novembro, consolida a normas referentes à Secretaria de Negócios Jurídicos. Na seção II, artigos 28 a 31, são elencadas as competências do Departamento Patrimonial, sendo as principais, em

linhas gerais: gerenciamento, controle, registro e disciplinamento do patrimônio imóvel; representação do município nos atos de tabelionato; serviços administrativos peculiares à defesa e administração do patrimônio imóvel; e licitações para alienação dos bens imóveis da Prefeitura.

Em julho de 2005 foi criada a Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo - CMPT<sup>9</sup>, com o objetivo de apresentar propostas sobre a utilização ou modalidades de uso das áreas públicas pertencentes ao Município, bem como sobre aquelas que vierem a ser incorporadas ao patrimônio municipal, inclusive as remanescentes de desapropriação. A coordenação dos trabalhos era da também recém-criada Secretaria Municipal de Gestão, com representantes de outras sete secretarias. No mês seguinte, porém sem detalhamento de atribuições, foi criado o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário – DGPI, como parte da reorganização parcial da Secretaria Municipal de Gestão<sup>10</sup>.

No ano seguinte, 2006, novo decreto<sup>11</sup> passou a disciplinar os pedidos de cessão de áreas públicas, levando em “consideração os inúmeros pedidos de cessão de áreas municipais tramitam pela Prefeitura sem a devida instrução pelos interessados; que tal fato onera significativamente os serviços do Departamento Patrimonial da Procuradoria Geral do Município, obrigado, até mesmo, a proceder a diligências para obter elementos necessários à instrução dos pedidos; e, finalmente, ser imperioso ordenar-se os procedimentos relativos à matéria e, por consequência, agilizar-se os trabalhos da máquina administrativa”. Como se vê, trata-se do reconhecimento oficial de parte do problema.

Em abril de 2009, um novo decreto<sup>12</sup> atualizou e deu nova formação à comissão criada em 2005; se antes os membros eram representantes das secretarias municipais, com a atualização passaram a ser os secretários e os secretários adjuntos os integrantes.

---

<sup>9</sup> Decreto nº 45.952, de 3 de julho de 2005

<sup>10</sup> Decreto nº 46.220, de 18 de agosto de 2005

<sup>11</sup> Decreto nº 47.146 de 29 de março de 2006

<sup>12</sup> Decreto nº 50.581, de 23 de abril de 2009

Mais um ano, mais um decreto<sup>13</sup>, considerado determinante, também para o início da modernização da gestão do patrimônio imobiliário: na reorganização das secretarias de Planejamento e de Modernização, Gestão e Desburocratização, há, no art. 33, o detalhamento das atribuições do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI), mais bem apresentado no item 4.2.

Já em 2011, visando “regulamentar o pedidos de aquisição, permuta, concessão administrativa e permissão de uso de imóveis municipais”, foi emitido mais um decreto<sup>14</sup>.

Em 2014, tanto o DGPI quanto a CMPT foram transferidas da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano<sup>15</sup>.

Em 22 de junho de 2015<sup>16</sup>, novo regulamento dispôs sobre o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU, a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU, a Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo – CMPT, e a Comissão de Análise Integrada de Assuntos Fundiários – CAIAF; bem como estabeleceu os procedimentos comuns relativos aos referidos órgãos, todos vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Por fim, em abril de 2016, o decreto nº 56.914, de 5 de abril de 2016, revogou o de número 45.952, de 2005, que tratou das atribuições e composição da CMPT, e passou a atribuir ao secretário de Desenvolvimento Urbano “a competência para decidir sobre a transferência de administração de bens imóveis municipais, ouvida a Procuradoria Geral do Município, tal como era previsto pelo inciso II do parágrafo único do artigo 2º do Decreto nº 54.888, de 28 de fevereiro de 2014”.

As iniciativas do poder público ao tratar do patrimônio imobiliário, mesmo com lampejos de modernização, permanecem na superfície do problema, sem que se tenha notícia de que essas mudanças formais e organizacionais tenham alcançado o

---

<sup>13</sup> Decreto nº 51.820, de 27 de setembro de 2010

<sup>14</sup> Decreto nº 52.201, de 22 de março de 2011

<sup>15</sup> Decreto nº 54.888, de 1 de março de 2014

<sup>16</sup> Decreto nº 56.268, de 22 de julho de 2015

aperfeiçoamento desejado. Mais até: decisões contraditórias, motivadas pela força natural das trocas da administração municipal, criam um emaranhado de disposições que geram trabalho e retrabalho, dando apenas a impressão de mudança, mas pouco contribuindo para um resultado comprovadamente melhor.

#### **4.2. Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI)**

O Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI) é responsável por administrar o patrimônio imobiliário do Município, arrecadar retribuições pecuniárias de cessões onerosas, avaliar contrapartidas, analisar processos administrativos relativos ao patrimônio, processar licitações e executar levantamentos topográficos.

Ainda, coordena e acompanha o Cadastro Geral de Áreas Públicas, criado com o intuito de otimizar a gestão por meio do controle informatizado dos espaços públicos e realizado pelo Sistema de Informações Georreferenciadas (SIG) e do Sistema de Informações Patrimoniais. Vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), o departamento tem 69 funcionários.

O DGPI tem quatro divisões:

DGPI-1: responde pela análise jurídica dos processos e estuda todas as transações relacionadas às áreas públicas. Conta com oito funcionários.

DGPI-2: administra os imóveis, possui a custódia documental das transações realizadas, como processos e termos de permissão de uso. Conta com sete funcionários.

DGPI-3: é a divisão de documentação imobiliária, que organiza e arquiva os registros do patrimônio imobiliário municipal. Conta com treze funcionários.

DGPI-4: é a Divisão de Engenharia e Fiscalização, responsável pelos levantamentos topográficos. Além de desenvolver as plantas das áreas, cuida da classificação e cadastro dos espaços nos Sistema de Informações Georreferenciadas. Conta com 32 funcionários.

O DGPI é sucessor de PATR que, vinculado a Negócios Jurídicos, não tinha recursos suficientes para investir na gestão do patrimônio e acabava dando um tratamento estritamente jurídico ao tema. Hoje, de acordo com a resposta recebida diretamente da direção do DGPI, esta herança está presente:

Um dos maiores entraves é o grande passivo de expedientes do departamento oriundos, em parte, das mudanças de estrutura ocorridas nos últimos cinco anos (cisão de PATR em DMAP e DGPI, quando da sua criação para SEMPLA, e transferência de DGPI de SEMPLA para SMDU) em conjunto com as demandas excessivas e os acervos isolados, sem correlação imediata entre eles, e não digitalizados.

