

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**Curso de Especialização “Latu Sensu” em Gestão e Controle das Contas
Públicas**

**Emerson Onofre Pereira
Flávio Augusto Solla
Leda Ferreira Santos
Suêlde Dutra Barros**

**O CONTROLE E GESTÃO DOS BENS DOMINICAIS E
ESPECIAIS NOS BAIRROS DO BOM RETIRO, SANTA
CECÍLIA, REPÚBLICA, VILA PRUDENTE E ITAQUERA – UM
ESTUDO EXPLORATÓRIO**

Disciplina de Gestão de Recursos na Área Pública

São Paulo, 2019

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E CONTROLE DAS
CONTAS PÚBLICAS**

**Curso de Especialização “Lato Sensu” em Gestão e Controle das
Contas Públicas**

**Emerson Onofre Pereira
Flávio Augusto Solla
Leda Ferreira Santos
Suêlde Dutra Barros**

**O CONTROLE E GESTÃO DOS BENS DOMINICAIS E ESPECIAIS
NOS BAIRROS DO BOM RETIRO, SANTA CECÍLIA, REPÚBLICA,
VILA PRUDENTE E ITAQUERA – UM ESTUDO EXPLORATÓRIO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a conclusão do Curso de Especialização “Lato Sensu” em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas.

Orientador: Professor Wagner Dal Médico

São Paulo, 2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

**Emerson Onofre Pereira
Flávio Augusto Solla
Leda Ferreira Santos
Suêlde Dutra Barros**

**O CONTROLE DOS BENS DOMINICAIS E ESPECIAIS NOS BAIRROS DO BOM
RETIRO, SANTA CECÍLIA, REPÚBLICA, VILA PRUDENTE E ITAQUERA – Um
Estudo Exploratório.**

**Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Escola Superior de Gestão e Contas Públicas
Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito
para a obtenção do certificado de conclusão do
curso.**

Banca Examinadora:

Professor Wagner Dal Medico

Professor André Galindo

Professor Valmir Leôncio da Silva

Dedicamos este trabalho a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente em nossa formação acadêmica.

Agradecimentos

Agradecemos a todas as pessoas que contribuíram no decorrer desta jornada, em especialmente:

- A Deus;
- A nossa família que sempre nos apoiaram na trajetória, fazendo parte dessa conquista;
- Ao orientador Prof. Wagner Dal Médico que teve papel fundamental na elaboração deste trabalho.

“A coisa mais indispensável a um homem é reconhecer o uso que deve fazer do seu próprio conhecimento.”

Platão

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem por objetivo efetuar um estudo exploratório que visa demonstrar as divergências existentes atualmente nos controles dos bens imóveis da Prefeitura Municipal de São Paulo, objetivando contribuir para a boa gestão do patrimônio público municipal. Em razão da complexidade que envolve todos os bens do município, estabeleceu-se uma delimitação para o presente estudo restringindo-se, primeiramente, aos bens dominicais e especiais, os quais têm afetação e também a uma região específica da cidade, primeiramente o bairro do Bom Retiro. Com o desenvolvimento do estudo, introduziu-se além dos bens dominicais e especiais, o estudo dos bens de herança vacante, e percebeu-se a necessidade de abranger os bairros de Santa Cecília, República, Vila Prudente e Itaquera da Cidade de São Paulo, locais que haviam imóveis que proporcionassem dados para a pesquisa. Inicia-se com uma abordagem sobre as definições dos bens imóveis quanto à sua classificação de domínio público. Em sequência constrói-se uma definição sobre o contexto contábil, financeiro e orçamentário aplicado ao setor público, tendo em vista a importância desses conceitos já que o assunto abordado é diretamente ligado ao controle dos bens públicos. Segue logo adiante a explanação sobre a responsabilidade na gestão fiscal, sobre sua abrangência, princípios e respectivas sanções. Na sequência apresenta-se conceitos contábeis em quadros e tabelas demonstrando as contas do ativo imobilizado e a depreciação no método das quotas constantes. No próximo capítulo apresentou-se de forma mais detalhada os mapas, tabelas e quadros que demonstram as mais diversas divergências encontradas sobre os bens imóveis pertencentes ao Município de São Paulo, nos bairros do Bom Retiro, Santa Cecília, República, Vila Prudente e Itaquera, demonstrando de maneira clara, o quanto o controle referente a esta matéria ainda é deficitário.

Palavras Chaves: Controle. Bens. Imóveis. Divergência. Controle Patrimonial

ABSTRACT

This work aims to conduct an exploratory study that aims to demonstrate the current disagreements in the control of real estate of the Municipality of São Paulo, aiming to contribute to the good management of the municipal public patrimony. Due to the complexity of all the assets of the municipality, a delimitation was established for the present study, being restricted mainly to the Sunday and special goods, which have affectation and also to a specific region of the city, first the neighborhood of the Good Retirement. With the development of the study, it was introduced in addition to the Sunday and special goods, the study of the goods of vacant inheritance, and it was realized the need to cover the neighborhoods of Santa Cecília, República, Vila Prudente and Itaquera of the City of São Paulo, sites that had real estate that would provide data for the survey. It begins with an approach on the definitions of real estate as to their classification of public domain. In the sequence, a definition of the accounting, financial and budgetary context applied to the public sector is constructed, considering the importance of these concepts since the subject addressed is directly related to the control of the public assets. The explanation on responsibility in fiscal management, its scope, principles and respective sanctions follows shortly. The table below presents accounting concepts in tables and tables showing the accounts of property, plant and equipment and depreciation in the constant quota method. In the next chapter, the maps, tables and tables that demonstrate the most diverse divergences found on the real estate belonging to the City of São Paulo, in the neighborhoods of Bom Retiro, Santa Cecilia, Republica, Vila Prudente and Itaquera, were presented in more detail, demonstrating clearly, how the control regarding this matter is still a deficit.

Keywords: Control. Property. Real Estate. Divergence. Equity Control

Lista de Figuras

Figura 1 – PMSP – Consulta ao Valor Venal de Referência.....	55
Figura 2 – PMSP – Consulta ao Valor Venal de Referência.....	55

Lista de Imagens

Imagem 1 – GEOSAMPA – Fotografia aérea do Croqui 200423.....	51
Imagem 2 - GEOSAMPA – Fotografia aérea do Croqui 301174.....	53
Imagem 3 – GOOGLE MAPS - Fotografia aérea do Croqui 301174.....	54

Lista de Mapas

Mapa 1 - GEOSAMPA – Bairro do Bom Retiro – áreas de uso comum, especial e dominial....	46
Mapa 2 - GEOSAMPA – Acrescentou-se as áreas cedidas e cadastro de área pública.....	47
Mapa 3 - GEOSAMPA – croqui 00074 – cedida para Emurb	49
Mapa 4 - GEOSAMPA – croqui 00077 – cedida para Emurb.....	49
Mapa 5 - GEOSAMPA – croqui 100008 – Região Itaquera - área comum que abrange croqui 200423	50
Mapa 6 - GEOSAMPA – croqui 200423 – Região Itaquera – área dominial.....	51
Mapa 7 - GEOSAMPA – área com 11.314,52 m ² – Distrito Vila Prudente – área especial.....	52
Mapa 8 - GEOSAMPA – croqui 301174 – Distrito Vila Prudente - área especial.....	52
Mapa 9 - GEOSAMPA – área fiscal em SUREM – lote 063.....	53
Mapa 10 - GEOSAMPA– área fiscal em SUREM – lote 063.....	54

Lista de Tabelas

Tabela 1- Aluguel -Outras Despesas Correntes / Pessoa Física.....	43
Tabela 2 - Aluguel _ Outras Despesas Correntes / Pessoa Jurídica.....	43
Tabela 3 - Ativo Imobilizado –PCASP.....	27
Tabela 4 – Depreciação.....	29
Tabela 5 – TCM.....	44
Tabela 6 - Balanço analítico da PMSP.....	45
Tabela 7 – Bens imóveis públicos x dados contábeis	48
Tabela 8 – Bens imóveis públicos – herança vacante.....	56
Tabela 9 – Bens imóveis públicos – Bairros do Bom Retiro, Santa Cecília, República e Vila Prudente.....	57

Glossário de Siglas

CAP	Cadastro de Área Patrimonial
CASP	Contabilidade Aplicada ao Setor Público
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGPATRI	Coordenadoria de Gestão do Patrimônio
DECON	Departamento de Contadoria
DESAP	Departamento de Desapropriações
DICOC	Divisão de Controles Contábeis
DOC	Diário Oficial da Cidade
DGPI	Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo
GEOSAMPA	Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo
IPC-FIPE	Índice de Preços ao Consumidor – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
NBC TSP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
RFB	Receita Federal do Brasil
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUREM	Subsecretaria da Receita Municipal de SF
TCM-SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
VPA	Varição Patrimonial Aumentativa
VVR	Valor Venal de Referência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Objeto	14
1.2 Problema	14
1.3 Objetivo.....	14
1.4 Justificativa	14
2 REFERÊNCIAS TEÓRICAS	15
2.1 Bens públicos imóveis	15
2.1.1 Da Origem dos bens públicos imóveis	17
2.2 Abordagem sobre a Convivência dos três Ramos de Contabilidade Aplicada Ao Setor Público: Patrimonial, Financeira e Orçamentária.....	19
2.3 Introdução à Lei de responsabilidade na gestão fiscal.....	20
2.4 Administração Pública e a responsabilidade na gestão fiscal – Abrangência, princípios e sanções.....	21
2.5 Conceitos contábeis.....	24
2.6 Contas do ativo imobilizado.....	26
2.7 Depreciação.....	27
2.8 Valor Justo.....	29
2.9 Orçamento e Patrimônio.....	30
2.10 O controle dos bens imóveis na Prefeitura	30
2.11 Gestão do patrimônio municipal e a conjuntura atual.....	31
2.12. O Processo de Tomada de decisão.....	32
3 METODOLOGIA	37
3.1 Coleta de Dados	38
3.1.1 Relatório TCM.....	40
3.1.2 Geosampa x SMG/CGPATRI.....	40
3.1.3 Geosampa x herança vacante.....	41
4 COLETA E APRESENTAÇÃO DOS DADOS	42

4.1 Gastos com locação de imóveis durante o exercício de 2016 (Consolidado Geral – Adm. Direta Indireta e Poder Legislativo).....	43
4.2 Relatório TCM.....	44
4.3 Balancete Analítico.....	44
4.4 Geosampa X CGPATRI	45
4.4.1 Mapas do Bairro do Bom Retiro e áreas públicas	45
4.4.2 Áreas cedidas – Emurb.....	48
4.4.3 Área dominial do distrito de Itaquera.....	50
4.4.4 Área especial do distrito de Vila Prudente.....	52
4.4.5 Área fiscal da Subsecretaria da Receita Municipal.....	53
4.4.6 Consulta Valor Venal de Referência.....	55
4.4.7 Área do subdistrito de Santa Cecília – herança vacante.....	55
4.4.8 Tabela de bens imóveis públicos e dados contábeis – informações fiscais.....	56
4.4.9 Tabela de bens imóveis públicos e dados contábeis - confrontação de..... dados.....	56
5 ANÁLISE DOS DADOS	58
5.1 Gastos com locação de imóveis durante o exercício de 2016	58
5.2 Relatório TCM e Balancete Analítico PMSP	59
5.3 Geosampa x CGPATRI	59
5.4 Cálculo dos valores dos bens utilizando o Valor Venal de Referência..	63
5.4.1 Herança Vacante	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS.....	71

ANEXOS

A – Fotos de prédios abandonados

B - Relatório de Bens Patrimoniais Imóveis – CGPATRI-PMSP – Dezembro/2016

1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um estudo exploratório referente aos controles existentes dos bens imóveis da Prefeitura de São Paulo e tem por objetivo demonstrar a existência de divergências nas informações apresentadas sobre esses bens.

Diante da extensão da cidade de São Paulo com imóveis que compõem o patrimônio público no Município, o que dificulta a realização do presente estudo sobre todos os bens pertencentes ao Município, optou-se por construir uma amostra a partir do Bairro do Bom Retiro, pela facilidade de acesso aos dados daquela região.

Ocorre que ao efetuar a pesquisa e coleta de dados naquela região, verificou-se que a mesma não apresentou dados sobre todas as variáveis componentes do estudo, razão pela qual, recorreu-se as outras regiões da cidade – aos bairros de Santa Cecília, República, Vila Prudente e Itaquera - para obtenção das informações que demonstram de maneira mais incisiva a dimensão do problema estudado.

O respectivo estudo visa evidenciar os imóveis que não estão nos controles contábeis, demonstrando a fragilidade do sistema de controle dos bens públicos municipais utilizado atualmente.

A evidenciação foi realizada por meio de comparações entre os sistemas de controle hoje existentes na Prefeitura de São Paulo, tal qual o Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo - GEOSAMPA e os controles da Coordenadoria de Gestão do Patrimônio - CGPATRI, por meio de pesquisas para comparar os dados fornecidos e verificar se são realizados de forma sincronizada.

A proposta teve por objetivo demonstrar se os controles existentes sobre esses bens estão fragilizados, apontando as principais causas constatadas nesta pesquisa, contribuindo para a revisão dos procedimentos adotados diante das evidências divergentes apresentadas.

1.1 Objeto

O objeto do presente estudo são os bens imóveis públicos municipais, mais especificamente os bens dominicais e especiais pertencentes ao Estado. Diante do tamanho da cidade de São Paulo, que dificulta um estudo sobre todos os bens pertencentes à Prefeitura, foi delimitada uma amostra a partir de algumas regiões de São Paulo, que foram selecionadas em virtude da existência de bens imóveis classificados como dominicais e especiais e também nas regiões em que foram constatados a existência de imóveis, cuja origem é da herança vacante.

1.2 Problema

Diante dos controles existentes na Prefeitura do Município de São Paulo, surge a seguinte pergunta: Todos os bens públicos municipais estão registrados e evidenciados no balanço patrimonial da Prefeitura do Município de São Paulo?

1.3 Objetivo

Objetiva-se com esse estudo verificar se constam dos registros contábeis os bens imóveis públicos municipais, ou seja, se estão evidenciados no Balanço Patrimonial da Prefeitura de São Paulo.

1.4 Justificativa

A boa gestão dos bens municipais refletem tomadas de decisões dos gestores, que podem optar por políticas públicas condizentes com a situação financeira e a estrutura do ente público.

Desta forma é imprescindível para uma boa gestão o conhecimento que se tem por meio dos controles existentes desses bens, os quais, se não forem fidedignos, podem levar a uma decisão equivocada que prejudica tanto o ente público como toda a sociedade.

Uma gestão mais eficiente e eficaz na tomada de decisão por parte do gestor, repercute em toda a sociedade, já que o poder público administra os bens públicos para o bem estar de todos. A falta de controle se estende aos balanços e controles contábeis e financeiros que não conseguem refletir todo o patrimônio existente.

Ressalta-se a importância deste assunto em vários aspectos, além dos já citados. Pode-se perceber que o conhecimento e controle desses bens

proporcionam ao ente público a tomada de decisão sobre um local para exercer suas atividades; ou mesmo para alugar estes imóveis; ou se não houver interesse em continuar a administrá-los, em razão do custo elevado, de leiloá-los. Também para o planejamento da cessão de uso e para o controle e manutenção de seu patrimônio, evitando a ocupação irregular.

Enfim, é através deste controle que o ente público pode administrar todo o seu patrimônio de maneira eficiente o que significa, além de uma boa gestão, economia para o município.

2 - REFERÊNCIAS TEÓRICAS

2.1 Dos bens públicos imóveis

Necessário se faz uma breve introdução da classificação dos bens públicos imóveis de acordo com a legislação que rege a matéria, inclusive o Código Civil e nas doutrinas que explanam sobre o assunto.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo considera em seu artigo 110 que constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, semoventes, direito de ação e que, a qualquer título, pertençam ao Município. (BREGA, 2006).

Para Mello (2015) os bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público.

Já o Código Civil¹ em seu artigo 79 considera os bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente, enquanto que o artigo 80 considera bens imóveis para os efeitos legais os direitos reais sobre imóveis e as ações que os assegurem e o direito a sucessão aberta.

O artigo 98 do mesmo Instituto considera que são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

¹ Código Civil Brasileiro – Lei nº 10. 406/2002 alterado pela Lei nº 13.146/2015.

Quanto à divisão o artigo 99, também do Código Civil, classifica os bens em uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças. Em de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias. E os dominicais que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Cabe mencionar que os artigos 100 a 103 prescrevem que os bens públicos de uso do povo e os de uso especial são inalienáveis; que os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei; que não são sujeitos a usucapião e que o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, respectivamente.

Explica Pietro (2009) que o critério desta classificação em uso comum, especial e dominical é o da destinação ou afetação dos bens.

Ela ainda informa que a classificação que consta do Regulamento do Código de Contabilidade Pública da União, faz melhor distinção, no artigo 807, chamando os bens de uso especial de patrimoniais indisponíveis, e os dominicais, de patrimoniais disponíveis, que são alienáveis, por não terem igual afetação.

Enquanto os bens de uso comum e especial são bens que tem afetação, ou seja, servem a uma finalidade pública, os bens dominicais por sua vez são bens que tem desafetação, pois não possuem nenhum destino público (MELLO, 2015).

São características dos bens públicos a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração. Algumas dessas características não são absolutas. Por exemplo a inalienabilidade em que os bens de uso comum e especial não podem ser alienáveis enquanto conservarem essa qualificação, ou seja, estiverem afetados. (MELLO, 2015).

Quanto ao uso dos bens públicos o autor nos explica que pode ocorrer por meio da autorização, permissão de uso e concessão. Entretanto em relação aos bens dominicais pode ocorrer por meio de diferentes atos jurídicos tais como: locação, arrendamento, comodato, permissão de uso, concessão de uso, concessão

de direito real de uso, a concessão de uso especial, a autorização de uso e enfiteuse². (MELLO, 2015).

Percebe-se que os bens imóveis pertencentes ao Poder Público compõem o patrimônio do ente, os quais devem ser geridos de forma eficiente. Desta forma é imprescindível o conhecimento e registro de todos os bens, os registros de acordo com sua destinação e situação atual, para que o gestor possa utilizar essas informações como uma ferramenta na tomada de decisões.

2.1.1 Da origem dos bens públicos imóveis municipais.

O Estado, no desempenho normal de sua administração, adquire bens de toda espécie e os incorpora ao patrimônio público para a realização de seus fins. Tais aquisições ou são feitas contratualmente, pelos instrumentos comuns do direito privado, sob a forma de compra, permuta, doação, dação em pagamento, ou se realizam compulsoriamente, por desapropriação ou adjudicação em execução de sentença, ou, ainda, se efetivam por força da lei, na destinação de áreas públicas nos loteamentos e na concessão de domínio de terras devolutas. (MEIRELLES, 2000).

Existem diversas modalidades de aquisição, as quais apresentam requisitos específicos, dentre eles destaca-se:

- Bens oriundos de alienação: toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio. (MEIRELLES, 2000)
- Bens oriundos de cessão de uso: a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. (MEIRELLES, 2000)

² ENFITEUSE: direito real em contrato perpétuo, alienável e transmissível para os herdeiros, pelo qual o proprietário atribui a outrem o domínio útil de imóvel, contra o pagamento de uma pensão anual certa e invariável; aforamento.

- Bens oriundos de compra: a modalidade de contrato em que um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro, conforme prescreve o artigo 481 do Código Civil Brasileiro.
- Bens oriundos de dação em pagamento: acordo de vontades entre credor e devedor, por meio do qual o primeiro concorda em receber do segundo, para exonerá-lo da dívida, prestação diversa da que lhe é devida, também previsto no Código Civil Brasileiro, em seu artigo 536.
- Bens oriundos de desapropriação: transferência compulsória da propriedade particular para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, modalidade prevista no Art. 5º, XXIV da Constituição Federal.
- Bens oriundos de doação: contrato pelo qual uma pessoa (doador), por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra (donatário), conforme prevê o artigo. 538 do Código Civil Brasileiro.
- Bens oriundos de herança vacante: quando os bens deixados pelo “de cuius”³ são transferidos para a fazenda municipal em razão da falta de herdeiros em se habilitarem na sucessão dos bens, cuja base legal está prevista nos artigos. 1820 e 1822 do Código Civil Brasileiro.
- Bens oriundos de permuta: contrato no qual uma das partes é obrigada a dar algo em troca de alguma coisa, que não seja moeda financeira, modalidade também prevista no Código Civil Brasileiro, em seu artigo 533.
- Bens oriundos de terras devolutas: são terras que não estão incorporadas ao domínio privado nem têm uma destinação a qualquer uso público, sendo consideradas terras devolutas. (DI PIETRO, 2009).

Apesar de não ser considerado como uma origem cabe ressaltar a circunstância de desapropriação, que é quando um bem que já é público está sob o domínio irregular do particular, devido a sua imprescritibilidade e não estar sujeito ao usucapião, o ente necessita do poder judiciário para retornar ao domínio desse bem.

³ “de cuius”: falecido cujos bens estão em inventário.

Dentre essas modalidades utilizou-se a herança vacante, bairros escolhidos com base nos registros do GEOSAMPA. Porém em relação ao registro contábil não foram encontradas evidências que demonstrassem o registro destes bens imóveis, os quais também não constam do relatório de CGPATRI. Ressalta-se que os bens adquiridos como herança vacante podem ser classificados tanto como bens dominicais quanto especiais, classificados de acordo com a necessidade da administração pública.

2.2 Abordagem sobre a convivência dos três ramos de contabilidade aplicada ao setor público: patrimonial, financeira e orçamentária.

É importante salientar, que no setor público convive-se com três ramificações da Contabilidade: a Financeira, a Orçamentária e a Patrimonial. Como ensina o professor Feijó (2015, p.61): “..São Dimensões da Contabilidade que se correlacionam e, ao mesmo tempo, são independentes, pois cada uma tem objeto e propósito bem definidos..”, por isso a importância de se abordar este tema.

No setor público a Contabilidade Financeira é amplamente utilizada para apoiar o controle da política fiscal, especialmente para alcançar os resultados primário e nominal e para medir a necessidade de financiamento do ente, em outras palavras, para medir a entrada e saída de caixa frente às necessidades do setor, incluindo a amortização de suas dívidas.

Já a Contabilidade Orçamentária, que durante anos foi o principal foco da Contabilidade Pública, está calcada na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual e está preocupada em evidenciar o quanto de Receitas foram previstas e, portanto, efetivamente arrecadadas e o montante de despesas fixadas e o quanto foi efetivamente executado. Em outras palavras, se o Ente Público está gerando déficit ou superávit Orçamentário.

Finalmente, e não menos importante, temos a Contabilidade Patrimonial, que de maneira geral cuida do patrimônio da entidade e dos efeitos sentidos pelas Variações Patrimoniais Aumentativas e Diminutivas, sendo finalmente medida por Patrimônio Líquido ou Passivo a Descoberto.

Importante salientar que um Ente Público não pode ser medido única e exclusivamente se estiver com o seu Patrimônio Líquido positivo ou

negativo/invertido (Passivo a Descoberto), mas sim pela capacidade de atendimento das necessidades de seus cidadãos, com os recursos que estão disponíveis. Entretanto, há que ressaltar que se o foco da Contabilidade Pública é o Patrimônio não poderíamos deixar de lado a evidenciação clara e precisa de todos os Bens Imóveis de posse ou propriedade dos Entes, sendo este o foco de nosso problema e principal desafio para os próximos exercícios.

2.3 Introdução à lei de responsabilidade na gestão fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000⁴, denominada *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF) estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, determinando a gestores públicos o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência aos limites e condições de eventuais renúncias, princípios básicos de responsabilidade e transparência na gestão dos recursos e prestação de contas.

Como apontado por Junior (2004), a LRF traz, de modo impositivo, considerável melhoria no controle das contas públicas, destacando-se a necessidade de um maior comprometimento com o orçamento, somada à necessidade de atendimento das metas fixadas, com a adoção de limites claros e precisos para os gastos com pessoal e restrição dos débitos em aberto para o ano seguinte, especialmente em final de mandato.

Referido diploma legal prevê em seu artigo 1º, parágrafo 1º, a responsabilidade e a transparência na gestão pública, como essência para promover uma gestão fiscal e orçamentária conscienciosa e equilibrada:

(..) § 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000, art 1º)

⁴ Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000, a qual "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências".

Para Petter (2010) um setor público organizado e disciplinado é condição para a estabilidade dos preços, para o fomento do crescimento econômico sustentável e consequências sobre a geração de emprego, renda e o bem estar social.

Nesse sentido, a gestão fiscal deve estar atrelada ao planejamento orçamentário (plano plurianual, diretrizes orçamentarias e orçamento anual) e implica o cumprimento das metas de resultados nele consignados. (PETTER, 2010).

2.4 Administração Pública e a responsabilidade na gestão fiscal – abrangência, princípios e sanções

Com base na doutrina Meirelles (2000) administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade de bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos de Direito e da Moral, visando ao bem comum.

No desempenho dos encargos administrativos o agente público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumprir-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública e deixar de exercer e defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar os meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração (MEIRELLES, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) abrange desde o planejamento da gestão, passando pelo controle das contas públicas e da garantia da transparência quanto aos meios e aos resultados de suas realizações, aplicando-se a todos os entes da Federação: União, Estados, ao Distrito Federal e cada Município, nesses

compreendidos todos os poderes, os Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas, também, as Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais dependentes que existem no âmbito dos Municípios, dos Estados (incluindo o Distrito Federal) e da União.

Para Silva (2015) as novas regras de finança públicas instituíram metas de resultado entre receitas e despesas, além de limites a serem obedecidos e demais condições para renúncia de receita e geração de despesas, estando à lei em consonância com os princípios abaixo compreendidos:

Planejamento: processo estruturado no sentido de coordenar o exercício de opções com vistas à tomada de decisões que maximizem, em termos de eficiência, eficácia e efetividade, o emprego de recursos escassos e que ordenem os processos de execução. A ação planejada e transparente objetiva prevenir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. (SANCHES, 1997)

Transparência: ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público, dos atos praticados pela Administração Pública. A transparência também será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Equilíbrio das Contas: consiste em gastar aquilo que foi planejado em função da arrecadação de receitas, evitando-se déficits e aumento da dívida pública. O equilíbrio das contas exige o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita e geração e despesas em geral.

Destaca Feijó (2017) que o orçamento tem grande importância no âmbito do setor público, tratando-se de valioso instrumento de planejamento que, de modo geral, visa a prever as receitas e fixar as despesas em um dado período, com a prerrogativa de determinar a alocação de recursos segundo os objetivos e metas estabelecidos para a entidade.

A fiscalização financeira e orçamentária realiza-se mediante controle externo da Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou Município, onde houver.

Especificamente quanto à transparência essa é obtida por meio dos instrumentos listados no artigo 48 da LRF:

(...) Art. 48 - São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentaria e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

No que tange a preservação do patrimônio público a LRF, em seu Capítulo VIII, Seção II, artigos 44, proíbe a utilização de recursos que acarretem lesão ao erário e definiu:

É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Nesse sentido, nota-se o acórdão na Apelação nº 4002459 – 24.2013.8.26-0624, SP, Relator: Venicio Salles, data de Julgamento: 19/08/2015, 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo:

EMENTA: *Apelações e reexame necessário – Ação Civil Pública movida pela Prefeitura de Tatuí contra ex-prefeito local – venda de imóvel autorizada por lei – recursos predestinados para a construção e aparelhamento do CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS – CEMEM – desvio dos recursos para responder por despesas correntes – ilegalidade voluntária do gestor – prova documental que confirma o desvio censurado pelo art. 44, da **Lei de Responsabilidade Fiscal** – gestão predatória confirmada pelas advertências do TCE – ato de improbidade tipificado no inciso I, do art. 11 e 12, III da Lei nº 8.249/92. Não comprovado dano ao erário – inviabilidade das penas de ressarcimento e de multa civil – manutenção das demais penalidades previstas no inciso III do artigo 12 da Lei de Improbidade – ação julgada parcialmente procedente em primeira instância – descabimento do recurso oficial – devido levantamento da liminar de “indisponibilidade de bens” – sentença parcialmente reformada para afastar a multa civil. Recurso oficial NÃO CONHECIDO; recursos voluntários da Prefeitura e do MP improvidos e recurso do requerido PARCIALMENTE PROVIDO.*

Por consequência, a LRF impõe condições, termos e requisitos para o regular exercício da gestão financeira e patrimonial do agente público, cujo eventual

descumprimento, acarretará, em processo administrativo regular, além de possíveis repercussões de responsabilização nas esferas civil e penal do gestor.

Segundo Pelicioli (2002), as infrações aos dispositivos da LRF serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

A LRF estabelece sanções, em caso de descumprimento de suas normas, tanto sanções institucionais, quanto pessoais e possibilita ao cidadão, partido político, associação ou sindicato ⁵ ter legitimidade para denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade.

2.5 Conceitos contábeis

Primeiramente, cabe destacar que os conceitos contábeis aqui descritos têm como base principal o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN o qual, de forma residual e não obrigatória, foi construído com os fundamentos básicos firmados pelas Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*), normas estas traduzidas do inglês para o português e disponibilizadas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC.

O ativo imobilizado, do qual faz parte os bens patrimoniais imóveis, tem grande importância no Balanço Patrimonial de um ente público, haja vista o relevante valor que representa e o seu poder de retorno econômico-financeiro a Administração Pública. Portanto é essencial que se faça um extremo e rigoroso controle de suas contas.

Segundo Feijó (2017), devido à importância dos valores e do papel que representa o ativo imobilizado nas atividades governamentais, estes sistemas de controle interno devem ser estabelecidos para que permitam o acompanhamento individual do bem, desde sua entrada ao patrimônio, suas movimentações, desgastes e baixa.

⁵ Lei Complementar nº 101, 04 de maio de 2000, (...) Art. 73-A. *Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.*

E quando devemos considerar um bem patrimonial como tal? Em um contexto geral, ele deve ser considerado a partir do momento em que é identificado como gerador de benefícios econômicos ou de serviços. Uma grande contribuição trazida pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (a NBC TSP – Estrutura Conceitual e, mais especificamente a NBC TSP 07, produto da publicação da IPSAS – 17) e evidenciada por Feijó (2017), está na não necessidade de que a administração pública detenha a posse jurídica do bem para usufruir de seus benefícios e, portanto, evidenciá-lo como imobilizado, desde que assuma os riscos e demais requisitos quanto a destinação das atividades operacionais à sua estrutura.

A NBC TPS 07 destaca:

...O custo de item do ativo imobilizado deve ser reconhecido como ativo se, e somente se: (a) for provável que benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços associados ao item fluirão para a entidade; e (b) o custo ou o valor justo do item puder ser mensurado confiavelmente...

Outro ponto importante que ela traz, para que seja possível a devida e correta evidenciação dos Bens Imóveis da Prefeitura de São Paulo, seria a mensuração destes bens de forma que seja aplicada para uma classe inteira e sob de acordo com duas opções:

...A entidade deve escolher o modelo do custo do item 43 ou o modelo da reavaliação do item 44 como sua política contábil e **deve aplicar tal política para a classe inteira de ativos imobilizados**.
 43. Após o reconhecimento como ativo, o item do ativo imobilizado deve ser apresentado pelo **custo menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas**.
 44. Após o reconhecimento como ativo, o item do ativo imobilizado cujo valor justo possa ser mensurado confiavelmente deve ser apresentado pelo seu **valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo na data da reavaliação menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas subsequentes**. A reavaliação deve ser realizada com suficiente regularidade para assegurar que o valor contábil do ativo não difira materialmente daquele que seria determinado, utilizando-se seu valor justo na data das demonstrações contábeis.... **(Grifo nosso)**

Justamente neste sentido é que os setores da administração envolvidos devem estar atentos a estas mudanças de paradigmas, pois a informação contábil deve ser prestada tempestivamente ao fato ocorrido e de forma que expresse de maneira mais precisa sua valorabilidade.

Na administração da PMSP, apesar das informações serem centralizadas para devida contabilização em um único órgão (Secretaria Municipal da Fazenda), ela se oriunda de outros dois envolvidos neste processo que é a Secretaria Municipal de Justiça, através do seu Departamento de Desapropriação, que cuida do fluxo das informações no que concerne aos bens imóveis objeto de desapropriações, e também a Secretaria Municipal de Gestão e sua Coordenadoria de Gestão do Patrimônio, a qual registra e classifica estes bens e outros adquiridos de forma distinta, afetando-os como Bens Dominicais ou Especiais. Estes são os dois grandes grupos contábeis contabilizados pela PMSP, enquanto que os bens de uso comum ainda não são registrados contabilmente.

Diferentemente dos bens móveis que tem como característica principal a mobilidade, ou seja, o poder de ser removido para onde quer que seja, os bens imóveis estão restritos ao solo, ao terreno em que estão localizados. Para eles existe uma restrição física intransponível. Outra característica essencial na definição é que eles não podem ser utilizados de forma comercial, sendo tão somente ao próprio uso do ente público.

2.6 Contas do Ativo Imobilizado

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) classifica a conta de Bens Imóveis como sendo da conta do subgrupo 1.2.3.0.0.00.00 do Ativo Não Circulante e sua escrituração se dará nas contas do subgrupo 1.2.3.2.0.00.00 e a descreve como sendo o valor dos bens imóveis, os quais são bens vinculados ao solo e que não podem ser retirados sem destruição ou dano, destinados ao uso e que a entidade não esteja explorando comercialmente.

Segue abaixo tabela de contas do ativo imobilizado constantes do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)

Tabela 3 – Ativo Imobilizado

CLASSE	GRUPO	SUBGRUPO	TÍTULO	SUBTÍTULO	ITEM	SUBITEM	CONTA	TÍTULO	FUNÇÃO
1	2	3	0	0	00	00	1.2.3.0.0.00.00	IMOBILIZADO	Compreende os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados a manutenção das atividades da entidade ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram a ela os benefícios, os riscos e o controle desses bens.
1	2	3	2	0	00	00	1.2.3.2.0.00.00	BENS IMÓVEIS	Compreende o valor dos bens imóveis, os quais são bens vinculados ao solo e que não podem ser retirados sem destruição ou dano, destinados ao uso e que a entidade não esteja explorando comercialmente.
1	2	3	2	1	01	00	1.2.3.2.1.01.00	BENS DE USO ESPECIAL	Compreende os bens, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração estadual ou municipal, inclusive os de suas autarquias e fundações públicas.
1	2	3	2	1	04	00	1.2.3.2.1.04.00	BENS DOMINICAIS	Compreende os bens que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Compreende ainda, não disposto a lei em contrário, os bens pertencentes as pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Fonte: PCASP Estendido

2.7 Depreciação

Um dos critérios de grande importância, uma vez estabelecidos o reconhecimento e os métodos de mensuração dos ativos não circulantes, no que tange ao controle dos bens imóveis, é o conceito de depreciação.

Segundo Feijó (2017, p.342): “depreciação é a redução dos bens tangíveis possuidores de vida útil limitada pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência⁶”.

Já o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP define a depreciação como:

- A depreciação é o declínio do potencial de geração de serviços por ativos de longa duração, ocasionada pelos seguintes fatores:
- Deterioração física;
 - Desgastes com uso; e
 - Obsolescência.

⁶ Obsolescência: segundo Feijó (2017), nada mais é que a interrupção, temporária ou não, da finalidade ao qual o bem fora colocado em uso.