Ou seja, recente, a mudança, mesmo positiva de PATR para DGPI, ainda não foi superada e nem seria possível, no curto tempo decorrido, que isso já tivesse sido vencido. São, contudo, citados avanços:

No momento o departamento segue com seus processos de trabalho sendo mapeados pela empresa Memora, contratada para uma consultoria desde agosto de 2015 para a reestruturação do DGPI e redesenho dos procedimentos internos, visando o melhoramento e a modernização da execução das tarefas.

Além disso, está em andamento a atualização e a modernização da camada de áreas públicas disponibilizada no GeoSampa intranet, bem como a interface entre os diversos bancos de dados (físicos e digitais).

Para que possa avançar na recuperação deste passivo de informações e fazer do DGPI um órgão de suporte aos demais entes da administração municipal é preciso investimento. Em 2015, segundo o Quadro Detalhado de Despesas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano não havia dotação sob a designação “Gestão do Patrimônio Público Imobiliário”. Em 2016, aparece a aplicação programada, com R\$ 569.922,00.

### **4.3. Plano Diretor Estratégico**

Um pouco mais abrangente e, portanto, dando condições para que a gestão eficiente do patrimônio imobiliário possa prosperar, o Plano Diretor Estratégico<sup>17</sup>, lançado em 2014, com vigência programada até 2030, trouxe dois pontos particularmente importantes.

No art. 307, capítulo VIII, que trata do Plano de Gestão das Áreas Públicas, dispõe que a Prefeitura da capital paulista irá elaborar um plano das áreas públicas, sem prejuízo de alienações e permutas quando da ausência do interesse no imóvel para a oferta de programas sociais – esportivos, de lazer, educação e cultura, por exemplo. Deverá fazer parte deste Plano de Gestão das Áreas Públicas:

I – elaboração de diagnóstico e situação atual das áreas públicas do Município;

II – definição das estratégias de gestão da informação sobre áreas públicas;

III – estratégias e critérios de aproveitamento do patrimônio existente, ponderando as alternativas apontadas no “caput”;

IV – critérios para aquisição e destinação de novas áreas, a partir de informações sobre demandas existentes e projetadas;

V – propostas para o aproveitamento de remanescentes de imóveis desapropriados;

VI – critérios para alienação de remanescentes de imóveis desapropriados quando estes não forem objeto de interesse público;

VII – condições e os parâmetros para uso das áreas e espaços públicos por atividades, equipamentos, infraestrutura, mobiliário e outros elementos subordinados à melhoria da qualidade da paisagem urbana, ao interesse público, às funções sociais da cidade e às diretrizes deste Plano Diretor Estratégico;

VIII – análise e alinhamento com as legislações pertinentes;

---

<sup>17</sup> Lei 16.050 de 31 de julho de 2014

IX – desenvolvimento de instrumentos alternativos à desapropriação como forma de aquisição de bens;

X – desenvolvimento de sistema de monitoramento das áreas públicas contendo dados atualizados sobre sua utilização.

Tão importante quanto realizar a gestão de forma eficiente é também racionalizar o uso dos imóveis hoje já identificados, afetados e eventualmente ociosos – o que é um segundo desafio, visto que muitas atividades são consolidadas por décadas de utilização de área pública, como os CDC ou mesmo clubes privados.

Quatro artigos do PDE – do 303 ao 306 —, ao tratarem das Diretrizes do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais e do Plano de Articulação e Integração das Redes de Equipamentos, também são particularmente importantes ao chamarem a atenção para questões de como priorizar a ocupação de terrenos públicos ociosos ou subutilizados como forma de potenciar a utilização de espaço constituído; integração de equipamentos em uma mesma quadra; e instalação de mais de um equipamento, para diferentes públicos e necessidades, em um mesmo local. Um exemplo da transformação desta прédica em prática será apresentado no item 5.

#### **4.4. Alternativas para a Utilização das Áreas Públicas**

No início de 2013, na busca de soluções para a implantação de equipamentos e serviços dos mais variados – de creches a centros de referência em assistência social – foi instituído na Prefeitura de São Paulo um grupo de trabalho para identificar e destinar áreas. Batizado de “GT de Terrenos”, participavam diversas secretarias, com ênfase nas ligadas a temas sociais, como Educação, Cultura, Saúde e Assistência Social. Participava ainda o DGPI, como órgão gestor do patrimônio, e a Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras, para a avaliação das condições dos locais identificados.

A decisão de discutir o patrimônio imobiliário sem o protagonismo do órgão responsável não era necessariamente nova e relembrava uma questão de fundo: transferido para secretarias ou outros órgãos da administração, o patrimônio imobiliário deixa de ter um olhar unificado e alinhado com o objetivo de dar sempre a

destinação mais adequada, revisando critérios e avaliando a maneira como está sendo utilizado. Um mesmo terreno, pelos mais diversos motivos, pode perder a importância para uma secretaria, mas ser fundamental para outra, no todo ou mesmo em parte. Ao transferir a sua administração, é como se o ativo, agora afetado por uma função pública, deixasse de existir. O GT Terrenos é um exemplo de como a administração cria alternativas para tentar superar as dificuldades umbilicalmente unidas: falta de terrenos e falta de informação sobre disponibilidade dos existentes.

## **5. A GESTÃO DO PATRIMÔNIO À MARGEM DO ÓRGÃO GESTOR**

A importância da informação de qualidade, atualizada, sistematizada e que permita a tomada de decisão fica evidente quando os governos decidem utilizar seus ativos imobiliários para o desenvolvimento de projetos ou programas – principalmente para os que demandam grandes áreas.

Nestes casos, reconhecendo a deficiência, como apresentado no item 4.4., o poder público pode acabar por recorrer a arranjos mais flexíveis e eventualmente pouco convencionais, como a utilização de um lote por mais de um ente municipal, mesmo que ainda não tenham sido superadas as etapas formais de transferência da titularidade ou fracionamento.

A Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, por exemplo, gera 50 centros esportivos de administração direta, com funcionamento diário e funcionários alocados, e 284 Clubes da Comunidade (CDC), cuja gestão é de responsabilidade de entidades da sociedade civil. Alguns CDC, com décadas de existência, funcionam corretamente, mantendo projetos sociais e efetivamente prestando serviços de lazer às comunidades onde estão inseridos. Outros, com o tempo, perderam a motivação inicial e passaram a ser utilizados principalmente aos finais de semana. Alguns até deixam de ser um espaço esportivo, com a destituição de sua diretoria e encerramento formal das atividades. Esta forte presença de SEME em toda a cidade foi construída ao longo de décadas.

Ainda hoje o tradicional “futebol de várzea” (amador) é uma das principais atividades sociais e esportivas de muitas comunidades. Em diversos casos, aquele “campinho” foi aberto antes que outros serviços públicos tivessem sido implantados, por um custo relativamente baixo, administrado pela comunidade e passando a funcionar até mesmo como ponto de referência geográfica. Com a expansão e urbanização da cidade muitos perderam a relevância, seja pela mudança do perfil social daquela localidade, seja pela necessidade de implantação de outros serviços.