Importante lembrar que se um bem, seja ele imóvel ou não, mesmo não estando em funcionamento ou sendo utilizado, a sua depreciação não será interrompida pelo período de obsolescência, pois este tipo de fator, não é motivo para esta interrupção, pois mesmo o bem sendo subutilizado, ele estará sujeito a sofrer intempéries de aspectos físico e químico, como: chuva, corrosão causada por umidade, calor, luz solar, entre tantas outras.

Entre os critérios utilizados para depreciação dos bens, segundo o MCASP, podemos citar os métodos das Quotas Constantes, e o das Somas dos Dígitos.

O mais utilizado e mais simples de se utilizar para um sistema estruturado informatizado é o das quotas constantes. Esse método consiste em depreciar um valor mensal fixo do seu valor depreciável, este valor que corresponde ao valor contábil justo (aquele apurado se o bem fosse vendido e facilmente determinado no mercado), subtraído de seu valor residual (valor estimado para o bem ao término de sua vida útil).

Valor do bem imóvel = \$ 20.000

Valor Residual do bem imóvel = \$ 5.000

Taxa de depreciação anual = 20% (5 anos de vida útil)

Valor de depreciação mensal = $(\$ 20.000 - \$ 5.000) \times (0,20 / 12) = \$ 250$

O método das Somas dos Dígitos, só para efeito de conhecimento, seria aquele em que é somado os algarismos correspondentes aos números de anos de sua vida útil. A depreciação anual será o valor contábil justo sob a razão do algarismo correspondente ao ano depreciado e a soma dos algarismos correspondentes ao número de anos de sua vida útil. Este método é usado quando, comprovadamente, os bens da entidade não serão avaliados de forma constante no decorrer de sua vida útil.

É pertinente lembrarmos que independentemente do método de depreciação escolhido, a entidade só poderá alterá-lo, segundo o MCASP, em caso de exigência das normas de contabilidade aplicáveis ou se resultar em informação mais confiável e relevante sobre os efeitos das transações, desde que sempre divulgadas em notas explicativas no balanço patrimonial.

Para melhor ilustração segue abaixo tabela de depreciação no método das quotas constantes inserida na obra de Feijó (2017):

Tabela 4- Depreciação

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
Valor contábil do bem imóvel	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Depreciação no ano	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Depreciação Acumulada	3.000	6.000	9.000	12.000	15.000
Valor contábil Líquido	17.000	14.000	11.000	8.000	5.000

Fonte: Feijó et al. (2017)

A vida útil citada não é algo estabelecido de forma uniforme, como se houvesse uma tabela específica para dizer o quanto este ou aquele bem deverá durar para se estipular a sua taxa de depreciação. Isso dependerá muito da forma de utilização de cada bem, sua localidade, de como ele está exposto às intempéries naturais, potencial de serviços e benefícios econômicos, entre outros motivos.

Muitos entes, inclusive da administração pública, utilizam-se das taxas estabelecidas pela Receita Federal do Brasil (RFB), porém esta, como bem ensina Feijó et al (2017), se prestam meramente à fixação de limites para dedução fiscal, o que não se aplicaria aos entes públicos, pois são abrangidas pela imunidade fiscal recíproca constitucional (artigo 150, inciso VI, da Constituição Federal).

2.8 Valor justo

Ressalta-se a dificuldade de atribuição de valor justo nos terrenos e edificações, dos imóveis de posse ou propriedade da Prefeitura de São Paulo. Dificuldade esta facilmente entendida quando se vislumbra a quantidade de imóveis em questão frente ao conceito de valor justo, sendo que a NBC TSP 07 afirma: “O valor justo de terrenos e edificações é normalmente determinado a partir de evidências baseadas no mercado, por meio de avaliações.”.

Finalmente, e deixando claro que se trata de uma norma atual, a NBC TSP 07 fixa como prazo de vigência a data de 1º de janeiro de 2019, para início de sua

aplicação, sendo importante sua observância nos registros da Prefeitura em comento.

2.9 Orçamento e Patrimônio

Outro aspecto Contábil a ser observado, quanto ao controle do Ativo Imobilizado no setor público, é a convivência do mundo Orçamentário com o mundo Patrimonial, sendo necessária a harmonização dos lançamentos por vezes originados no orçamento, com reflexos patrimoniais.

Nota-se que alguns lançamentos ocorridos na execução orçamentária, como por exemplo, uma desapropriação, deve afetar o mundo patrimonial, sendo necessário o registro de uma permutação entre ativos (Ativo Imobilizado x Disponibilidade), entretanto, há casos de não afetação do mundo orçamentário com reflexos patrimoniais, como, por exemplo, uma doação recebida pela Prefeitura (Ativo Imobilizado x Variação Patrimonial Aumentativa – VPA), portanto a intersecção entre os mundos contábeis deve ser sempre observada na sua integralidade, para não comprometer a fidedignidade dos registros.

Deve-se salientar que “a Contabilidade não cria atos e fatos, apenas evidencia os que ocorrem no mundo real”, motivo pelo qual a técnica contábil precisa ser observada e aplicada em sua integralidade (FEIJO, 2015 p.63).

2.10 O controle dos bens imóveis na prefeitura

Atualmente a Prefeitura da Cidade de São Paulo não possui um controle informatizado que seja integrado com todos os departamentos responsáveis pelas informações sobre os bens imóveis do ente.

Segundo informações constantes nas Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis da PMSP no ano de 2017, teve início no exercício de 2016, estudos para implantação de sistema informatizado para o controle de bens imóveis e, em 2017 já estava em processo de desenvolvimento, com a contratação de empresa especializada.⁷

⁷http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/demonstrativosconsolidadosenotasexplicativas_1520868193.pdf p.186 - Acesso em 03/08/2018.

2.11 Gestão do patrimônio municipal e a conjuntura atual

No contexto específico do Município de São Paulo, a gestão do patrimônio imobiliário é realizada pela Coordenadoria de Gestão do Patrimônio – CGPATRI, da Secretaria Municipal de Gestão, segundo informações extraídas no site eletrônico⁸ da Prefeitura Municipal de São Paulo que possibilita a promoção e o gerenciamento dos bens municipais, a utilização de imóveis municipais por terceiros ocorre por meio das concessões, permissões e autorizações de uso de áreas públicas, locação social e locação de bens da herança vacante.

Tais dados fornecidos pela Prefeitura restringe-se às informações relativas às atribuições da citada Coordenadoria, sem aprofundar-se sobre quais seriam as informações dos imóveis sob sua gestão, quantos estariam vagos ou, ainda, a utilização por terceiros e suas eventuais contrapartidas.

Oportuno evidenciar que em razão da quantidade significativa de imóveis na Cidade de São Paulo sem dados confiáveis quanto à destinação específica de quantos pertencem ao patrimônio do município, possivelmente, alguns estão sendo subaproveitados e gerando excessivos gastos com locação.

Os problemas relacionados à gestão administrativa destes bens acabam sobressaindo-se de maneira bem mais acentuada.

Se de um lado, analisa-se a inconsistência e/ou ausência de alguns dados que inviabilizam a tomada de decisão, de outro lado, efetivos prejuízos e custos são suportados pelos cofres municipais sempre que, sem destinação ou fiscalização adequada, ficam sujeitos a invasões irregulares.

Fatos já ocorridos e amplamente divulgados, tais como as invasões ocorridas no Edifício Caveirão, localizado na Rua do Carmo no Centro de São Paulo; invasão do casarão histórico, situado na Avenida São João, denominado antigo Hotel Columbia Palace no Paissandu; dentre outros, cujas fotos constam do Anexo-A.

⁸ <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/noticias/index.php?p=228528> Acesso: 13/07/2018

2.12 O processo de tomada de decisão

Chiavenato (2004), pela Teoria das Decisões informa que Decisão é o processo de análise e escolha entre as alternativas disponíveis de cursos de ação que a pessoa deverá seguir envolvendo seis elementos:

1. *Tomador de decisão.* É a pessoa que faz uma escolha ou uma opção entre varias alternativa futuras de ação;

2. *Objetivos.* São os objetivos que o tomador de decisão pretende alcançar com suas ações.

3. *Preferências.* São os critérios que o tomador de decisão usa para fazer sua escolha.

4. *Estratégia.* É o curso de ação que o tomador de decisão escolhe para atingir seus objetivos. O curso de ação é o caminho escolhido e depende dos recursos de que pode dispor.

5. *Situação.* São os aspectos do ambiente que envolve o tomador de decisão, alguns deles fora de seu controle, conhecimento ou compreensão e que afetam sua escolha.

6. *Resultado.* É a consequência ou resultante de uma dada estratégia.

O tomador de decisão está inserido em uma situação, pretende alcançar objetivos, tem preferências pessoais e segue estratégias (cursos de ação) para alcançar resultados. A decisão envolve uma opção que possibilita seguir um curso de ação.

De acordo com o autor o processo decisório é complexo e, entre outros fatores, depende da situação em que está envolvido o tomador de decisão que, para provê-lo, necessitará coletar e processar informações que lhe permitam atingir os objetivos. Todo curso de ação é orientado no sentido de um objetivo a ser alcançado e segue uma racionalidade. O tomador de decisão escolhe uma alternativa entre outras: se ele escolhe os meios apropriados para alcançar um determinado objetivo, sua decisão é racional.

Drucker (1984) pondera que tomar decisões é assumir riscos e ver desafiada sua capacidade de julgamento. O mais importante não é encontrar a “solução certa”. O principal é compreender o problema e que decidir não é um exercício mental. Exige visão das coisas, energias e recursos da organização, com vistas a conseguir medidas eficazes.

No estudo exploratório em tela observa-se que os aspectos que envolvem à tomada de decisões demandam de forma recorrente ações efetivas para que ocorra: (i) desempenho eficiente e eficaz dos sistemas informatizados que reúnem os dados para o apoio à decisão; (ii) identificação e otimização de uso dos bens públicos disponíveis; e (iii) transparência e qualidade no processo de prestação do serviço público.

Nesse contexto, torna-se indispensável identificar e monitorar tais ações e os anseios que se almeje atingir para efetiva deliberação pelo gestor público municipal quanto ao uso dos recursos e dos bens imóveis.

Sob a ótica de Maximiliano (2000), eficiência e eficácia são os principais critérios para medir e avaliar o desempenho das organizações e também de seus administradores. Todas as pessoas que administram organizações, de qualquer dimensão, são responsáveis pela realização de objetivos e pela forma como os recursos são utilizados.

A eficiência é determinante da eficácia: se houver recursos disponíveis, e forem utilizados corretamente, a probabilidade de atingir os objetivos aumenta. A eficácia, porém, depende ainda da escolha dos objetivos corretos, o que, por sua vez, depende da compreensão do ambiente e de sua evolução.

De forma geral, eficiência de um sistema depende de como seus recursos são utilizados e denota a realização de atividades ou tarefas da maneira certa, de maneira inteligente, com o mínimo de esforço e com o melhor aproveitamento possível de recursos.

Eficiência, segundo o autor, é um princípio de administração de recursos, mais que uma simples medida de desempenho.

Logo, do ponto de vista do controle do patrimônio público, não sendo possível mensurar o que é passível de utilização, quanto aos bens imóveis disponíveis ou

subutilizados, por ausência de informações e dados convergentes nos sistemas oficiais, impossível aferir, por ausência de recursos ou elementos de análise incontestáveis, diligente tomada de decisão do tomador, tampouco a eficiência na gestão.

Com relação à otimização de tais recursos, ressalte-se que nas organizações públicas os atos devem ser praticados no efetivo cumprimento das determinações legais e, nessa linha de ações efetivas, outros elementos devem embasar a deliberação da Administração no desempenho da função de gerir os bens e recursos públicos, tais como: transparência e qualidade da prestação do serviço.

A transparência com os gastos públicos faz jus a destaque do legislador constituinte ao inserir no texto constitucional formas (artigo 5º, inciso XXXIII, artigo 37, § 3º, II e no § 2º do art. 216) que obrigam os gestores a dar conhecimento à sociedade sobre onde os recursos públicos estão sendo aplicados.

No Município de São Paulo, o acesso à informação foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 53.623, de 12 de dezembro de 2012⁹, que em seu artigo 2º preceitua que:

órgãos e entidades municipais assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, mediante a adoção de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios que regem a Administração Pública.

Destaque para a informação à sociedade que comporta um controle social que assevera, entre outros elementos, se o ato do administrador público está sendo realizado de acordo com a lei.

No estudo, observou-se que inexistente, até o momento, um banco de dados municipal único. Neste ponto, tanto no âmbito da elaboração do planejamento, implementação, gestão e tomada de decisão, quanto no empenho em atender a sociedade, fornecendo-lhe informação ampla e transparente, inexecutável assinalar com exatidão a situação atual do montante patrimonial.

⁹ Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação, conforme específica.

Por fim, quando se fala em qualidade é preciso planejar na organização um conjunto de atividades correlacionadas e imprescindíveis que assegurem que um produto ou serviço tenha a qualidade desejada.

Maximiano (2000) assevera que qualidade constitui-se por um conjunto de especificações de desempenho, forma ou conteúdo de um produto ou serviço e que os processos mais eficientes são os que conseguem obter mais rendimento de cada unidade de recursos e, ao mesmo tempo, aproveitar ao máximo os resultados. Se os resultados forem produzidos da maneira certa, o processo é eficiente.

Oportuno contemplar o disposto no sistema de padronização e certificação baseado nas normas da série ISO 9001¹⁰, a qual certifica os Sistemas de Gestão da Qualidade e define os requisitos para a implantação desse sistema, cujo objetivo é trazer confiança ao cliente de que os produtos e serviços da organização serão criados de modo repetitivo e consistente, afim de que adquira uma qualidade, de acordo com os objetivos definidos.

Destaque-se que tanto organizações públicas como privadas podem obter essa certificação, que demonstra que a entidade possui competência na gestão com qualidade e que utiliza uma conhecida ferramenta denominada: **Ciclo PDCA** (Plan-Do-Check-Action) que significa *planejar, fazer, checar e agir*.

O ciclo PDCA pode ser resumidamente descrito conforme segue abaixo::

— **Plan** (planejar): estabelecer os objetivos do sistema e seus processos e os recursos necessários para entregar resultados de acordo com os requisitos dos clientes e com as políticas da organização;

— **Do** (fazer): implementar o que foi planejado;

— **Check** (checar): monitorar e (onde aplicável) medir os processos e os produtos e serviços resultantes em relação a políticas, objetivos e requisitos, e reportar os resultados;

— **Act** (agir): executar ações para melhorar desempenho, conforme necessário.

¹⁰ Em 1987, a Organização Internacional para Padronização (ISSO) desenvolveu, por meio de um de seus comitês técnicos – ISSO/TC 176: Gestão da Qualidade – uma série de normas conhecidas por ISSO 9000.

Desta forma é imperioso o gestor possuir o controle e informações fidedignas de todos os bens do município, o que lhe proporcionará a utilização dessa ferramenta, ou seja, o PDCA, otimizando os resultados em todas as suas fases.

3 - METODOLOGIA

O estudo foi realizado por meio das técnicas de pesquisa de documentação e observação, conforme nos ensina SEVERINO (2013, p.124):

Documentação: É toda forma de registro e sistematização de dados, informações, colocando-os em condições de análise por parte do pesquisador. Pode ser tomada em três sentidos fundamentais: como técnica de coleta, de organização e conservação de documentos; como ciência que elabora critérios para coleta, organização, sistematização, conservação, difusão dos documentos; no contexto de realização de uma pesquisa, é a técnica de identificação, levantamento, exploração de documentos fontes do objeto pesquisado e registros das informações retiradas nessas fontes e que serão utilizadas no desenvolvimento do trabalho.

O autor entende que a observação é todo procedimento que permite acesso aos fenômenos estudados e que é etapa imprescindível em qualquer tipo ou modalidade de pesquisa. (SEVERINO, 2013).

Quanto à modalidade utilizou-se do método exploratório com uma abordagem quantitativa e qualitativa.

O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica na parte doutrinária quanto às classificações dos bens, gestão, contabilidade e responsabilidade fiscal e pela pesquisa exploratória e explicativa quanto às análises e levantamento de informações sobre alguns bens imóveis dominicais e especiais do município em face do Balanço Patrimonial.

Conforme explica SEVERINO (2013, p.122) a pesquisa bibliográfica é aquela que utiliza os registros disponíveis, os quais são decorrentes de pesquisas anteriores, tais como livros, artigos, teses etc.

Para o autor a pesquisa exploratória apenas levanta informações sobre determinado objeto, enquanto que a pesquisa explicativa registra, analisa e busca identificar as causas do fenômeno estudado, por meio do método

experimental/matemático ou pela interpretação pelos métodos qualitativos. (SEVERINO, 2013).

A pesquisa exploratória para OLIVEIRA (2002; p. 135), descrita em seu livro de Tratado de Metodologia, é:

Estudo intensivo de um caso que pode fazer aparecer relações que de outra maneira não seriam descobertas. Os estudos exploratórios têm como objetivo a formulação de um problema para efeito de uma pesquisa mais precisa ou, ainda, para elaboração de hipóteses.

Já para o autor CERVO (2007, p.60) existem três tipos de pesquisas que são: a bibliográfica, a descritiva e a experimental.

O autor classifica que dentro da modalidade descritiva estão outras formas de pesquisas, tais como estudos descritivos, pesquisa de opinião, pesquisa de motivação, estudo de caso e pesquisa documental. (CERVO, 2007).

3.1 Coleta dos Dados

A coleta de dados ocorreu a partir dos dados da Coordenadoria de Gestão do Patrimônio - CGPATRI e do Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo - GEOSAMPA, cujas informações foram comparadas e analisadas para elaboração desse estudo, conforme será descrito abaixo minuciosamente.

O estudo exploratório inicia-se com os tipos de bens imóveis públicos, limitando-se à abordagem dos bens dominicais e especiais, pois possuem a condição de alienáveis e, portanto, com maior relevância de tomada de decisão por parte do gestor público.

Diante disto, procurou-se verificar o que a PMSP dispunha de dados e documentos para sua base de registros contábeis e demais controles patrimoniais. Verificou-se que muitos dos dados necessários de controles patrimoniais estavam presentes numa plataforma eletrônica de dados geoespaciais pública chamada GEOSAMPA.

Nessa plataforma é possível realizar consultas sobre as várias camadas de informações, sobrepostas em um mapa detalhado da cidade de São Paulo, tais como: cadastro municipal de área, detalhado através de “*croquis*” de localização por áreas; cadastro fiscal, por setor, quadra fiscal e lote; cadastro de registro de imóveis em cartório; cadastro de situação do imóvel (dominial; especial -cedido ou não; comum; herança vacante), entre outros.

No aspecto de registro contábil a única fonte disponível é o RELATÓRIO SOBRE BENS IMÓVEIS DE 2005 A 2009. Trata-se de um relatório elaborado através de estudos secretariais realizados entre os dados contabilizados no Departamento de Contadoria da Secretaria de Finanças do Municipal - DECON e o então Departamento Patrimonial – PATRI, da Secretaria dos Negócios Jurídicos – SNJ.

Este relatório gerou um formato modelo de apresentação dos dados anualmente e que consistia em identificar as entradas e saídas dos imóveis no patrimônio da Prefeitura durante o decorrer do ano, para então demonstrar os valores dos saldos das contas atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - IPC-FIPE.

O primeiro destes relatórios, citado acima, além de divulgar o primeiro dos modelos descritos, listava uma relação de todos os bens imóveis levantados durante o estudo e pertencentes à Administração Direta da PMSP. Os subsequentes apenas traziam os modelos de relatórios atualizados e a lista dos imóveis adquiridos ou baixados do patrimônio no ano.

Obeve-se o acesso, através DECON, da versão eletrônica do relatório original e outra do ano de 2016, esta última entregue por CGPATRI. A informação, segundo arquivos disponibilizados do próprio DECON, seria que CGPATRI não estaria mais disposta em fornecer tais dados, uma vez que não seria sua atribuição valorar os bens imóveis públicos, tampouco informa quem seria este suposto setor.¹¹

Estes relatórios serviram de base para o estudo exploratório, uma vez que os respectivos relatórios físicos estão sob custódia de DECON.

¹¹ Diante da falta de competência de um órgão público para valoração dos bens imóveis públicos, a última atualização ocorreu no ano de 2016, a qual foi utilizada no estudo de caso.

Foram utilizados também de forma subsidiária, o Relatório Anual de Fiscalização 2016 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM-SP, o Sistema de Orçamento e Finanças – SOF da PMSP e o Diário Oficial da Cidade de São Paulo – DOC – no que tange à publicação anual da Secretaria Municipal de Gestão - SMG, obrigatória por força de Lei, da relação de bens de uso comum, dominicais e especiais, cadastrados na Administração Direta, a qual serviu de base a publicação do ano de 2018, ocorrida no dia 24 de maio como caderno suplementar.

Após a delimitação dos documentos que serviriam de base para o estudo proposto, cabe mensurar quais os tipos de comparações seriam realizados nas informações encontradas nesses documentos que demonstrassem a existência ou não de bens imóveis ausentes no controle contábil e financeiro do ente.

Para melhor visualização optou-se em separar essas comparações em três subitens, possibilitando a compreensão do processo utilizado.

3.1.1 Relatório TCM-SP

Primeiramente, no relatório do TCM-SP, a ideia era que, de forma abrangente, ele pudesse fornecer o desenho de como se transcorre atualmente o controle e o registro contábil dos bens imóveis na PMSP. Do SOF, desejava-se saber se a atualização de valores dos saldos foi feita nos anos de 2016 e 2017.

3.1.2 Geosampa x CGPATRI

O primeiro passo, é saber se todas as áreas estudadas dentre aquelas referenciadas no GEOSAMPA, seja de uso dominical ou especial, e destas ainda, as que constavam como cedidas, estavam devidamente publicadas por CGPATRI no Diário Oficial da Cidade, e se além de publicadas foram informadas no relatório que alimenta os dados do setor contábil.

Para isso seria necessário obter da camada de consulta Cadastro do GEOSAMPA, algumas áreas de relativa importância. Foi estabelecido que o critério tamanho de área seria priorizado para construção deste comparativo.

3.1.3 Geosampa x herança vacante

Conforme já conceituado, os imóveis oriundos de herança vacante são os transferidos para a fazenda municipal em razão da falta de herdeiros que não se habilitaram na sucessão dos bens e, para que se pudesse obter uma base mais consistente de dados, utilizando-se do Geosampa, foram escolhidas duas áreas da cidade: os distritos de Santa Cecília e República. Referidas áreas mostraram-se com uma concentração relevante de imóveis provenientes de herança vacante, sendo 09 (nove) imóveis do tipo “apartamento”, representando mais 1.400 milhões de reais.

Conforme já conceituado, os imóveis oriundos de herança vacante são os transferidos para a fazenda municipal em razão da falta de herdeiros que não se habilitaram na sucessão dos bens e, para que se pudesse obter uma base mais consistente de dados, utilizando-se do Geosampa, foram escolhidas duas áreas da cidade: os distritos de Santa Cecília e República. Referidas áreas, diferentemente das áreas do Bom Retiro e Itaquera em que não foram encontradas evidências de imóveis nesta condição, mostraram-se com uma concentração relevante de imóveis provenientes de herança vacante, sendo 09 (nove) imóveis do tipo “apartamento”, representando mais 1.400 milhões de reais.

O objetivo era demonstrar de forma amostral, se esta parcela de imóveis está devidamente contabilizada, por meio de comparações dos dados extraídos do Geosampa e dos documentos de base de contabilização disponibilizados, além do comparativo quantitativo expressando a quantidade de imóveis, também foi utilizado o comparativo quanto ao montante de valor em dinheiro representante nesta amostra com relação ao registro contábil.

Registre-se que a base de evidenciação utilizada para o valor justo que mostrou ser a mais viável ¹² e aproximada desta realidade é o Valor Venal de Referência – VVR.

O VVR é a base de valoração que a Secretaria da Fazenda Municipal – SF – da PMSP se utiliza para fins de tributação do Imposto de Transferência de Bens Imóveis – ITBI.

¹² Tendo em vista que não há índice oficial de atualização dos bens imóveis até o presente momento.

Para obtê-la, bastaria descobrir o código chamado de SQL (“S” significa Setor, o “Q” vem de Quadra e o “L” de Lote). Nesta questão não se teve maiores problemas, uma vez que o Geosampa fornece o croqui correspondente à área do setor-quadra específico, restando apenas localizar a respectiva quadra indicada. O Portal da PMSP¹³, na página específica de SF, possui uma consulta por SQL ao seu correspondente Valor Venal de Referência - VVR.

Paralelamente, utilizando-se do número de croqui de cada imóvel, foi possível verificar se os Relatórios sobre Bens Imóveis elaborados por CGPATRI, continham em sua listagem os imóveis correspondentes. Se positivo restava atualizar os valores de acordo com a tabela do IPC-FIPE. E se negativo, restaria somente a consulta do seu SQL junto ao seu respectivo VVR, conforme descrito anteriormente.

Após a reunião destes dados decidiu-se por agrupá-los em tabelas (08 e 09), com o intuito de se analisar e, conforme os dados apresentados, chegar a uma conclusão para o presente estudo.

4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS

A coleta de dados foi realizada observando os ensinamentos de Yin (2001), que no seu livro aborda que há seis fontes de evidências que são a documentação, registros em arquivos, as entrevistas, a observação direta, a observação participante e os artefatos físicos.

Dentre esses foram utilizados a documentação e registros em arquivos. Importante salientar que para a validação dos dados, o autor admite três princípios para torná-los confiável, que são: a utilização de várias fontes de evidência, criação de um banco de dados e manutenção do encadeamento de evidências (YIN, 2001).

Abaixo separados por tópicos seguem os dados coletados, os quais proporcionam elementos que serão utilizados na análise.

¹³ http://www3.prefeitura.sp.gov.br/tvm/frm_tvm_consulta_valor.aspx

4.1. Gastos com locação de imóveis durante o exercício de 2016 (Consolidado Geral – Administração Direta, Indireta e Poder Legislativo):

Dada a necessidade de se instrumentalizar o Gestor Público com o maior número de informações úteis, para tomada de decisão, o dado abaixo é de extrema importância, pois demonstra o quanto de recursos orçamentários oriundos da Lei Orçamentária Anual do Exercício de 2016 – LOA/2016 (Lei 16.334, de 30 de Dezembro de 2015), foram alocados com “Locação de Imóveis”:

A primeira tabela refere-se aos credores pessoa física que possui um total pago em 2016 no montante de: R\$46.638.096,03.

Tabela 01- Natureza da Despesa: Outras Despesas Correntes / Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física

Despesas-por-Item-Selecionado--Empenhado-Dezembro---2016-e-2016-Orçamento-anual						
Dados atualizados até 03/08/2018 00:43						
Administração Direta, Indireta e Legislativo-Elemento: 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física-Item: 15 - Locação de Imóveis						
Descricao	Descricao2	Descricao3	ValorNominal2016	VI_Empenhado	VI_Liquidado	VI_Pago
Outros Se	LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	Locação de Imóveis	R\$ 49.688.331,34	R\$ 49.688.331,34	R\$ 46.632.456,84	R\$ 46.167.383,19
Outros Se	LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	Despesas com Reembo	R\$ 501.607,38	R\$ 501.607,38	R\$ 479.978,09	R\$ 470.712,84
Total			R\$ 50.189.938,72	R\$ 50.189.938,72	R\$ 47.112.434,93	R\$ 46.638.096,03

Já na segunda tabela são demonstrados os credores pessoa jurídica, que possui um total pago em 2016 no montante de R\$ R\$ 89.348.804,89.

Tabela 02 - Natureza da Despesa: Outras Despesas Correntes / Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica

Despesas-por-Item-Selecionado--Empenhado-Dezembro---2016-e-2016-Orçamento-anual						
Dados atualizados até 03/08/2018 00:43						
Administração Direta, Indireta e Legislativo-Elemento: 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica-Item: 10 - Locação de Imóveis						
Descricao	Descricao2	Descricao3	ValorNominal2016	VI_Empenhado	VI_Liquidado	VI_Pago
Outros Se	LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	Locação de Imóveis	R\$ 84.329.514,79	R\$ 84.329.514,79	R\$ 79.345.786,54	R\$ 78.098.768,64
Outros Se	LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	Despesas com Reembo	R\$ 4.693.890,25	R\$ 4.693.890,25	R\$ 4.413.607,50	R\$ 4.367.418,01
Outros Se	LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	IPTU	R\$ 6.917.874,99	R\$ 6.917.874,99	R\$ 6.889.161,84	R\$ 6.882.618,24
Total			R\$ 95.941.280,03	R\$ 95.941.280,03	R\$ 90.648.555,88	R\$ 89.348.804,89

Fonte: <http://sfaplicacoes.pmsp/RecDesp/DespBuscaDetalhada.aspx> (sistema interno da Secretaria da Fazenda que utiliza a base replicada do Sistema de Orçamento e Finanças – SOF)

Evidenciou-se o valor de R\$135.986.900,92, pago no exercício de 2016, destinado a despesas com locação de imóveis públicos.

Portanto, quando somamos os desembolsos efetuados à Pessoas Físicas e às Jurídicas, chegamos a um montante de R\$135.986.900,92, pago no exercício de 2016, destinado às despesas com locação de imóveis públicos.

4.2 Relatório TCM

A tabela 5, que é utilizada como base de dados pelo Departamento de Contadoria da PMSP, é formada por meio dos dados obtidos no Relatório Anual de Fiscalização, referente ao ano de 2016, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. As informações são basicamente dos bens de uso especial e dominical.

Tabela 5 - TCM

Conta		Saldo em 31.12.15	Movimentação		Saldo em 31.12.16
			Entrada	Saída	
Bens de Uso Especial	Construções	428.831	-	-	428.831
	Terrenos com Construções	8.487.651	329.741	-	8.817.392
	Terrenos sem Construções	1.373.835	-	-	1.373.835
	Hipotecados - Construções	-	5.528	-	5.528
Bens Dominiais	Aforados	15.660	-	-	15.660
	Em Comodato sem Construções	667.562	-	-	667.562
	Construções ⁽¹⁾	48.261	-	-	48.261
	Terrenos com Construções ⁽¹⁾	1.577.727	-	-	1.577.727
	Terrenos sem Construções ⁽¹⁾	6.142.391	-	-	6.142.391
Subtotal		18.741.917	335.269	-	19.077.186
Bens Imóveis em andamento	Obras em Andamento	2.304.110	1.382.227	3.686.337	-
	Estudos e Projetos ⁽²⁾	10.401	-	10.401	-
	Estudos e Projetos ⁽²⁾	-	3.373	3.373	-
	Instalações	7	3.040	3.047	-
	Benfeitorias em Propr. de Terceiros	-	384	384	-
Demais Bens Imóveis	Bens Imóveis Desapr.a Classificar	1.262.999	195.548	1.458.547	-
	Outros Bens Imóveis	1.339.869	630.228	1.970.097	-
Total de Bens Imóveis		23.659.303	2.550.069	7.132.186	19.077.186

Fonte: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentId?IdFile=683cb4c4-1a2c-44fb-8544-3ffddb11836> – acesso em 03/07/2018.

4.3 Balancete Analítico

Apresenta-se um fragmento na tabela 06 extraído do Balancete Analítico da PMSP¹⁴, em que a base de extração utilizada fora o SOF e onde são mostrados os saldos das contas contábeis de imóveis ao final do exercício de 2017.

¹⁴ <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=22773>

Tabela 6 – Balancete Analítico PMSP:

CONTA	DESCRIÇÃO	SALDO
1.2.3.2.0.00.00.00.000.000.000.000.000	BENS IMÓVEIS	19.077.186.002,99
1.2.3.2.1.00.00.00.000.000.000.000.000	BENS IMÓVEIS - CONSOLIDAÇÃO	19.077.186.002,99
1.2.3.2.1.01.00.00.000.000.000.000.000	BENS DE USO ESPECIAL	10.620.056.674,14
1.2.3.2.1.01.98.00.000.000.000.000.000	OUTROS BENS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL	10.620.056.674,14
1.2.3.2.1.01.98.01.000.000.000.000.000	BENS DE USO ESPECIAL - CONSTRUÇÕES	428.830.559,00
1.2.3.2.1.01.98.02.000.000.000.000.000	BENS DE USO ESPECIAL - TERRENOS COM CONSTRUÇÕES	8.817.391.582,81
1.2.3.2.1.01.98.03.000.000.000.000.000	BENS DE USO ESPECIAL - TERRENOS SEM CONSTRUÇÕES	1.373.834.532,33
1.2.3.2.1.04.00.00.000.000.000.000.000	BENS DOMINIAIS	8.457.129.328,85
1.2.3.2.1.04.99.00.000.000.000.000.000	OUTROS BENS DOMINIAIS	8.457.129.328,85
1.2.3.2.1.04.99.01.000.000.000.000.000	BENS DOMINIAIS AFORADOS	15.660.305,70
1.2.3.2.1.04.99.02.000.000.000.000.000	BENS DOMINIAIS EM COMODATO - SEM CONSTRUÇÕES	667.561.781,60
1.2.3.2.1.04.99.03.000.000.000.000.000	BENS DOMINIAIS LIVRES - CONSTRUÇÕES	48.261.379,28
1.2.3.2.1.04.99.04.000.000.000.000.000	BENS DOMINIAIS LIVRES - TERRENOS COM CONSTRUÇÕES	1.577.727.199,30
1.2.3.2.1.04.99.05.000.000.000.000.000	BENS DOMINIAIS LIVRES - TERRENOS SEM CONSTRUÇÕES	6.147.918.662,97

Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/02-20-pmsp-balanalitico_1519649902.pdf - acesso em 03/07/2018.

4.4 Geosampa x CGPATRI

O GEOSAMPA¹⁵ utiliza, e disponibiliza ao público em geral, uma plataforma digital, onde são sobrepostas diversas camadas de informações, das mais variadas bases de dados da PMSP (fiscal, viário, transportes, infraestrutura urbana, entre outras).

O CGPATRI publica anualmente em Diário Oficial da Cidade¹⁶, sob a forma de Suplemento, o Relatório das Áreas Municipais de Uso Comum, Especial e Dominiais pertencentes a Administração Direta do Município, sendo que o mais recente fora publicado em 24 de maio de 2.018, o qual foi, também, utilizado como base para o estudo ora relatado.