Consta ainda no cadastro da Secretaria de Esportes a existência de mais de cem campos de rodízio, espaços na maioria dos casos públicos, utilizados também para os jogos de várzea e ainda não formalizados como CDC. SEME é identificada, portanto, como uma detentora de valiosos ativos imobiliários espalhados por toda a cidade: são mais de 430 endereços (*Ilustração 5*). Terrenos com outras duas características fundamentais para uma utilização rápida: normalmente são grandes – um campo de futebol – e já terraplanados (*ilustração 4*).



**Ilustração 4:** CDC Jardim Penha, em Ermelino Matarazzo: área plana, bem localizada e cercada pela cidade. Foto: Subprefeitura de Ermelino Matarazzo.

## UNIDADES DE ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA SEME JAN/2015



**Ilustração 5:** Centros Esportivos e CDC, endereços de SEME distribuídos por toda a cidade.

## **5.1. Os CEU**

Originalmente pensados como espaços de integração entre os programas educacionais, esportivos e culturais, os Centros Educacionais Unificados (CEU) começaram a ser implantados em São Paulo em 2002. Desde então, consolidaram-se como referência de articulação de políticas públicas no território e passaram a fazer parte dos programas de governo de todas as gestões. Até 2004 foram 21 inauguradas unidades; até 2012, mais 24, totalizando uma rede com 45 CEU e o Centro de Convivência Educativo e Cultural de Heliópolis. Em 2013 a meta da gestão que tinha início era mais 20 unidades até 2016.

## **5.2. Os Centros Esportivos Municipais e os Clubes da Comunidade**

Para que em 2016 pudessem estar em construção sete dos 20 CEU planejados pela gestão municipal de 2013/2016, além de mais seis já definidos que deverão ter a obras iniciadas no segundo semestre, é preciso voltar a 2013. Em 18 de janeiro, primeiro mês da nova gestão, a Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação (SEME) elaborou um relatório com informações de vistoria nos centros esportivos e de lazer. Ou seja, antes da criação do GT Terrenos (*item 4.4.*).

No relatório, uma lista com 20 endereços que, sem perder esta função/afetação de equipamento público de esportes, poderiam abrigar outros empreendimentos, entre eles Centros Educacionais Unificados – CEU. A iniciativa de SEME visou acelerar a implantação desses equipamentos. No entendimento da época, a permissão de construção e/ou cessão de parte do terreno – na maioria dos casos, espaços livres – contribuiria para os novos equipamentos não necessariamente esportivos, e garantiria, indiretamente, também uma reforma daquelas instalações de esportes e lazer, racionalizando o investimento público.

Nem todos os endereços estavam em locais eleitos como ideais para os CEU. Porém, das oito unidades anunciadas e licitadas em 2015, sete saíram daquela primeira lista, o que faz pensar que só estão em construção devido àquela iniciativa. Os terrenos, por serem totalmente diferentes uns dos outros, não facilitavam uma implantação padrão, em modelo arquitetônico único, mas, com a escassez de áreas e recursos, foram aproveitados (*ilustrações 6 e 7*).



**Ilustração 6:** Acima, imagem do Centro Esportivo Gerdy Gomes, no limite entre as subprefeituras de Itaquera e Guaianases; e abaixo o exemplo de como ficará o mesmo centro esportivo após a implantação do CEU São Pedro. Fotos e ilustrações: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).





**Ilustração 7:** Acima, imagem do Centro Esportivo José de Anchieta (Cohab 1); e abaixo o exemplo de como ficará o mesmo centro esportivo após a implantação do CEU, com aproveitamento de talude e reforma da área esportiva. Fotos e ilustrações: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).



Ainda em 2013, em 1º de março, novamente SEME apresentou uma lista, desta vez com 30 endereços de Clubes da Comunidade (CDC). Objetivo: identificar áreas com ociosidade e dimensões suficientes para receber outro equipamento público. Os resultados foram os mesmos: dos seis dos novos CEU a serem construídos na segunda fase do programa, quatro saíram na segunda lista. Nos dois grupos, apenas um equipamento de esportes, localizado na subprefeitura de Itaquera, perderá esta condição, passando a funcionar 100% como CEU – o que não pode ser considerado ruim, especialmente do ponto de vista do uso comunitário, uma vez que estes equipamentos foram idealizados justamente para oferecer atividades educacionais, culturais e esportivas, inclusive para a comunidade não estudantil.

### **5.3. O Território CEU**

Para transformar a meta de 20 CEU em realidade foi feito um arranjo envolvendo diversas secretarias e outros órgãos municipais. Ampliando o conceito e tentando o estabelecimento do que se passou a chamar de uma rede integrada de equipamentos públicos, SMDU considerou, além dos CEU classicamente conhecidos, também as creches, escolas de educação infantil, unidades básicas de saúde (UBS), hospitais e centros culturais. O objetivo primeiro era a integração de um ou mais equipamentos e serviços em um mesmo terreno ou quadra, preservando suas peculiaridades. No planejamento desta rede havia ainda a intenção de integrar equipamentos e serviços que não estivessem no mesmo endereço, mas em um raio de até 600 metros, ensejando mudanças, portanto, nas vias públicas.

Os novos CEU são os primeiros a tentar materializar este conceito (*ilustração 8*). Antes destinados à integração entre os programas educacionais, esportivos e culturais, abriram a possibilidade de se agregar outros programas sociais como os de saúde e assistência social. A iniciativa, segundo SMDU, foi batizada de Território CEU.



**Ilustração 8:**  
tendo por base o  
Centro Esportivo  
do Tatuapé e  
futuro CEU  
Carrão, como  
seria a  
integração dos  
equipamentos  
públicos. Fonte:  
Secretaria Mun.  
de Desenv.  
Urbano (SMDU).

Os Territórios CEU estão sendo formados pela construção de edifícios novos em centros esportivos administrados por SEME ou outros equipamentos públicos. Esta implantação compreende a necessidade de reforma e remodelação do centro esportivo, de modo a integrar os edifícios novos aos existentes. Alguns desses centros esportivos se situam em quarteirões inteiramente ocupados por outros equipamentos sociais contíguos. Nestes casos, foi prevista a ampliação do projeto paisagístico e arquitetônico para além dos limites do centro esportivo, de modo a reconfigurar o quarteirão em uma praça única e integrada. O melhor exemplo foi verificado em São Miguel Paulista, onde em duas quadras vizinhas havia um pequeno centro esportivo, duas escolas municipais e um Clube da Comunidade mantido pelos moradores com financiamento da iniciativa privada. Todos “vizinhos de parede”, mas sem nenhuma ação integrada. (Ilustração 9).