4.4.1 Mapas do Bairro Bom Retiro e áreas públicas

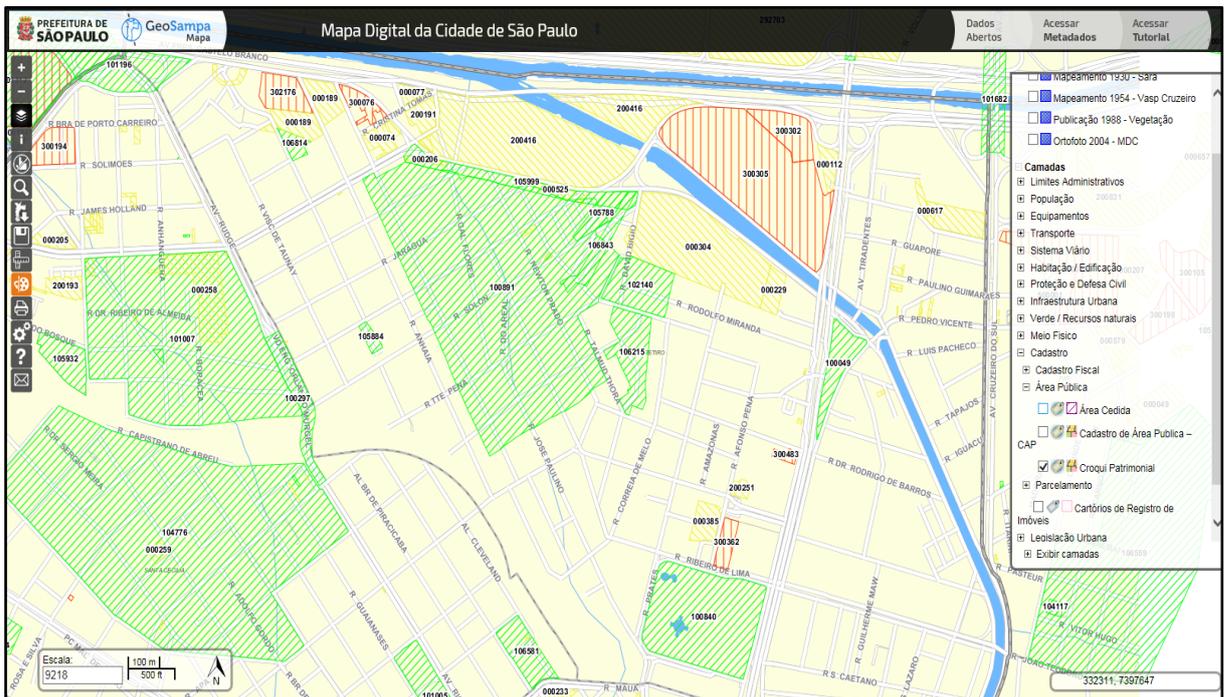
Foram localizados no mapa do GEOSAMPA a primeira região objeto de estudo: o bairro do Bom Retiro, onde existem grandes concentrações de imóveis públicos dominicais e especiais com imensas áreas em metros quadrado, portanto com grande representatividade. Entre seus limites utilizamos a camada de pesquisa: Cadastro>Área Pública>Croqui Patrimonial, conforme mapa 01 abaixo:

Foram localizados no mapa do GEOSAMPA a primeira região objeto de estudo: o bairro do Bom Retiro. Entre seus limites utilizamos a camada de pesquisa: Cadastro>Área Pública>Croqui Patrimonial, conforme mapa 01 abaixo:

¹⁵ http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx) acesso 03/07/2018

¹⁶ http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_v4/index.asp?c=18&e=20180524&p=1) acesso 03/07/2018.

Mapa 1 – Geosampa Região do Bom Retiro



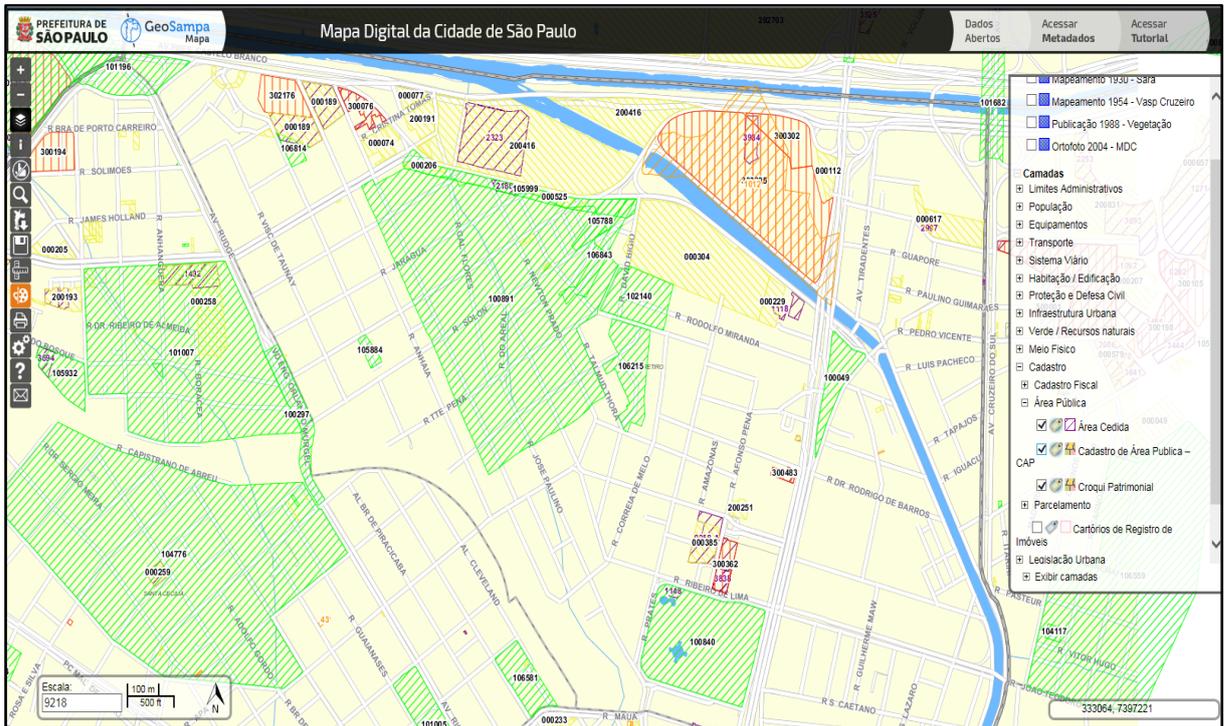
Fonte: GEOSAMPA http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx acesso 03/07/2018.

Das áreas de croquis demarcadas no mapa 01, ressalta-se que as áreas de cor amarelas são de uso dominial, enquanto que as de cor vermelha são de uso especial e as verdes são de uso comum, destacando-se apenas as de classificação de Uso Especial e Dominial.

Foi deixado de lado as de Uso Comum que apesar de serem de um montante maior, não são objeto do presente estudo.

No mapa 2 adicionou-se a esta, as camadas Área Cedida e Cadastro de Área Pública – CAP, configuradas no mapa 02: Entre seus limites utilizou-se a camada de pesquisa: Cadastro>Área Pública>Croqui Patrimonial.

Mapa 2 – Geosampa – áreas cedidas e áreas públicas



Fonte: GEOSAMPA <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx> acesso 03/07/2018.

Foram confrontadas estas mesmas áreas ao relatório publicado pelo CGPATRI, que resultou nos dados coletados e inseridos na tabela 7:

Tabela 7 – Bens imóveis públicos x dados contábeis

TABELA DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS X DADOS CONTÁBEIS							
Confrontação dos dados do GEOSAMPA e CGPATRI							
ÁREA OBJETO DE ESTUDO: BAIRRO DO BOM RETIRO							
TIPO	CROQUI	CGPATRI	CAP	CGPATRI	AUTO DE CESSÃO	CGPATRI	SQL
Área Especial	302176	sim					0190130086
Uso Dominial	000189	sim			2977	não	0190000000
					3762	sim	
Área Especial	300076	sim			3481	não	0190150006
Uso Dominial	000074	não					
Uso Dominial	000077	não					
Uso Dominial	200191	sim					0190170008
Uso Dominial	000206	sim					0190330114
Uso Dominial	200416	sim			2323	não	0190000000
					2180	sim	
Uso Dominial	000304	sim					0180000000
Uso Dominial	000229	sim			1118	não	0180040068
					1126	não	
Área Especial	300362	sim			1813	não	0180630001
					3838	sim	
Uso Dominial	000385	sim			0058-A	sim	0180480000
Uso Dominial	200251	sim					0180500000
Área Especial	300483	sim			1446	não	0180500033
Área Especial	300305	sim	1012	sim	3984	sim	0180010000
Área Especial	300302	sim					0180000000
Uso Dominial	000112	sim					0180010000
Uso Dominial	000617	sim			2997	não	0181000029
Uso Comum	100840	-			1148	não	

Fonte: GEOSAMPA - <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx> e D.O.C. - http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_v4/index.asp?c=18&e=20180524&p=1 > páginas 8-10, 63-82. Acesso em 03/07/2018.

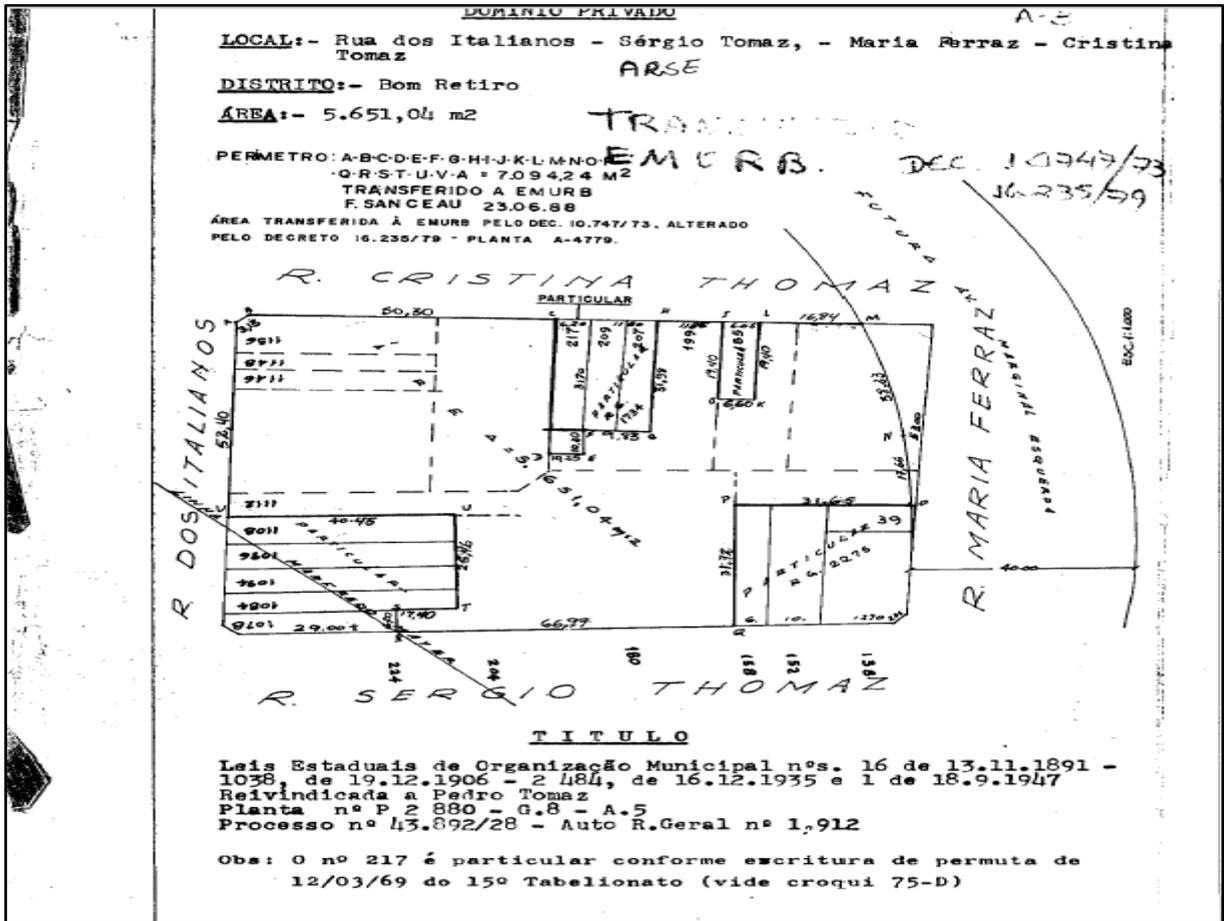
Na tabela, distingue-se as áreas pelos seus tipos, números de croquis, CAP (Cadastro de Área Patrimonial), Auto de Cessão e CGPATRI, onde este último representa se o bem imóvel está registrado contabilmente ou não, uma vez que acredita-se que todos os bens imóveis contabilizados são aqueles repassados por este setor pertencente à Secretaria Municipal de Gestão.

4.4.2 Áreas cedidas - Emurb

Os mapas 03 e 04 demonstram uma área que foi cedida para Emurb, por meio dos Decretos Municipais nº 10.747/1973 e nº 10.771/1973 respectivamente.

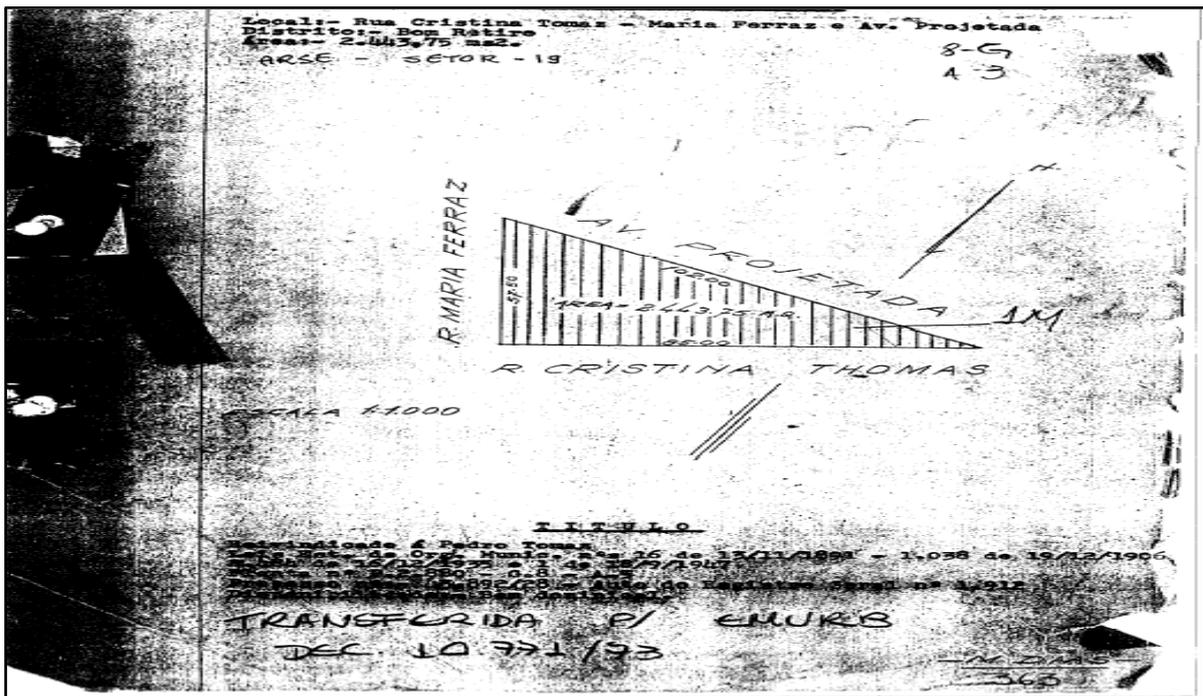
A relevância da apresentação desses dados é porque eles podem ser comparados com a lista dos bens publicados por CGPATRI.

Mapa 03 – Croqui 00074 – área cedida para Emurb



Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx> – Acesso em 03/07/2018

Mapa 4 – croqui 00077 – área cedida para Emurb.

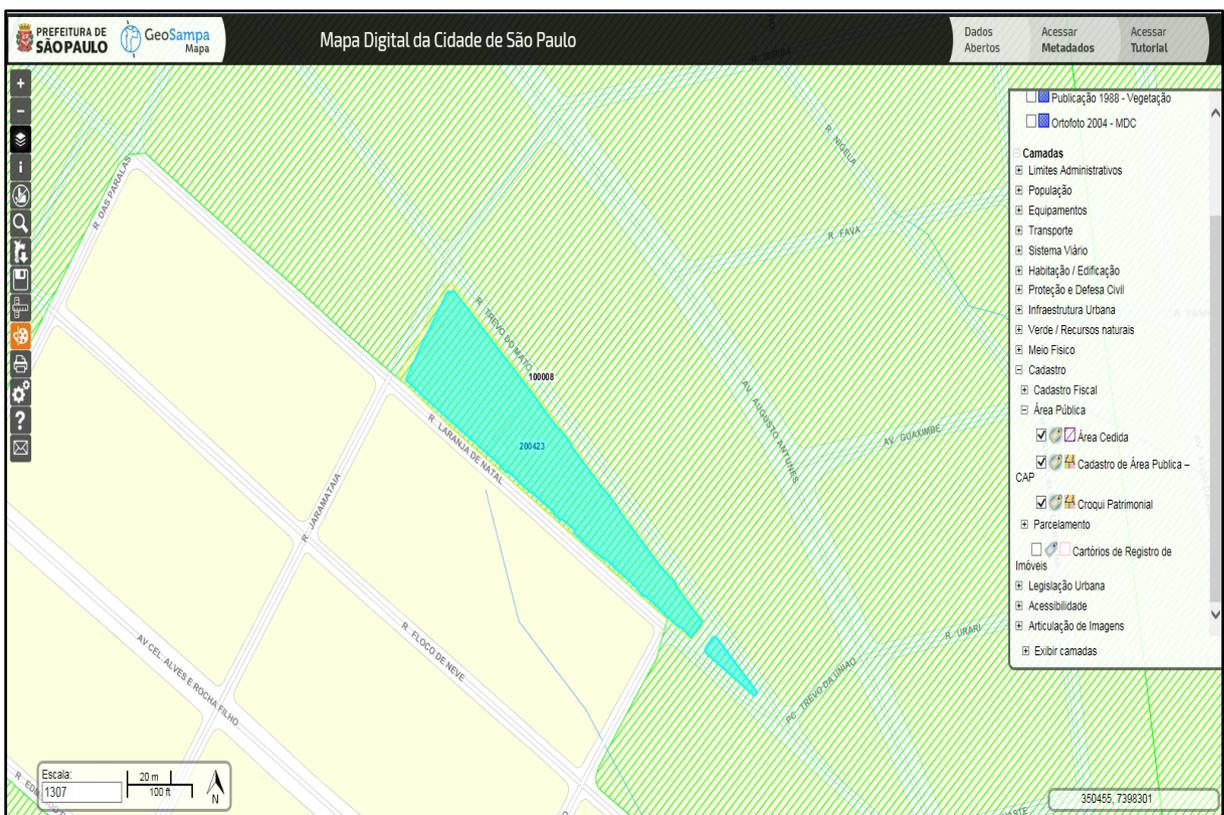


Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx> – Acesso em 03/07/2018

4.4.3 Área dominial do distrito de Itaquera

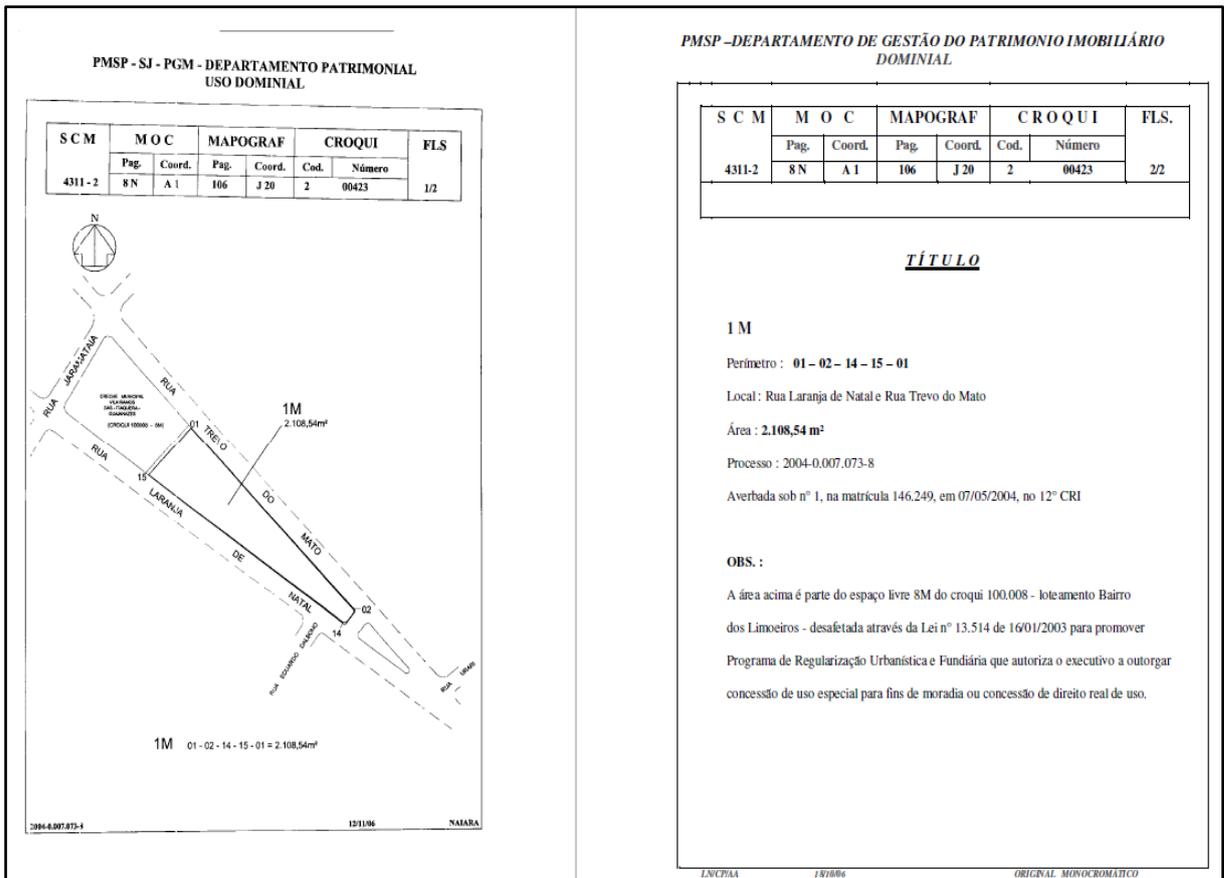
Nos mapas 05 e 06 apresenta-se uma área dominial localizada no distrito municipal de Itaquera sob o croqui nº 200423. Esta área está dentro de uma maior, de uso comum (croqui nº 100008), onde pelos registros de ocupação do solo, existe uma área desafetada ao município, autorizando o Executivo a concessão de uso especial para fins de moradia ou direito real de uso. Já a imagem 1, à página 45, mostra uma fotografia aérea desta área.

Mapa 05 – croqui 100008 – região de Itaquera



Fonte: GEOSAMPA - http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx Acesso 03/07/2018

Mapa 06 – croqui 200423 – região Itaquera – área domínial



Fonte: GEOSAMPA - http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx – Acesso 03/07/2018

Imagem 01 – Fotografia aérea do croqui 200423

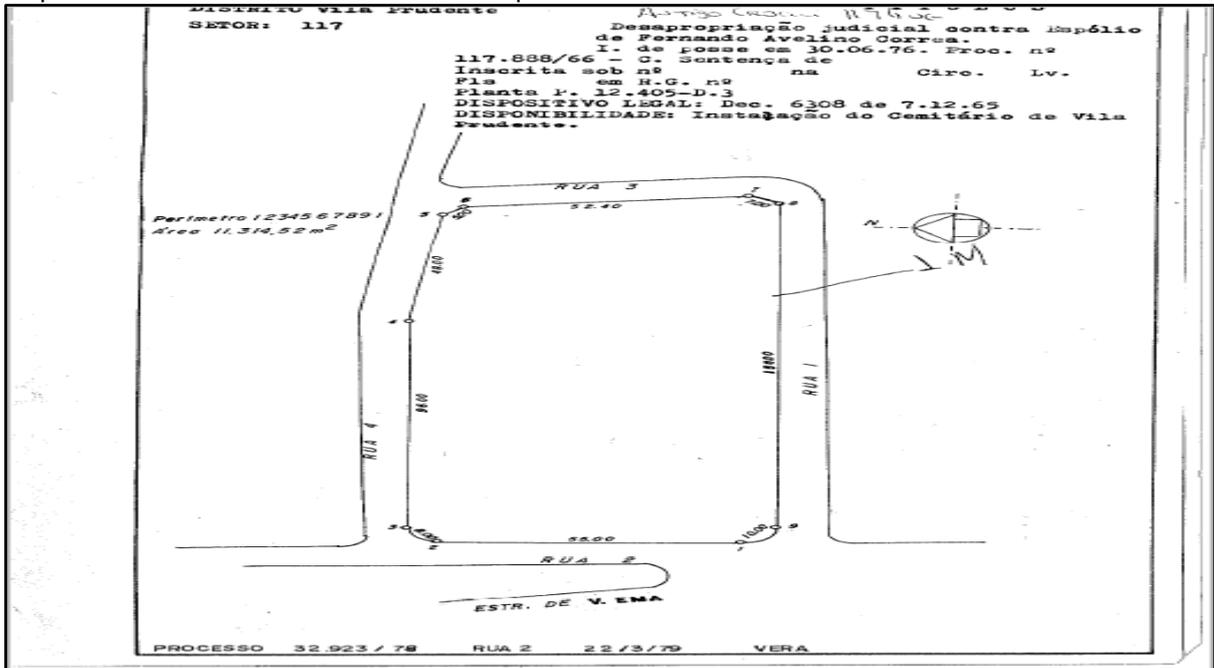


Fonte: GEOSAMPA - http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx# - Acesso 21/12/2018

4.4.4 Área especial do distrito de Vila Prudente

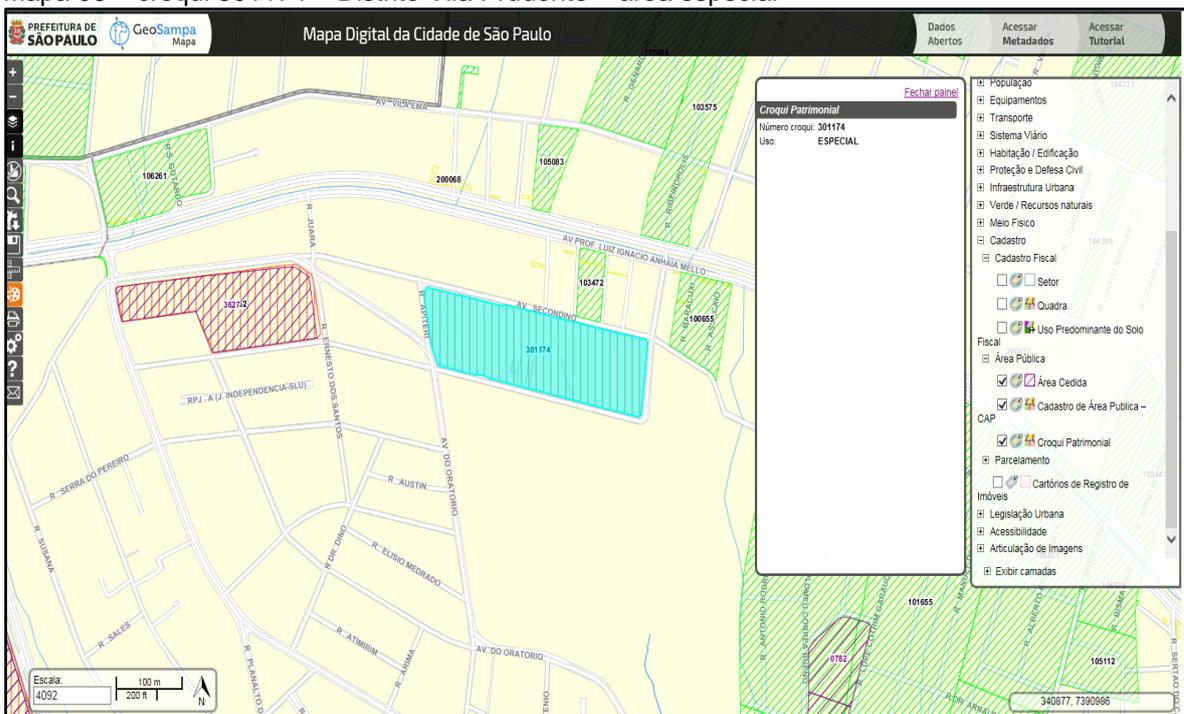
Os mapas 07 e 08 apresentam uma área especial localizada no distrito de Vila Prudente com dimensão de 11.314,52 metros quadrados:

Mapa 07 – área da Vila Prudente – área especial



Fonte: GEOSAMPA - http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx

Mapa 08 – croqui 301174 – Distrito Vila Prudente – área especial



Fonte: GEOSAMPA - http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx

4.4.5 Área fiscal da Subsecretaria da Receita Municipal

Os mapas 09 e 10 fazem parte do cadastro da Subsecretaria da Receita Municipal – SUREM, que demonstra a área pesquisada como fiscal, ou seja, com incidência do Imposto Territorial Urbano – IPTU.

Mapa 09 – Área fiscal em SUREM – lote 063



Fonte GEOSAMPA: Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/DownloadCroqui.aspx?setor=118&quadra=342> acesso em 03/07/2018.

Imagem 02 – Imagem aérea do Croqui 301174 - GEOSAMPA



Fonte: GEOSAMPA - <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx> . Acesso em 26/12/2018

Imagem 03 – Imagem aérea mesma quadra do Croqui 301174 – GOOGLE MAPS



Fonte: Google Maps - <https://www.google.com.br/maps/@-23.5835597,-46.5560963,307m/data=!3m1!1e3>. Acesso em 26/12/2018.

Mapa 10 – Área fiscal em SUREM lote 063

PREFEITURA DE SÃO PAULO GeoSampa Mapa Mapa Digital da Cidade de São Paulo

Dados Abertos Acessar Metadados Acessar Tutorial

Mapa Base

- Político-Administrativo
- Topografia
- Mapeamento 1930 - Sara
- Mapeamento 1954 - Vasp Cruzeiro
- Publicação 1980 - Vegetação
- Ortofoto 2004 - MDC

Camadas

- Limites Administrativos
- População
- Equipamentos
- Transporte
- Sistema Viário
- Habitação / Edificação
- Proteção e Defesa Civil
- Infraestrutura Urbana
- Verde / Recursos naturais
- Meio Físico
- Cadastro
- Cadastro Fiscal
- Área Pública
- Área Cedida
- Cadastro de Área Pública - CAP
- Croqui Patrimonial
- Exibir camadas

Pesquisar por: Fechar painel

Prefeitura Regional Distrito Marco Geodésico Download Imagens/MDC

Setor-Quadra Endereço Área Pública/Planta IPTU Zoneamento

Lista Integración

Série: IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano

Setor: (Valores válidos: de 001 a 310, exceto 002)

Quadra: (Valores válidos: de 001 a 999)

Lote: (Valores válidos: de 0000 a 9999)

*obrigatório

Os dados disponibilizados referem-se às informações constantes dos cadastros fiscais da Prefeitura, cuja atualização é de responsabilidade dos contribuintes e responsáveis tributários. Eventuais dúvidas ou dificuldades para localizar o número ativo do cadastro do imóvel (SQL: Setor, Quadra e Lote) podem ser encaminhadas para geosampa@prefeitura.sp.gov.br.

Atualize seus dados cadastrais Saiba mais sobre o decreto Listar

Como descobrir o SQL?

Escala 1844

Dados de Integração Fechar painel

SQL:118.342.0063

Atributo	Valor
Nome do proprietário	[REDACTED]
Setor	118
Quadra	342
Lote	0063
Situação	ATIVO
Dígito SQL	5
C Condomínio	00
Nome do Logradouro	AV SECONDINO
Número da Porta	99999
Tipo de Uso	Terreno
Tipo do terreno	Normal
Área do terreno	500
Área construída	0

341176, 7391066

PT 14:36 07/06/2018

Fonte: GEOSAMPA - <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>, Acesso em 03/07/2018

4.4.6 Consulta Valor Venal de Referência

No site da Prefeitura utiliza-se esta ferramenta de consulta do Valor Venal de Referência. Neste estudo utilizou-se para calcular o valor venal do mapa 10

Figura 01 – PMSP – Consulta Valor Venal de Referência

Consulta Valor Venal de Referência

Preencha o número do Cadastro do Imóvel abaixo:

Cadastro do imóvel (Número do IPTU) * Data

SQL	Valor	Endereço
118.342.0063.5	260.271,00	AV SECONDINO, 999999 LT 45 QD D JD INDEPENDENCIA 03225-040

Copyright | SAC | PREFEITURA DE SÃO PAULO

Fonte: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/tvm/frm_tvm_consulta_valor.aspx. Acesso em: 12/06/2018

4.4.7 Área do subdistrito de Santa Cecília – herança vacante

Utilizou-se do recurso de cálculo do Valor Venal de Referência da PMSP, obtendo-se a base do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

Figura 02 – PMSP – Consulta Valor Venal de Referência

Consulta Valor Venal de Referência

Preencha o número do Cadastro do Imóvel abaixo:

Cadastro do imóvel (Número do IPTU) * Data

SQL	Valor	Endereço
007.012.1068.0	155.265,00	R DAS PALMEIRAS, 00225 APTO 25 01226-010

Copyright | SAC | PREFEITURA DE SÃO PAULO

Fonte: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/tvm/frm_tvm_consulta_valor.aspx. Acesso em: 19/06/2018

4.4.8 Tabela de bens imóveis públicos e dados contábeis – informações fiscais

A tabela 08 apresenta os imóveis obtidos por meio de herança vacante, com seus respectivos dados, tais como endereço, SQL, a área do imóvel o valor por metro quadrado e o seu valor total.

Tabela 08 – bens públicos imóveis – herança vacante

TABELA DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS X DADOS CONTÁBEIS							
Confrontação dos dados do GEOSAMPA (Informações Fiscais) e CGPATRI							
ÁREA OBJETO DE ESTUDO: IMÓVEIS OBTIDOS DE HERANÇA VACANTE							
SQL	CAP	ENDEREÇO	DISTRITO	PROPRIEDADE	ÁREA IMÓVEL (M ²)	VALOR (M ²)	VALOR TOTAL
0080150151-2	000043	R. Cons. Nêbias, 1270 Ap.72	Sta. Cecília	PMSP	68	R\$ 1.438,19	R\$ 97.797,00
0080020116-7	000044	Al. Ribeiro da Silva, 940 Ap.21	Sta. Cecília	PMSP/Particular	54	R\$ 817,67	R\$ 44.154,00
0070120099-7	000040	R. Br. de Tatuí, 109 Ap.71	Sta. Cecília	PMSP	67	R\$ 2.759,09	R\$ 184.859,00
0080450075-4	000055	R. Br.de Limeira, 474/478 Cj.37	Sta. Cecília	PMSP	35	R\$ 1.821,40	R\$ 63.749,00
0070121068-0	000075	R. das Palmeiras, 225 Ap.25	Sta. Cecília	PMSP	64	R\$ 2.426,02	R\$ 155.265,00
0080600068-6	000053	R. dos Andradas, 558-582 Ap.21	República	PMSP	70	R\$ 5.979,39	R\$ 418.557,00
0080730068-3	000052	R. Vitória, 364 Ap.61	República	PMSP	36	R\$ 2.248,17	R\$ 80.934,00
0070620266-1	000057	Lgo. do Arouche, 109 Ap.510	República	PMSP	47	R\$ 2.347,72	R\$ 110.343,00
0060070352-5	000060	R. Gabus Mendes, 29 Ap.93	República	PMSP	131	R\$ 2.203,10	R\$ 288.606,00
							R\$ 1.444.264,00

Fonte: elaborada por meio dos dados obtidos no GEOSAMPA.

4.4.9 Tabela de bens imóveis públicos e dados contábeis - confrontação de dados

A tabela 09 demonstra os dados pesquisados com o valor contabilizado, os quais foram publicados em Diário Oficial da Cidade por CGPATRI e a sua diferença quando calculados pelo Valor Venal de Referência.