**Ilustração 9:** Acima, o local onde funcionará o novo CEU São Miguel, com diversos serviços públicos em uma mesma quadra, porém sem nenhuma integração; abaixo o projeto que está em execução. Fotos e ilustrações: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).



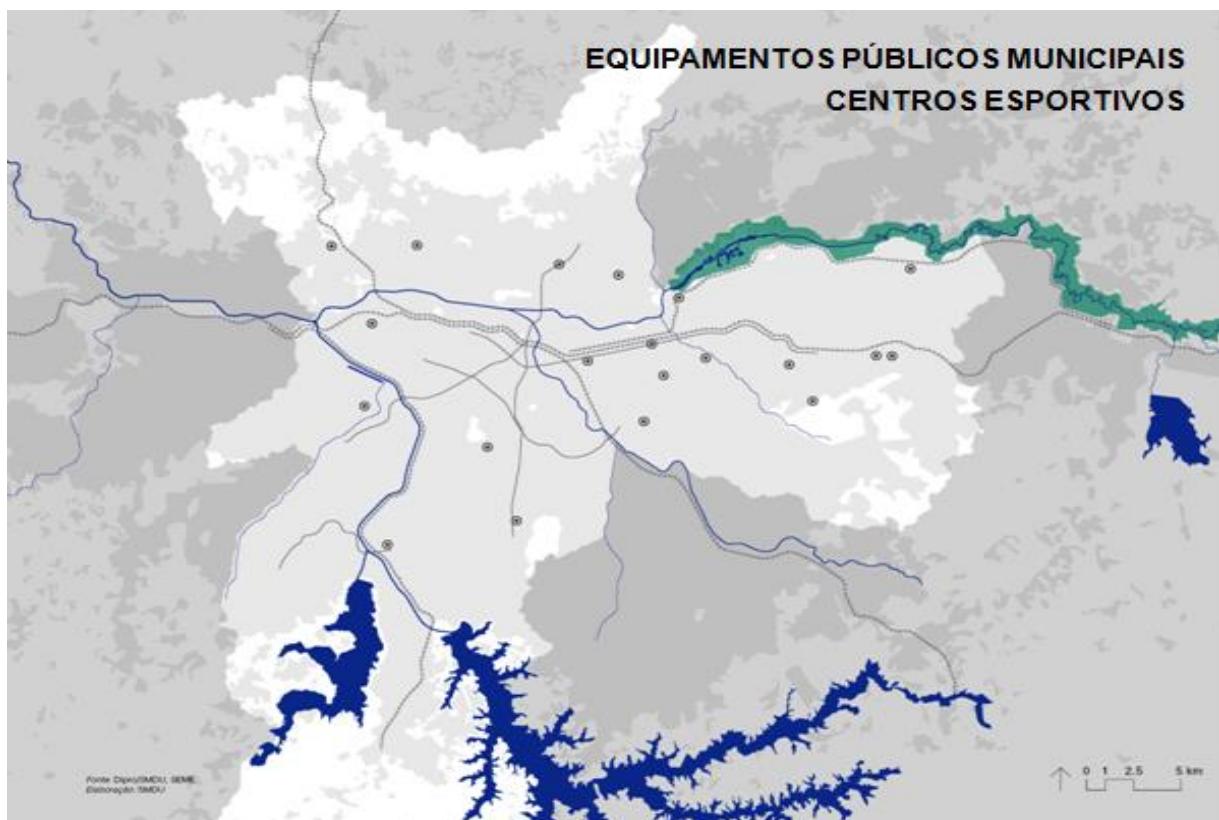
O exemplo dos CEU revela algumas peculiaridades, acompanhadas pelo autor durante o período de 2013 a 2015.

- a) houve uma redução do custo, já que os terrenos eram públicos, e uma aceleração no processo, pois não foi preciso processo de desapropriação;
- b) mesmo que de forma não muito organizada, o envolvimento de três secretarias – Esportes, que cedeu os espaços, Educação, que é a responsável pelos CEU, e Desenvolvimento Urbano, que elaborou os projetos de urbanismo e contratou os de arquitetura – fez com que um passo importante na prestação de serviço público fosse dado (*ilustração 10*);
- c) mesmo assim, foram quase três anos entre a identificação das áreas e a licitação, demora causada principalmente pela falta de recursos financeiros;
- d) os recursos para construção vieram do Governo Federal, cabendo ao município oferecer as áreas, o que já havia sido superado — ou seja, sem esta indicação tempestiva, não haveria a liberação e o início das obras.

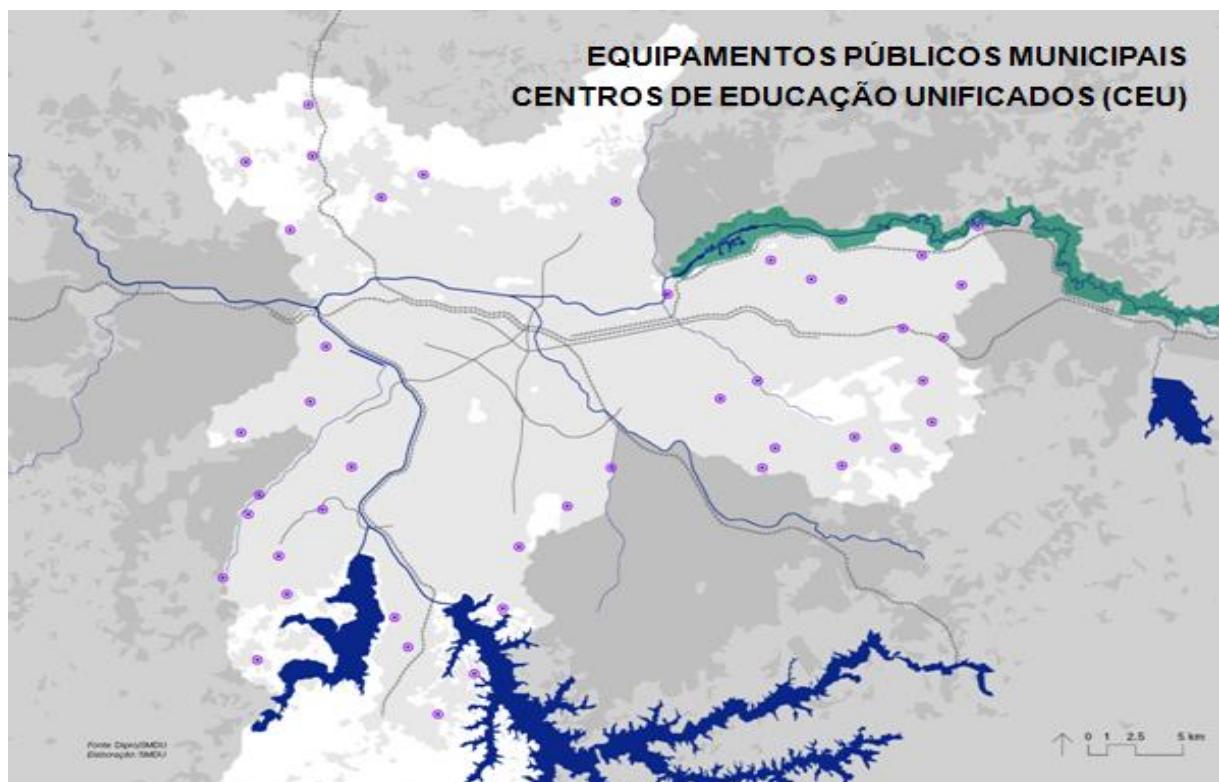
No documento Território CEU, de SMDU, há um detalhamento de como os órgãos públicos, mesmo não totalmente articulados, trabalharam:

Para garantir a articulação dessas políticas públicas no território, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano vem desenvolvendo, em conjunto com as demais secretarias municipais, o Programa Rede Integrada de Equipamentos. Este programa visa melhorar a acessibilidade do cidadão aos serviços públicos de qualidade. A implantação de novos equipamentos sociais – creche, escolas de educação infantil, de educação integral, unidades básicas de saúde e pronto atendimento, hospitais, centros culturais, centros esportivos, dentre outros – deve se dar de forma articulada no território. Assim, a implantação de novos equipamentos deve ser feita, sempre que possível, pela integração de dois ou mais equipamentos.

Mesmo considerando que esta teoria, que fez parte do Plano Diretor Estratégico, como apresentado no item 4.3, foi articulada depois do exemplo prático – e não o contrário –, é fato que o poder público ganha eficiência ao avaliar de forma mais ampla os seus ativos imobiliários com foco na oportunidade de utilização, além da possibilidade de unir mais de uma prestação de serviço em um mesmo local, otimizando equipes, custos de manutenção e facilitando o acesso dos cidadãos.



**Ilustração 10:** Acima, mapa da cidade de São Paulo, com a localização de alguns dos maiores centros esportivos; abaixo o mapa com a localização dos CEU atuais. Ilustrações: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).



#### **5.4. Entre o Hospital e a Estação de Metrô**

Outro exemplo desta análise territorial dos espaços de Esportes que está se materializando em obra é o futuro Hospital Municipal de Vila Brasilândia, na Zona Norte de São Paulo. A construção teve início em setembro de 2015, em parte do terreno do Centro Esportivo Oswaldo Brandão, equipamento então formado por um campo de futebol, um pequeno teatro, sede administrativa, dois ginásios, uma pista de skate e um espaço multiuso. A identificação e formalização entre SEME e Secretaria Municipal de Saúde, novamente à margem do DGPI, aconteceu no início de 2014. Além do centro esportivo, há no mesmo terreno, em área contígua, o CDC Augustinho Vieira, formado por um campo de futebol de várzea, uma arquibancada de alvenaria e vestiários.

Neste caso, contudo, a ausência de áreas públicas e a necessidade de fazer render os investimentos, economizando nas desapropriações e ganhando tempo, criaram um impasse: além da SMS, responsável pelo hospital que terá 42 mil metros e 250 leitos, também a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), do Estado, manifestou interesse pela área, considerada privilegiada topograficamente e fundamental para a construção de uma das estações da Linha 6 – Laranja<sup>18</sup>.

Em junho de 2014 reuniram-se a Prefeitura e a Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM) para tratar da possível alteração nos projetos – do hospital ou do traçado da linha. Não havendo progressos significativos, em novembro do mesmo ano, em novo encontro, STM apresentou as razões que impediriam a alteração no traçado da linha ou mesmo a mudança da futura estação de Vila Cardoso, como proposto pela equipe do município: no local sugerido não haveria espaço suficiente para a implantação também de um terminal urbano de ônibus, considerado fundamental do ponto de vista da mobilidade urbana.

Já os representantes de SMS ponderaram que, àquela altura, uma mudança significativa do projeto iria atrasar consequentemente o cronograma das obras, situação inaceitável pela Prefeitura de São Paulo, visto que a licitação já estava em

---

<sup>18</sup> Prefeitura inicia as obras do Hospital da Brasilândia. Disponível em <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/6038#ad-image-0>>. Acesso em 15 mar 2016.

vias de ser finalizada. Os representantes do Estado chegaram a sugerir a possibilidade de uma suspensão do certame licitatório, o que não foi aceito.

Como solução, considerando que ambas são obras fundamentais para aquela população, porém com tempos diferentes de execução, além de orçamentos e esferas governamentais diversas – e não necessariamente harmônicas –, novamente recorreu-se à SEME. A Secretaria abriu mão da área multiuso e da destinada à prática de skate – que havia sido inaugurada há dois anos – e de um espaço de lazer com equipamentos para a terceira idade e, em um arranjo arquitetônico tanto o hospital de Vila Brasilândia pode ter as obras iniciadas, usando parte do Centro Esportivo Oswaldo Brandão, como o Metrô teve preservado o espaço necessário para a estação de Vila Cardoso, que ficará sobre o CDC Augustinho Vieira, vizinho do centro esportivo (*ilustração 11*). Como forma de compensar a perda deste campo tradicional na várzea da Vila Brasilândia, SEME reformou o campo do Centro Esportivo, que ganhou novos vestiários e gramado sintético, o que permite uma utilização mais intensa.



**Ilustração 11:** Obras do Hospital de Vila Brasilândia, ocupando parte do terreno do Centro Esportivo Oswaldo Brandão. Foto de Fernando Pereira (SECOM), em setembro de 2015.

## **5.5. A Busca Por um Modelo Mais Eficiente**

Mais que um cadastro de imóveis, o conhecimento das rotinas de funcionamento e do estado de conservação das propriedades sob sua administração foram os fatores determinantes para que a iniciativa de SEME lograsse sucesso ao oferecer áreas que pudessem abrigar outros serviços públicos sem a eliminação das atividades esportivas. Ocorreram casos, também, nos quais outras secretarias, principalmente Saúde e Educação, demandaram áreas que não foram cedidas por Esportes, como nas subprefeituras da Penha e de Ermelino Matarazzo. O motivo da negativa foi justamente pelo entendimento que, naqueles locais, a prática esportiva e, principalmente, a boa utilização por parte dos moradores deveriam ser preservadas.