Tabela 09- bens públicos imóveis – Bairros do Bom Retiro, Santa Cecília, República e Vila Prudente

TABELA DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS X DADOS CONTÁBEIS													
Confrontação dos dados do GEOSAMPA e CGPATRI													
ÁREA OBJETO DE ESTUDO: BAIRROS DO BOM RETIRO, SANTA CECÍLIA, REPÚBLICA, ITAQUERA E VILA PRUDENTE													
TIPO	CROQUI	CAP	AUTO DE CESSÃO	SOL	ENDEREÇO	DISTRITO	ÁREA TERRENO (m²)	ÁREA CONSTR. (m²)	PROPRIEDADE FISCAL	VALOR CONTABILIZADO CGPATRI	VALOR ITBI (VVR)	DIFERENÇA CGPATRI X VVR	
Área Especial	302176	-	-	0190130087-0	Rua Anhaia, 1321	Bom Retiro	15.883	5.532	Particular - Jurídico	R\$ -	R\$ 24.804.380,00	-R\$ 24.804.380,00	
Uso Domínial	000189	-	-	2977	0190130086-2	Rua Anhaia, 1239	10.060	1.100	Pública - PMSP	R\$ 77.352.140,00	R\$ 65.249.506,00	R\$ 12.102.634,00	
				3762	0190140071-9	Rua dos Italianos, 1261							
				-	0190130093-5	Rua Neves de Cavalho, 780							
Área Especial	300076	-	-	3481	0190150026-8	Rua dos Italianos, 1264	Bom Retiro	6.873	600	Pública - PMSP	R\$ 16.907.905,00	R\$ 14.836.138,00	R\$ 2.071.767,00
Uso Domínial	000074	-	-	0190160030-0	Rua dos Italianos, 1148	Bom Retiro	5.483	3.778	Particular - Jurídico	R\$ -	R\$ 25.801.448,00	-R\$ 25.801.448,00	
				0190160031-9	Rua Cristina Tomas, 183		1.632	1.632	Pública-COHAB				
Uso Domínial	000077	-	-	-	0191230001-1	Rua Cristina Tomas, 80	Bom Retiro	7.830	930	Pública - EMURB	R\$ -	R\$ 16.514.817,00	-R\$ 16.514.817,00
Uso Domínial	200191	-	-	-	0190170008-9	Av. Pres. Castelo Branco, S/N	Bom Retiro	440	-	Pública - PMSP	R\$ -	R\$ 788.736,00	-R\$ 788.736,00
Uso Domínial	000206	-	-	-	0190330115-7	Rua Sergio Tomas, 95	Bom Retiro	1.250	300	Pública - PMSP	R\$ 3.177.387,00	R\$ 3.445.988,00	-R\$ 268.601,00
								1.600	1.100		R\$ 4.067.055,00	R\$ 4.896.243,00	-R\$ 829.188,00
Uso Domínial	200416	-	-	2323	0191080001-5	Av. Pres. Castelo Branco, S/N	Bom Retiro	125.425	12.000	Pública - PMSP	R\$ -	R\$ 150.544.214,00	-R\$ 150.544.214,00
				2180	0191080002-3			3.815	1.200		R\$ -	R\$ 6.757.737,00	-R\$ 6.757.737,00
Uso Domínial	000304	-	-	-	0180930017-7	Rua Prates, 1101	Bom Retiro	9.102,00	5.000	Pública - PMSP	R\$ 103.890.707,13	R\$ 101.091.855,00	R\$ 2.798.852,13
Uso Domínial	000229	-	-	1118	0180040068-3	Rua Francisco Borges, 166	Bom Retiro	99.303	200.000	Pública - PMSP	R\$ 103.890.707,13	R\$ 101.091.855,00	R\$ 2.798.852,13
				1813	0180630001-1								
Área Especial	300382	-	-	1813	0180630001-1	Rua Ribeiro de Lima, 158	Bom Retiro	7.000	10.643	Pública - PMSP	R\$ 7.957.638,00	R\$ 32.271.620,00	-R\$ 24.313.982,00
Uso Domínial	000385	-	-	0058-A	0180480081-3	Praça Cel. Fernando Prestes, 223	Bom Retiro	10.468	5.188	Pública - PMSP	R\$ 9.391.220,00	R\$ 32.073.280,00	-R\$ 22.682.060,00
Uso Domínial	200251	-	-	-	0180500269-4	Praça Cel. Fernando Prestes, 152	Bom Retiro	2.876	3.247	Pública - PMSP	R\$ 6.230.315,00	R\$ 10.349.838,00	-R\$ 4.119.523,00
Área Especial	300483	-	-	1446	0180500033-0	Av. Tiradentes, 749	Bom Retiro	2.351	1.176	Pública - PMSP	R\$ 2.109.725,00	R\$ 5.498.693,00	-R\$ 3.388.968,00
Área Especial	300305	1012	-	3984	0180010008-6	Av. Santos Dumont, 681	Bom Retiro	100.841	41.356	Pública - PMSP	R\$ 139.301.433,00	R\$ 254.465.359,00	-R\$ 115.163.926,00
Área Especial	300302	-	-	-	0180010006-1	Av. Santos Dumont, 843	Bom Retiro	49.729	28.511	Pública - PMSP	R\$ 41.364.376,00	R\$ 84.412.628,00	-R\$ 43.048.252,00
Uso Domínial	000112	-	-	-	0180010007-8	Av. Santos Dumont, 767	Bom Retiro	4.403	1.138	Pública - PMSP	R\$ 1.496.437,00	R\$ 9.510.512,00	-R\$ 8.014.075,00
Uso Domínial	000617	-	-	2997	0181000029-7	Rua Porto Seguro, 232	Bom Retiro	2.332	160	Pública - PMSP	R\$ 2.390.890,00	R\$ 3.542.922,00	-R\$ 1.152.032,00
Uso Comum	100840	-	-	1148	0010870003-8	Rua Ribeiro de Lima, 99	Bom Retiro	1.690	800	Pública - PMSP	R\$ -	R\$ 2.532.521,00	-R\$ 2.532.521,00
Herança vacante	-	000043	-	-	0080150151-2	R. Cons. Nébias, 1270 Ap.72	Sta. Cecília	-	68	Particular - Físico	R\$ -	R\$ 97.797,00	-R\$ 97.797,00
Herança vacante	-	000044	-	-	0080020116-7	Al. Ribeiro da Silva, 940 Ap.21	Sta. Cecília	-	54	Particular - Físico	R\$ -	R\$ 44.154,00	-R\$ 44.154,00
Herança vacante	-	000040	-	-	0070120099-7	R. Br. de Tatui, 109 Ap.71	Sta. Cecília	-	67	Particular - Físico	R\$ -	R\$ 184.859,00	-R\$ 184.859,00
Herança vacante	-	000055	-	-	0080450075-4	R. Br. de Limeira, 474/478 Cj.37	Sta. Cecília	-	35	Pública - PMSP	R\$ -	R\$ 63.749,00	-R\$ 63.749,00
Herança vacante	-	000075	-	-	0070121068-0	R. das Palmeiras, 225 Ap.25	Sta. Cecília	-	64	Pública - PMSP	R\$ -	R\$ 155.265,00	-R\$ 155.265,00
Herança vacante	-	000053	-	-	0080600068-6	R. dos Andradas, 558-582 Ap.21	República	-	70	Pública - PMSP	R\$ -	R\$ 418.557,00	-R\$ 418.557,00
Herança vacante	-	000052	-	-	0080730068-3	R. Vitória, 364 Ap.61	República	-	36	Particular - Físico	R\$ -	R\$ 80.934,00	-R\$ 80.934,00
Herança vacante	-	000057	-	-	0070620266-1	Lgo. do Arouche, 109 Ap.510	República	-	47	Pública - PMSP	R\$ -	R\$ 110.343,00	-R\$ 110.343,00
Herança vacante	-	000060	-	-	0060070352-5	R. Gabus Mendes, 29 Ap.93	República	-	131	Pública - PMSP	R\$ -	R\$ 288.606,00	-R\$ 288.606,00
Área Especial	301174	-	-	-	VÁRIOS	-	Vila Prudente	32.280	-	Particulares - Físico	R\$ -	R\$ 24.082.277,00	-R\$ 24.082.277,00
										R\$ 415.637.228,13	R\$ 874.914.976,00	-R\$ 459.277.747,87	

Fonte: GEOSAMPA - <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>Valores de VVR: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/tvm/frm_tvm_consulta_valor.aspx eD.O.C. - http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_v4/index.asp?c=18&e=20180524&p=1 >

páginas 8-10, 63-82

Acesso: 26/06/2018

5.0 ANÁLISE DOS DADOS

Para melhor visualização e compreensão dos dados analisados optou-se por separar por tópicos em decorrência do assunto sob análise.

Foram divididos em:

- gastos com locação de imóveis,
- os valores dos bens no relatório do Tribunal de Contas e no balancete da PMSP ressaltando a atualização desses valores.
- Confronto entre os dados publicados por CGPATRI e os fornecidos pelo GEOSAMPA, em que foram utilizados dados de diversas regiões de São Paulo;
- E por fim foram apresentados alguns cálculos utilizando-se do valor venal de referência com o objetivo de apuração na amostra dos bens pesquisados do valor que não é contabilizado.

5.1 Gastos com locação de imóveis durante o exercício de 2016:

De acordo com informações constantes na base replicada do sistema de orçamento e finanças - SOF da Secretaria da Fazenda, o montante de recursos públicos alocados com pagamento de aluguéis, no exercício de 2016, foi de aproximadamente 136 milhões de reais, conforme mencionado no item 4.1.

Se o gestor público e os órgãos de controle (incluindo neste o controle social) fossem dotados de melhores ferramentas de acompanhamento gerencial, não haveria um gasto na ordem de 136 milhões com esta rubrica. Tal afirmativa leva em consideração que a pretendida ferramenta, em tese, seria capaz de integrar todo o acervo imobiliário da Prefeitura do Município de São Paulo em uma única plataforma e, munido de relatórios gerenciais específicos, facilitaria assim a comparação dos gastos em determinadas regiões, evidenciando, inclusive, eventuais imóveis desocupados e de propriedade da Prefeitura.

Os demais tópicos de análise irão expor de maneira mais detalhada o problema levantado neste tópico.

5.2 - Relatório TCM e Balancete Analítico a PMSP

O controle analítico contábil de bens imóveis públicos da PMSP, segundo dados obtidos no Relatório Anual de Fiscalização 2016 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM apresentado na tabela 5 na página 41, o item 4.2 é constituído basicamente dos bens de uso especial e dominial, sendo que a base dos dados é obtida através de planilhas de Excel e com valores não atualizados.

Ainda segundo este relatório, os saldos globais das contas contábeis analíticas não são suportados por registros individualizados dos imóveis que os compõe e que seus valores são atualizados anualmente por índices oficiais de inflação. Outros problemas foram apontados pelo referido relatório, como a morosidade de tempo dos processos de informação envolvidos.

A tabela 5 na página 41, apresentada pelo TCM e utilizada como base dados pelo Departamento de Contadoria da PMSP, faz referência ao Balancete Mensal Analítico de Janeiro a Dezembro de 2016 e que seria um Resumo do Relatório dos Bens Patrimoniais Imóveis, o qual é elaborado por DGPI (Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário e atual CGPATRI), mostra as contas de bens imóveis e suas movimentações.

Já na tabela 6, na página 42, que é o Balancete Analítico da PMSP pode-se notar que os saldos continuam exatamente com os mesmos valores (salvo os devidos arredondamentos por casas numéricas), ou seja, fica evidenciado que nem ao menos a atualização inflacionária foi realizada.

5.3 Geosampa x CGPATRI

Ao analisar os dados de diversas áreas do Município de São Paulo, evidenciou-se que, apesar dos cadastros de áreas públicas serem publicadas anualmente por CGPATRI, não haviam quaisquer áreas cedidas relacionadas no Relatório sobre Bens Imóveis, oriundo do mesmo setor e base para contabilização em Secretária de Finanças - SF.

Percebeu-se que o fato de se publicar a relação de bens no DOC, não significa que todas as áreas ali constantes estarão evidenciadas contabilmente.

Das áreas de croquis demarcadas no mapa 01 na página 44, ressalta-se que as áreas de cor amarelas são de uso dominial, enquanto que as de cor vermelha são de uso especial e as verdes são de uso comum, destacando-se apenas as de classificação de Uso Especial e Dominial.

Cumprido esclarecer que as áreas de Uso Comum, apesar de compor um maior volume, não são objeto do presente estudo.

Adicionou-se a esta as camadas Área Cedida e Cadastro de Área Pública – CAP, configuradas no mapa 02, à página 45. Entre seus limites utilizou-se a camada de pesquisa: Cadastro>Área Pública>Croqui Patrimonial.

Confrontadas estas mesmas áreas ao relatório publicado pelo CGPATRI, os dados coletados foram inseridos na tabela 7, página 46.

Pela tabela, distingue-se as áreas pelos seus tipos, números de croquis, CAP (Cadastro de Área Patrimonial), Auto de Cessão e CGPATRI, onde este último representaria se o bem imóvel está registrado contabilmente ou não, uma vez que acreditava-se que todos os bens imóveis contabilizados são aqueles repassados por este setor pertencente à Secretaria Municipal de Gestão.

Porém, descobriu-se em consulta ao Relatório de Bens Patrimoniais Imóveis – CGPATRI-PMSP – Dezembro/2016, Anexo B, que entre as áreas informadas, objeto de uso para contabilização, não haviam quaisquer áreas cedidas e, conforme já comentado, o fato de ter sido publicado não representa a informação ao setor contábil.

Como consequência, o que de fato as colunas CADASTRO CGPATRI demonstraram são quais os tipos de cadastros do Geosampa correspondem aos publicados por CGPATRI.

Também nota-se que dentro de uma área pertencente a um determinado croqui, pode ou não haver outras cedidas. Em análise mais aprofundada, constatou-se que duas das áreas (croquis 000074 e 000077 – página 47) não fazem parte da lista dos bens publicados por CGPATRI, portanto não foram contabilizados.

Das duas áreas objeto do destaque, os croquis 000074 e 000077, verifica-se que elas foram cedidas à Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo - EMURB, conforme informação nas próprias imagens de seus croquis, Mapas 03 e 04, através dos Decretos Municipais 10.747/1973 e 10.771/1973 respectivamente.

Embora não conste controle de cessão no GeoSampa, referida Estatal Municipal foi objeto de cisão em 08 de Dezembro de 2009, pelo então Prefeito Gilberto Kassab, conforme notícia encontrada na página da Prefeitura de São Paulo¹⁷, sendo que destaca-se o seguinte trecho:

...Em 8 de dezembro de 2009, o prefeito sancionou a Lei nº 15.056, que autorizou a cisão da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) em duas empresas. Foram criadas então a São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo) e a São Paulo Obras (SP Obras). O Decreto nº 51.415, de 16 de abril de 2010, regulamentou esse processo. Foi estabelecido que a São Paulo Obras fica vinculada à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb) e a SP Urbanismo à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Com isso, o secretário da SMDU passa a ser o presidente da SP Urbanismo.

A cisão tem como objetivo buscar uma maior eficiência para as duas empresas, com focos distintos na realização dos trabalhos, trazendo uma maior efetividade em sua atuação. A SP Obras cuidará da execução dos projetos e obras. Já a SP Urbanismo ficará com a missão de elaboração de projetos urbanos, em consonância com as principais características da SMDU. Esta secretaria coordena o desenvolvimento de projetos urbanos, promovendo a integração desses com os planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos, além de desenvolver os mecanismos e modelos mais adequados para a viabilização e implementação de projetos de desenvolvimento urbano, maximizando os resultados positivos para a cidade.

Da leitura da Lei nº 15.056/2009 nota-se que havia uma intenção de transferir os bens imóveis que estavam na Emurb para uma das duas Companhias fruto da cisão, senão vejamos:

§ 2º O capital inicial da SP-Obras, uma vez integralizado, e bem assim o capital da SP-Urbanismo poderão ser aumentados por ato do Executivo, mediante a incorporação de dotações orçamentárias que lhes forem consignadas, de reservas decorrentes de lucros líquidos de suas atividades, de reavaliação de seus ativos, de **transferência de bens móveis ou imóveis municipais**, ou de cessão de créditos ou direitos de qualquer natureza.

¹⁷ (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/noticias/?p=18711>)

§ 3º O Poder Executivo disporá por decreto sobre a **divisão**, entre as empresas cindida e cindenda, dos **valores legalmente vinculados à EMURB** em razão de sua atuação em operações urbanas. .. (grifo nosso)

Na leitura combinada da Lei 15.056/2009 com o Decreto nº 51.415 de 2010, nota-se que a EMURB, uma vez cindida, deu origem à SpUrbanismo, ocasionando a criação da SpObras, sendo esta denominada simplesmente “cindenda”.

Entretanto, o Decreto deixa claro que os bens imóveis da Emurb, agora SpUrbanismo, ficaram no Patrimônio desta:

[...]Art. 1º. **Fica cindida a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, que passa a ser denominada São Paulo Urbanismo – SP-Urbanismo**, na condição de empresa cindida, e dando origem, como empresa cindenda, à São Paulo Obras – SP-Obras, conforme autorizado pela Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009.

[...]

Art. 15. Os **imóveis** da SP-Urbanismo **permanecerão em seu patrimônio imobiliário**[...] (grifo nosso).

Em continuidade a demonstração da problemática vivida pelo controle dos bens imóveis públicos da PMSP, foram analisadas aleatoriamente, através do mapa de camadas de áreas públicas do GEOSAMPA, algumas dentre as dominiais e especiais, destacando duas delas em que os dados não encontram relacionamento com as informações contábeis fornecidas por CGPATRI.

A primeira destaca-se por uma área dominial, mapas 05 e 06 (páginas 48 e 49), localizada no distrito municipal de Itaquera sob o croqui nº 200423. Esta área está dentro de uma maior, de uso comum, croqui nº 100008, onde pelos registros de ocupação do solo, existe uma área desafetada ao município que autoriza o Executivo a concessão de uso especial para fins de moradia ou direito real de uso.