Esta ressalva demonstra que tão importante quanto um cadastro, unificado ou descentralizado, é a avaliação de como um imóvel público está sendo utilizado, se está cumprindo uma função a contento, se não poderia, mesmo com algum sacrifício dos ocupantes, prestar-se a uma melhor ou mais variada prestação de serviços. Tal análise não pode depender apenas do órgão gestor do patrimônio imobiliário, o DGPI. O modelo, se é que assim pode ser chamada a iniciativa de SEME, e mesmo a criação do GT Terrenos (item 4.4.), demonstra a urgência de um novo olhar sobre o patrimônio público, como fator de viabilização de políticas públicas, de desenvolvimento social e do redesenho urbano, ainda que em pequena escala.

Mesmo com uma base de dados não 100% confiável (item 4), o DGPI não deve ter suas funções desmerecidas. Seu banco de dados pode ser enriquecido com as informações reportadas periodicamente pelos órgãos da administração que receberam as áreas, principalmente quanto à efetividade da destinação, preferencialmente cotejados com os dados que, previamente, foram ou deveriam ter sido apresentadas como justificativa da necessidade da área. Pode ser reconsiderada ainda a atuação das subprefeituras, que, hoje, têm apenas a função de fiscalização das permissões de uso e de opinar na instrução de algum processo de determinará a cessão de área. Esta rotina fará com que se possa ter informações de qualidade e que, efetivamente, o poder público nas mais diversas decisões, que podem ser, até, a interrupção de uma autorização de uso.

## **6. CONCLUSÕES**

Não há dúvidas de que o Patrimônio Público Imobiliário, como bem estratégico, seja para abrigar serviços públicos ou mesmo para o levantamento de recursos financeiros por meio de alienação, não teve, historicamente, a atenção merecida. Natural, portanto, que também não tenha sido considerado como elemento auxiliar para o planejamento urbano.

Ainda assim é importante considerar que o tema não está envolto apenas em problemas. É reconhecida a evolução administrativa, com tentativas de tornar a gestão mais adequada às demandas da cidade de São Paulo. Porém, esse esforço, isolado, ainda não permeou a administração, considerando a forma mais ampla, que envolve também o Legislativo e o Judiciário.

A questão central proposta por este trabalho – o Patrimônio Público Imobiliário como aliado na implantação das políticas públicas ou do desenvolvimento urbano — pela consulta à literatura disponível, o resultado da pesquisa junto ao órgão responsável na cidade de São Paulo e aos casos estudados — a implantação do Hospital de Vila Brasilândia e dos Centros Educacionais Unificados (CEU) —, leva a três conclusões.

A primeira é que os governos começam a dar passos, mesmo que tímidos e voltados principalmente ao levantamento de seus inventários, no sentido de mudar esta situação. Diversos governos estaduais passaram a adotar procedimentos ou ao menos desenvolver sistemas de monitoramento.

A segunda conclusão, fechando o foco na cidade de São Paulo, é a urgência na mudança na forma de tratar o Patrimônio Público Imobiliário. Pelo histórico e situação, o tema não pode ficar restrito ao Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI) que, fundamental, terá sua importância potencializada na medida em que sejam adotadas outras posturas: um modelo flexível, que considere o ativo imobiliário público, independente do órgão ao qual esteja vinculado, pode ser uma alternativa, uma vez que, independente da atividade a ser desenvolvida, imóveis serão necessários para a maioria dos casos. Da compreensão da importância dos

imóveis públicos deriva a necessidade de se elaborar o inventário único e de forma qualificada. Ou seja, não apenas ter a informação sobre a posse ou localização de um determinado imóvel, mas também em quais condições se dá este uso. Este trabalho passa pela indispensável revisão das cessões e uma consequente discussão sobre os critérios de destinação.

A terceira é que, sim, é possível que os governos ganhem em eficiência, entendendo neste caso, também, a economia de recursos, ao considerarem os seus ativos imóveis como bens estratégicos, valiosos para a oferta de serviços públicos e o planejamento do desenvolvimento urbano. De forma pouco ortodoxa e sem todos os elementos tradicionais observados, SEME, conhecedora de seus imóveis e de suas limitações orçamentárias, apresentou em 2013 uma alternativa à Alta Administração Municipal para a oferta de novos serviços públicos, não diretamente ligados ao Esporte, Lazer e Recreação. Tal fato reforça, porém, uma realidade: não há informação confiável sobre os imóveis públicos utilizados pelas secretarias ou demais órgãos; a administração não sabe, com certeza, o que possui e muito mesmo em quais condições.

Não há solução mágica para esta ausência qualitativa de dados, situação construída por anos, décadas e séculos. Mais: esta recuperação de informações não pode ser entendida como um fim em si mesmo; deve ser vista como um ponto de partida, uma base a ser considerada no planejamento e na elaboração das políticas públicas das mais diversas frentes. Não se prega uma limitação da atuação governamental ao seu estoque de imóveis, por óbvio, e muito menos aos que estão sem uso. Não se pode negar, contudo, que a falta de informações leva ao desperdício, de tempo e de recursos.

## **7. REFERÊNCIAS**

ABE, NILMA DE CASTRO. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário.** Aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade. Editora Fórum. 2013.

Ajudarte, T. E., Ramos, M. P., Duarte, J. M. **Gestão de Imóveis: Uma Experiência do Governo de Minas Gerais na Inovação, Simplificação, Governança e Transparência na Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado.** Estudo apresentado no V Consad de Administração Pública, realizado nos dias 4, 5 e 6 de junho de 2012, em Brasília.

BRAGA, MARIA DO CARMO DE ALBUQUERQUE. **A gestão do patrimônio imobiliário da União sob a responsabilidade da Aeronáutica e suas implicações na dinâmica espacial da cidade do Recife.** VII Seminário International da Latin American Real Estate Society (2007).

BRUNO, MARIO CRISTOVAO; NASCIMENTO, CLAUDIO. **Compreendendo a Gestão Patrimonial à Luz da LRF.** Coordenação de Heraldo da Costa Reis, Tereza Cristina Baratta, Gleisi Heisler Neves. — Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

Câmara dos Vereadores da cidade de São Paulo. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito para Apurar Denúncias de Irregularidades na Cessão de Áreas Públicas a entidades Privadas - RDP-08-0005/2001**, 4 de outubro 2001.

CORRÊA, GEÓRGIA CRISTINE. **A Gestão de Bens Imóveis Públicos.** Fundação Getúlio Vargas. 2004.

COUTINHO, JOSÉ ROBERTO DE ANDRADE. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública.** Editora Lumen Juris. 2011.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Função social da propriedade pública.** Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 6. 2006.

FARRAN, NEIDE LIMA. **Estudo sobre gestão do patrimônio imobiliário público no município de São Paulo.** 1991.

FRAZÃO, Felipe. STJ diz que Campo de Marte é da Prefeitura. O Estado de S. Paulo, 31 de Outubro de 2011.