Neste ponto não há como afirmar qual a atual destinação da área, uma vez que a desafetação ocorreu no ano de 2003 e não há informações atualizadas após este período. A única informação é que tal área não está evidenciada na contabilidade, tampouco aparece na lista publicada por CGPATRI. Entretanto, na imagem 1 da página 49, ao observar a fotografia aérea da área, percebe-se que existem várias construções no local.

Em relação a área especial é ainda mais emblemático, pois a ela consta como área pública de uso especial do Distrito Municipal de Vila Prudente, com área total de 11.314,52 metros quadrados, conforme evidenciado no mapa 07 (página 50), sob o número de croqui 301174, mapa 08 (página 50) , que, pelo cadastro da Subsecretaria da Receita Municipal de SF – SUREM, consta como área fiscal, código de Setor 118 e Quadra 342, possuindo inúmeros lotes e, inclusive, considerando como exemplo o Lote indicado 0063, que se encontra ativa no cadastro, portanto com incidência de cobrança de Imposto Territorial Urbano – IPTU (mapas 09 e 10 – páginas 51 e 52).

Em relação a esta área, mais um detalhe chama atenção. As imagens 02 e 03, às páginas 51 e 52, demonstram respectivamente fotografias aéreas tiradas no ano de 2004, segundo informações do GEOSAMPA e atualizadas, retiradas da plataforma digital GOOGLE MAPS. É possível notar a mudança na área construída entre as duas fotos no decorrer deste intervalo de tempo e, importante citar, sem que se localize qualquer informação física ou contábil sobre este fato.

5.4 Cálculo dos bens utilizando o Valor Venal de Referência.

Para se ter uma estimativa do quanto a Administração Municipal estaria deixando de contabilizar em suas demonstrações, segue abaixo cálculo utilizando essa área não contabilizada.

Considerando que a área em questão tenha um total de 11.314,52 metros quadrados e seja realmente pública, pois pela Figura 7 (página 50) ela foi afetada através de um Ato de Imissão de Posse em 1.976, há mais de 40 anos e, a julgar apenas pela base do Valor Venal de Referência (VVR) calculada para fins de cobrança de Imposto de Transferência de Bens Imóveis - ITBI, obtida, para fins de exemplo, pela consulta do lote indicado na figura 09 (0063) na página de SF, localizada no Portal da PMSP¹⁸, demonstra-se em valores monetários o quanto isso representa.

Ao calcular-se o valor da área de 500 m² com o Valor Venal de Referência (VVR) dela que é de R\$ 260.271,00 (Figura 01), obtêm-se um valor de base por

¹⁸ <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/tvm/frm_tvm_consulta_valor.aspx>. Acesso em 12/06/2018

metro quadrado de R\$ 520,54 que representaria o metro quadrado de terreno, sem considerar nenhuma área construída.

Em seguida, multiplicando-se este valor de metro quadrado pela área total citada anteriormente, encontra-se o valor que poderia estar devidamente contabilizado. O que seria algo em torno de R\$ 5,89 milhões de reais, somente nesta pequena fração da cidade.

5.4.1 Herança Vacante

Outro problema no controle dos bens móveis são os imóveis adquiridos pela Administração Municipal por Herança Vacante que, segundo o Código Civil Brasileiro, em seu artigo 1819, são os bens deixados por falecimento de pessoa cujos herdeiros legais não são notoriamente conhecidos, ficando sob a guarda e administração de curador, até sua declaração de vacância.

O Município de São Paulo, pelas proporções de metrópole que tem, possui muitos imóveis com esta característica, inclusive muitos que já devam estar sob seu domínio, como por exemplo, um imóvel localizado no subdistrito de Santa Cecília, sendo este já cadastrado com o número de CAP 000075 e SQL 007.012.1068-0, conforme verificado no GEOSAMPA¹⁹ em suas diversas camadas de pesquisas e documentos de bases diversas fiscais e geoespaciais.

Ocorre que este imóvel é de domínio da PMSP, conforme escritura lavrada no 2º Cartório de Registro de Imóveis, sob o número de matrícula 55.787 e através de consulta pública no Portal da Prefeitura de São Paulo, na página da Secretaria da Fazenda, consultamos que seu Valor Venal de Referência – VVR da base do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI²⁰ é de R\$ 155.265,00 (Figura 02, página 50). Todavia, tal imóvel não foi localizado em listagem repassada por CGPATRI para fins de contabilização.

Em pesquisa com as mesmas ferramentas utilizadas no exemplo anterior, em uma área mais significativa, nos distritos de Santa Cecília e República, foram localizados ao todo 09 (nove) imóveis de herança vacante.

¹⁹ <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>. Acesso em 19/06/2018>

²⁰ http://www3.prefeitura.sp.gov.br/tvm/frm_tvm_consulta_valor.aspx. Acesso em 19/06/2018>

Destes, conforme se verifica na tabela 08, quase a totalidade consta como domínio da PMSP, (somente em um imóvel, o de número CAP 000044, a Prefeitura possui apenas uma fração ideal de posse), mas todos já se encontram cadastrados com números de CAP e, de acordo com o que se constatou, não há evidências que algum deles esteja registrado contabilmente.

O valor total de R\$ 1,44 milhões de reais dado pelo VVR, na tabela 8 (página 54), representa o mínimo a se atingir em um possível leilão destes imóveis, se este fosse o critério de avaliação adotado pela Administração Municipal, já que atualmente não existe um critério oficial, porém há estudos que com o desenvolvimento do sistema de controle dos imóveis seja editado um Decreto ou portaria para estabelecer este critério.

Considerando que a Administração Pública não possui a prerrogativa de dispor de qualquer recurso, pressupõe-se que, devidamente apreciados os critérios de avaliação e pela relevância, tais valores poderiam ser destinados a políticas públicas, como por exemplo, reforma de hospitais, compra de novos equipamentos, entre outros.

Entretanto, diante do apresentado surgem algumas dúvidas dentre as quais:

- 1.Quantos imóveis ou áreas públicas estão contabilizados?
- 2.Destes, qual o valor total registrado?
- 3.Qual seria o valor justo ao qual deveriam estar contabilizados?
- 4.Qual a diferença, entre os valores registrados e o que se deveria registrar?

Para tentar responder essas questões, foi elaborado um quadro comparativo, localizado à página 55, daquilo que existe como área pública, características e seus respectivos códigos (Geosampa), propriedade fiscal, obtidos da base de dados do IPTU do GEOSAMPA, dados contábeis registrados (Relatórios) e o valor justo (VVR).

Houve a preocupação de se separar algumas das principais áreas públicas do distrito do Bom Retiro, acrescentadas das áreas cedidas à EMURB e de herança

vacante, alimentando os dados coletados dentre as variáveis. A área localizada no distrito de Itaquera não foi incluída, pois não possui cadastro como área fiscal, o que torna inviável o cálculo do valor VVR.

Da análise dos dados apresentados na tabela 9 da página 55, percebe-se que para uma área de determinado croqui, pode haver mais de um SQL (por exemplo, os croquis 000189, 000206 e 200416).

Vale destacar que existem áreas cadastradas na base de dados do IPTU paulistano como de propriedade particular, tanto física como jurídica. Também algumas outras como área pública pertencentes a outros entes da PMSP, por exemplo a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB e EMURB.

Com a ajuda das ferramentas do Geosampa, já mostradas nos Mapas 7 a 10, respectivamente entre às páginas 50 e 52, foi possível o preenchimento das colunas de 1 a 5. Dos Relatórios sobre Áreas Públicas de CGPATRI, após atualização dos valores ao índice IPC-FIPE, a coluna 6. Por fim, os valores correspondentes à coluna 7, foram obtidos no Portal da PMSP, conforme já demonstrado nas Figuras 01 e 02, na página 53.

Dando ênfase aos valores, pode-se perceber que existem algumas áreas, menores dentro da amostra, que possuem registros contábeis acima daquele que seria o seu valor justo, como nas áreas de croquis 300076, 000304, 000229 e 000189, sendo que neste último o valor chega a ser mais de 12 milhões de reais a mais para o valor contabilizado.

Entretanto, o valor sendo maior não quer dizer, em absoluto, algum tipo de vantagem, pois poderia, da mesma forma, levar a falsas impressões para uma tomada de decisão, sobretudo neste exemplo, onde a diferença seria relevante para um único imóvel.

Entretanto este é o método mais justo, pois, além da grande maioria demonstrar o valor registrado abaixo do cálculo do VVR, também há que ser observado como um Órgão Público poderia valorar sua base de incidência de um tributo como o ITBI que incide sobre transações financeiras de venda de imóveis entre particulares, de forma minoritária?

Salienta-se que o valor do somatório nesta comparação, foi de aproximadamente de R\$ 459 milhões de reais, na soma da coluna DIFERENÇA da tabela 09, na página 55, com base apenas nesta pequena amostra dentro de um universo imensamente maior que é a cidade de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve o propósito de analisar eventual vulnerabilidade no controle patrimonial dos bens públicos, utilizando-se do método exploratório e restringindo a pesquisa a algumas áreas específicas na Cidade de São Paulo, deste modo pretendeu-se ressaltar a importância desse controle, como importante ferramenta de gestão da administração pública municipal, notadamente observando as orientações contidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e, de forma residual, as disposições contidas na Portaria STN nº 548, de 24 de Setembro de 2015.

Diante dos achados trazidos para este trabalho, dentro do estudo exploratório, observou-se que os dados internamente obtidos, para o registro contábil, não refletem de maneira fidedigna às informações dos cadastros físicos publicadas pela Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Municipal – CGPATRI, como extensamente demonstrado na fase de coleta de dados do item 4 nas páginas 40 à 54, e análise destes no item 5, nas páginas 55 à 62.

Conseqüentemente, tal incoerência, pode vir a ocasionar prejuízos em termos de gerenciamento e de prestação de serviços eficientes e eficazes, assim como foi exposto nas amostras apresentadas sobre o montante de recursos públicos despendidos com aluguéis, girando em torno de R\$ 136 milhões de reais, em razão da quantidade ignorada de imóveis públicos disponíveis.

Importante ainda destacar que, dentre às áreas cedidas, que são as áreas que na tabela 7, página 46, estão com a palavra “não” na coluna CADASTRO CGPATRI, nove áreas não constam do registro contábil. Deixando claro, com base nesta pequena porção de subdivisão do município, o quanto a Administração necessita ajustar seus controles contábeis.

Levando-se em consideração a tabela 9, página 55, o valor monetário envolvido, ou ainda, o quanto de diferença se pode apresentar entre o valor contabilizado, e o valor que quantias legítimas e atualizadas deveriam demonstrar, imprescindível reconhecer a importância de uma base de dados edificada em informações convergentes.

No estudo das áreas de Itaquera e Vila Prudente o que se pode concluir é que a Administração Pública não tem controle sobre o que acontece em suas áreas dominiais e especiais, pois foi demonstrado que empreendimentos imobiliários foram feitos nestas duas áreas sem que se fossem localizados vestígios de informações que corroborassem tais acontecimentos. Importante lembrar que estas são apenas duas pequenas áreas incrustadas na metrópole.

Outrossim, a não ser pelo consenso de que a base do VVR do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI seria a forma mais justa para valoração dos imóveis públicos da Cidade de São Paulo, concluímos ser impraticável responder as demais questões formuladas no item 5.4.1., notadamente por conta da não observância das orientações e regras contidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e na Portaria STN nº 548, de 24 de Setembro de 2015. Ademais, corroborando com o objeto da pesquisa em tela, tais fatos reforçam a manifestação consignada pelo TCM, no Relatório Anual de Fiscalização – RAF, concernente às contas de 2016, sobre a precariedade dos controles, constantes em planilha de Excel. E sobre a inexistência de registros individualizados dos imóveis na contabilidade.

Aludida manifestação alertou quanto aos problemas de registros e morosidade nos processos de controle.

Considerando as análises feitas no Balancete Analítico da PMSP, as quais demonstraram que nem ao menos a atualização dos valores dos saldos das contas de imóveis tem sido realizada, pelos Relatórios de CGPATRI e com base nos dados encontrados no GEOSAMPA, podemos afirmar que os controles utilizados pela Prefeitura da Cidade de São Paulo não demonstram de maneira fidedigna a efetiva situação Patrimonial do Ente Público, confirmando o problema exposto.

Por certo que no decorrer deste estudo, iniciativas de melhoria e solução da problemática foram elencadas, como por exemplo, a implantação de um sistema integrado para o controle de bens imóveis pela PMSP, conforme mencionado. Não obstante tal providência, ainda, em processo de desenvolvimento com a contratação de empresa especializada, demonstra o quanto a Administração Municipal está susceptível ao tema.

Constata-se que os controles dos dados sobre bens patrimoniais, levantados neste estudo, necessitam de consistência e de aderências às Normas Legais que regem a matéria, além de efetivas práticas que informem, com transparência e eficiência, como são geridos os recursos colocados à disposição deste ente público municipal e, por consequência, que contribuam com o desenvolvimento de uma administração ágil, íntegra no tratamento das suas informações e na prestação de um serviço público de qualidade em benefício de toda a sociedade.

Quanto ao objetivo proposto no início desta pesquisa que foi a verificação se os bens imóveis públicos municipais constam do registro contábil, constatou-se que nem todos os bens pertencentes ao Município constam de seu Balanço Patrimonial.

Entretanto não foi possível identificar a quantidade dos bens públicos imóveis nesta situação, nem tampouco determinar quais seriam estes bens imóveis, apesar da evidência de que há inconsistência nos sistemas de controle dos bens públicos municipais.

Essa conclusão foi decorrente da constatação de que, embora exista uma preocupação em se evidenciar os bens públicos dominicais e especiais por parte dos órgãos responsáveis (CGPATRI e SF), os dados encontrados em plataformas como o GEOSAMPA demonstram que os atuais controles estão muito aquém da quantidade de bens imóveis que a Prefeitura de São Paulo possui.

Desta forma, concluímos que, o que está evidenciado nos registros contábeis não demonstra a realidade de todo patrimônio pertencente à municipalidade. Contudo, com as ferramentas atuais de controle, não é possível mensurar o quanto isso representa, ou seja, não há controles suficientes para que seja possível quantificar ou demonstrar quais são os bens imóveis especiais e dominicais que não constam dos registros contábeis da Prefeitura do Município de São Paulo.

O estudo restringiu-se às conclusões alcançadas nas delimitações dos bairros escolhidos e dos documentos disponíveis atualmente, portanto outros estudos poderão dar continuidade à pesquisa sobre os bens imóveis do Município de São Paulo.

REFERÊNCIAS

ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO 9001:2015 - Sistema de Gestão da Qualidade - Requisitos.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** (MCASP). 7 ed. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Plano de Contas Aplicada ao Setor Público** (PCASP Estendido 2018 – IPC 00). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/pcasp acesso em 06/04/2018

_____. **Secretaria do Tesouro Nacional**. PORTARIA Nº 548, DE 24 DE SETEMBRO DE 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/653221/Item+1+-+Portaria+548-2015+-+PIP-CP.pdf/094a16c7-930a-47af-87d9-22ce78053514>_acesso em 27/12/2018

_____. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Anexo à Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/653221/Item+1+-+PIP-CP+-+Anexo+Portaria+548-2015.pdf/02621710-aeb1-43ca-8289-db115cf68356> acesso em 27/12/2018

_____. **Constituição Federal** (1988). Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato,

cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** (MCASP). 7ª Edição. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>.

BREGA, José Fernando Ferreira. **Lei Orgânica do Município de São Paulo Anotada.** Atualizada até a Emenda nº 28/2006. Associação dos Procuradores do Município de São Paulo, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral a Administração.** 3 ed..Editora McGraw-Hill Ltda.

DRUCKER, Peter F. **Introdução à Administração.** Livraria Pioneira Editora. São Paulo. 1984.

CERVO, Amado Luiz et al. **Metodologia Científica.** 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

FEIJÓ, Paulo Henrique et al. **Entendendo a Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Do Ativo ao Patrimônio Líquido.** 1. ed.. Brasília: Editora Gestão Pública, 2017.

G1-GLOBO. Disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/02/predio-do-hotel-othon-em-sp-ira-abrigar-secretaria-municipal.html>;

GEOSAMPA. Disponível em http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx; Acesso em 03/07/2018;

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro.** 7 ed.. revista e atualizada. 2009. Editora Saraiva.

JUNIOR. Luiz Manoel Gomes. **Ação Popular – Aspectos Polêmicos. Lei de Responsabilidade Fiscal – Improbidade Administrativa – Danos Causados por Liminares e Outros Pontos Relevantes.** Revista, ampliada e atualizada – 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

JUNIOR, José Jayme Moraes. **Contabilidade Geral.** 2 ed. Revista e Atualizada. 2010. Elsevier.

MACHADO, Costa Machado; CHINELLATO, Silmara Juny. **Código civil Interpretado.** 2009.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à Administração.** 5 ed.. Revista e Ampliada. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 15 ed. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. Malheiros Editores.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 25 ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. 2000

MELLO, Celso Antônio Bandeira de - **Curso de Direito Administrativo.** 32 ed. Revista e Atualizada até a emenda Constitucional 84 de 02.12.2014. Malheiros Editores, 2015.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de Metodologia Científica.** 2 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo.** 7 ed. 2009. Elsevier.

PELICIOLI. Angela Cristina. MOURA. Cláudio Zoch. **Comentários aos tipos penais previstos na Lei dos Crimes de Responsabilidade Fiscal.** Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. São Paulo. LT, 2002.

PETTER, Lafayette Jósue - **Direito Financeiro.** 5 ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di – **Direito Administrativo** – 22 ed. São Paulo: Atlas AS, 2009.

SALES, Ulisses. **Administração Gerencial**: Uma revolução na Área Pública. 1 ed., São Paulo: Ripress, 2010.

SANCHES. Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23 ed.. Atual. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA. Moacir Marques da. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Enfoque Jurídico e Contábil para os Municípios**. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA. Moacir Marques da. **Lei de Responsabilidade Fiscal para Concurso Público**. São Paulo: Verbatim, 2015.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**, trad Daniel Grassi – 2 ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.