FREITAS, W.R.S.; JABBOUR, C.J.C. **Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões.** Estudo & Debate. Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011. **Pesquisa.** Disponível em: <<http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/viewFile/30/196>>. Acesso em 07 de junho de 2015>.

GIMENEZ, Ana Carolina Ayres. **Apropriação privada de bem público.** Relatório final para o programa institucional de bolsas de iniciação científica PIBIC-CNPq, período 2004-2005.

Gestão do Patrimônio Público Imobiliário do Estado de São Paulo. **Guia de orientação aos gestores e demais solicitantes.** Conselho do Patrimônio

Imobiliário do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Governo do Estado de São Paulo. 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria do Patrimônio da União. **Orientações para a Destinação do Patrimônio da União**. 2010.

MOREIRA, Tomás. **Áreas públicas: fontes de destinação social ou privada. Referências às novas politicas habitacionais brasileiras**. 2013.

Pereira, Paulo Jorge da Paz – **Sispal Imóveis: A Nova Ferramenta de Gestão do Acervo Imobiliário do Estado do Pará**. Estudo apresentado no VIII Consad de Administração Pública, realizado nos dias 26, 27 e 28 de maio de 2015, em Brasília.

MARQUES, EDUARDO (ORG). **A metrópole de São Paulo no século XXI. Espaços, heterogeneidades e desigualdades**. Editora Unesp. 2014.

O Estado de S. Paulo. **Governo só poderá vender imóveis à vista**. 2 de janeiro de 2016, p. B1.

**Prefeitura inicia as obras do Hospital da Brasilândia**. Disponível em <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/6038#ad-image-0>>. Acesso em 15 de março 2016.

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Organização das Nações Unidas (ONU). **State of The World's Cities 2012-2013**.

SALES, Luiz. **Censo Samba Paulistano**. São Paulo Turismo. Prefeitura de São Paulo. 2010.

Secretaria de Administração do Governo do Estado de Pernambuco. **Caderno de Orientações – Inventário de Bens Imóveis – Noções Gerais**. Recife. 2013.

SOUZA, Maria Claudia Pereira de. **O capital imobiliário e a produção do espaço urbano: o caso da Cia City**. 1988.

SPERB, P. **Antiga área de ações do Exército no RS vira “cidade fantasma”**. Folha de S. Paulo, 27 de dezembro de 2015, Caderno Cotidiano, pág. B7.

**SPU vai listar terrenos de marinha disponíveis para venda no ES**. Folha Vitoria. Disponível em <<http://www.folhvitoria.com.br/economia/noticia/2016/01/spu-vai-listar-terrenos-de-marinha-disponiveis-para-compra-no-es.html>>. Acesso em 2 de janeiro de 2016.

SANTOS, A.C.M.; MARINS, C.E.G. **Elementos da História dos Procuradores do Município de São Paulo**. Procuradoria-Geral do Município de São Paulo – Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), pág. 27. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/negocios\\_juridicos/procuratoria\\_geral/index.php?p=34624](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/negocios_juridicos/procuratoria_geral/index.php?p=34624)> Acesso em 14 de maio de 2016.

**TOLEDO, M. Alckmin quer vender 79 imóveis do Estado de SP para equilibrar contas**. Folha de S. Paulo. Caderno Poder. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1763146-alckmin-quere-vender-79->>

[imoveis-do-estado-de-sp-para-equilibrar-contas.shtml](#). Acesso em 23 de abril de 2016.

WILMOTH, J. **Isto é Cidade**. XXI – Revista da Fundação Manuel dos Santos, nº 4, JAN-JUN/15, p.94, Lisboa, Portugal.

VILLELA, Andrea Oliveira, diretora do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Entrevista concedida ao autor. São Paulo, 3 de março de 2016. A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “A”.

## **APÊNDICE A**

Entrevista concedida ao autor, por escrito, em 3 de março de 2016, por Andrea Oliveira Villela, diretora do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), da Prefeitura de São Paulo. A entrevista está dividida em duas partes: “Patrimônio Público Imobiliário da Cidade de São Paulo” e “Departamento do Patrimônio Público Imobiliário”, totalizando 24 perguntas e respostas.

### **Patrimônio Público Imobiliário da Cidade de São Paulo**

1. Quantos imóveis públicos municipais existem na cidade de São Paulo?

**Resposta:** De acordo com o Relatório de Áreas publicado em 20 de maio de 2015 no Suplemento do Diário Oficial, existem na cidade de São Paulo 13.650 bens de uso comum (incluindo nessas todas as áreas oriundas de arruamentos e loteamentos, por exemplo, áreas institucionais), 2.466 bens dominiais ou de uso especial – totalizando 16.116 áreas públicas.

2. O DGPI tem informação sobre quantos imóveis pertencentes ao Estado ou à União há cidade de São Paulo?

**Resposta:** Não temos essa informação.

3. Quantos imóveis são geridos pelo DGPI?

**Resposta:** São geridos todos os imóveis municipais pertencentes à administração direta, exceto aqueles objeto de transferência de administração ou, pela legislação vigente, estão sob responsabilidade das Subprefeituras.

4. Entre os geridos, é possível separá-los por classificação, como bens de uso comum e bens dominicais?

**Resposta:** Todas as áreas públicas retratadas nos croquis existentes no acervo do Departamento estão classificadas em: de uso comum; dominiais; de uso especial e faixa de servidão.

5. É possível saber ou estimar a metragem quadrada de terrenos públicos da cidade de São Paulo? É possível saber os totais de dominiais e bens de uso comum, mesmo que estimados?

**Resposta:** Existem no município de São Paulo 45.914.774,91m<sup>2</sup> de áreas de uso comum e 35.744.607,82m<sup>2</sup> de áreas dominiais e de uso especial. São 81.659.382,73 m<sup>2</sup> de áreas públicas no total, de acordo com o Relatório de Áreas (maio/2015).

6. O DGPI tem informação de quantos imóveis são ocupados pela Administração municipal (bens de uso especial)?

**Resposta:** Constam 1166 termos de Transferência de Administração de imóveis públicos para outros órgãos da administração municipal direta, mas podem haver mais, classificados como bem de uso especial.

7. Como são tratados os casos de imóveis devolutos? É possível saber quais tipos e quais as motivações mais comuns para esta incorporação de imóveis?

**Resposta:** Em nosso acervo constam plantas nas quais estão representados os perímetros que resultaram na delimitação das áreas particulares e devolutas. Em caso de imóvel localizado dentro de um perímetro devoluto, o departamento informa como tal e, inexistindo outro título de domínio referente à mesma área, em geral encaminha-se o processo à DEMAP para realização de estudo de domínio.

8. Quanto o município arrecada com as retribuições pecuniárias das cessões de uso onerosas? Exemplo: em 2014 ou outro período com os dados fechados?

**Resposta:** De acordo com dados do departamento, no ano de 2015 foram arrecadados R\$ 2.400.000,00 com cessões onerosas, R\$ 800.000,00 com indenizações e R\$ 5.600.000,00 com alienações, em um total de R\$ 8.800.000,00.

9. Quantos imóveis estão cedidos? Quantos de forma gratuita?

**Resposta:** Constam 1865 Autos de Cessão em vigor, sendo 466 Permissões de Uso a Título Precário e Gratuito, mas podem haver mais cessões gratuitas que não estão registradas dessa forma no banco de dados.

10. O município tem por norma a avaliação de valor para a colocação à venda de seus imóveis? Quantos passaram por este processo, por exemplo, em 2014 (ou outro período)?

**Resposta:** Há obrigatoriedade de avaliação em casos de alienação de bens municipais de acordo com a Lei Orgânica do Município, art. 112. Em 2015, 149 imóveis passaram pelo processo de avaliação, contudo nem todos esses imóveis foram avaliados para serem alienados (chegam a DGPI para pedidos de avaliação por uma série de motivos, como por exemplo, para servir de parâmetro para que secretarias estabeleçam as contrapartidas para a outorga de permissão de uso de área pública ou para que as Secretarias aluguem imóveis de terceiros para execução de suas políticas).

11. É possível informar quais são os segmentos (tipos de utilização) que mais utilizam áreas públicas de forma gratuita?

**Resposta:** Não possuímos esses dados, contudo é possível afirmar que há diversos casos de cessão gratuita (a título precário/permissão de uso) em favor de escolas de samba, de Clubes Desportivos da Comunidade (CDCs) e de associações que prestam serviços de assistência social. Cabe recordar que as cessões a título gratuito não excluem a possibilidade de estabelecimento de contrapartidas.

12. É possível informar quais são os segmentos (tipos de utilização) que mais utilizam áreas públicas com retribuição onerosa?

**Resposta:** Não possuímos esses dados, mas normalmente as cessões onerosas (com retribuição pecuniária pelo uso do bem público) são celebradas com particulares que exercem atividade econômica ou que utilizam área pública para interesses estritamente particulares.

13. Há a informação, mesmo que estimada, sobre quantos imóveis públicos são ocupados ilegalmente na cidade?

**Resposta:** Não temos esta informação. A fiscalização das áreas públicas se dá por meio das subprefeituras. Além disso, o departamento responsável por representar a Prefeitura na perante o judiciário em casos de ocupação ilegal é o Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio – DMAP, de SNJ.

14. Quais são os passos necessários para a cessão de uma área pública (quais etapas, entre a solicitação e a publicação no Diário Oficial)?

**Resposta:** Em geral, após o pedido de cessão de área pública protocolado pelo interessado e serem levantadas informações atualizadas no cadastro de DGPI, o processo é encaminhado à manifestação da Subprefeitura competente, de DEUSO, das secretarias competentes (ex. Secretaria de Esportes, caso se trate de pedido de cessão para regularização de Clube Desportivo da Comunidade), da PGM, da Comissão do Patrimônio Imobiliário (CMPT) e, finalmente, é encaminhado para despacho ou decreto do prefeito.

15. Há um cronograma e/ou algum tipo de lista de prioridades? Uma ordem de avaliação dos pedidos?

**Resposta:** Via de regra, os processos são respondidos à medida que são recebidos, mas podem ter tempos diferentes de tramitação devido às complexidades e especificidades de cada caso.

16. Como é feita a atualização cadastral que é publicada anualmente no Diário Oficial?

**Resposta:** A atualização cadastral é feita ao longo do ano. Os croquis de áreas públicas adicionados ao acervo são listados no Relatório para publicação no ano seguinte.

17. Chegou a ser implantado o Sistema de Informações Georreferenciadas?

**Resposta:** O SIG está em processo de implantação, visto que é um projeto longo, complexo e trabalhoso georreferenciar todos os imóveis públicos do município. Muitos croquis antigos são apenas esquemáticos e há muita informação em papel que precisa ser analisada para alimentar o sistema.

#### **Departamento de Gestão do Patrimônio Público Imobiliário - DGPI**

1. O departamento tem quantos funcionários?

**Resposta: Todo o departamento:** 69 funcionários, sem contar os estagiários

**DGPI-G:** 9 funcionários

**DGPI-1:** 8 funcionários

**DGPI-2:** 7 funcionários

**DGPI-3:** 13 funcionários

**DGPI-4:** 32 funcionários

2. Qual é o orçamento anual do departamento (despesas, investimentos etc)?

**Resposta:** essa informação é disponibilizada no Diário Oficial e é gerenciada pela Coordenadoria de Administração e Finanças (CAF) de SMDU.

3. Há algum plano de modernização da forma de trabalho do departamento?

**Resposta:** No momento o departamento segue com seus processos de trabalho sendo mapeados pela empresa MEMORA, contratada para uma consultoria desde agosto de 2015 para a reestruturação do DGPI e redesenho dos procedimentos internos, visando o melhoramento e modernização da execução das tarefas.

4. Há algum caso, nacional ou internacional, de Gestão do Patrimônio Público Imobiliário que poderia servir como referência ou modelo para o DGPI?

**Resposta:** Certamente existem casos de referência, entretanto não foi realizada extensa pesquisa ainda acerca do tema.

5. As novas tecnologias, muitas baseadas em sistemas de GPS, já são utilizadas pelo departamento?

**Resposta:** Sim, temos equipamentos com sistema GNSS (Promark200) e servidor qualificado para fazer levantamentos topográficos. Ademais, as áreas públicas estão sendo georreferenciadas.

6. É possível citar avanços no trabalho da Gestão do Patrimônio Imobiliário Público, por exemplo, nos últimos dez anos?

**Resposta:** Mais recentemente o departamento vem se movimentando em direção à melhorias estruturais. Um grande projeto em andamento atualmente é o mapeamento, diagnóstico e redesenho dos processos de trabalho pela empresa MEMORA, como citado no item 3. Além disso, está em andamento a atualização e

modernização da camada de áreas públicas disponibilizada no GeoSampa intranet, bem como a interface entre os diversos bancos de dados (físicos e digitais).

7. Quais seriam hoje os três maiores entraves ao trabalho do departamento?

**Resposta:** Um dos maiores entraves é o grande passivo de expedientes do departamento, oriundos, em parte das mudanças de estrutura ocorridas nos últimos 5 anos (cisão de PATR em DMAP e DGPI, transferência de DGPI, quando da sua criação para SEMPLA, e transferência de DGPI de SEMPLA para SMDU) em conjunto com as demandas excessivas e os acervos isolados, sem correlação imediata entre eles, e não digitalizados.