



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PROCESSOS
MESTRADO PROFISSIONAL

**OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DO REPASSE AOS MUNICÍPIOS E AO
DISTRITO FEDERAL – DF, ORIUNDO DA LEI 13.240, DE 30 DE DEZEMBRO
DE 2015**

Fabiano Franco França

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Processos – Mestrado Profissional, PPGEP/ITEC, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Processos.

Orientador: Jandecy Cabral Leite

Belém

Agosto de 2021

**OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DO REPASSE AOS MUNICÍPIOS E AO
DISTRITO FEDERAL – DF, ORIUNDO DA LEI 13.240, DE 30 DE DEZEMBRO
DE 2015**

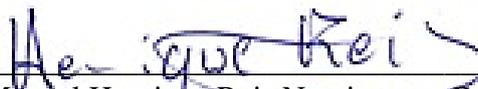
Fabiano Franco França

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA PROCESSOS – MESTRADO PROFISSIONAL (PPGEP/ITEC) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ENGENHARIA DE PROCESSOS.

Examinada por:



Prof. Jandecy Cabral Leite, Dr.
(PPGEP/ITEC/UFPA-Orientador)



Prof. Manoel Henrique Reis Nascimento, Dr.
(PPGEP/ITEC/UFPA-Membro)



Prof. David Barbosa de Alencar, Dr.
(FAMETRO-Membro)

BELÉM, PA - BRASIL

AGOSTO DE 2021

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA**

França, Fabiano Franco, 1977-
Otimização do processo do repasse aos municípios e ao
Distrito Federal - DF, oriundo da lei 13.240, de 30 de dezembro
de 2015 / Fabiano Franco França - 2021.

Orientador: Jandecy Cabral Leite

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal
do Pará. Instituto de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação
em Engenharia de Processos, 2021.

1. Otimização 2. Repasse aos Municípios 3. Lei nº 13.240,
de 30 de dezembro de 2015 I. Título

CDD 670.42.

*Dedico este trabalho aos meus pais,
minha esposa Micaela Castelo Branco e
meu filho Guilherme Lorenzo e todos
aqueles que contribuíram para sua
realização*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por essa conquista, o meu orientador Jandecy Cabral Leite, homem íntegro, transparente e objetivo e por sua dedicação e zelo no acompanhamento durante as pesquisas e pela assistência na elaboração desta dissertação.

Aos professores e colegas do PPGEF e ao corpo técnico da Secretária de Coordenação e Governança do Patrimônio da União em especial a diretora do departamento de Gestão de Receitas Patrimoniais Aline Beatrícia Ibrahim.

Por fim, quero agradecer a todos que, de alguma forma, me ajudaram para que eu alcançasse esse objetivo.

“Tente uma, duas, três vezes e se possível tente a quarta, a quinta e quantas vezes for necessário. Só não desista nas primeiras tentativas, a persistência é amiga da conquista. Se você quer chegar aonde a maioria não chega, faça o que a maioria não faz ...”

(Bill Gates)

Resumo da Dissertação apresentada ao PPGEP/UFPA como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia de Processos (M. Eng.)

**OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DO REPASSE AOS MUNICÍPIOS E AO
DISTRITO FEDERAL – DF, ORIUNDO DA LEI 13.240, DE 30 DE DEZEMBRO
DE 2015**

Fabiano Franco França

Agosto/2021

Orientador: Jandecy Cabral Leite.

Área de Concentração: Engenharia de Processos

Os serviços públicos importaram uma gama de técnicas e instrumentos de gestão de desempenho para aumentar a eficiência e a qualidade dos processos e serviços e a transparência dos resultados, incluindo planejamento racional, definição de metas e controle orçamentário, gestão enxuta e medição de desempenho. A Lei nº 13.240/15, que trata sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. A maioria das organizações do setor público está enfrentando um escrutínio cada vez maior em meio a pedidos de maior responsabilidade, monitoramento e controle. Desta forma, o objetivo da presente dissertação é analisar as falhas do processo do repasse, nos últimos 5 (cinco) anos, assim como quantificar os valores não repassados aos estados. A primeira etapa da pesquisa foi constituída de uma revisão bibliográfica. A análise de conteúdos desenvolveu-se em três fases: primeiramente foi realizada uma análise prévia; posteriormente foi feita a escolha dos documentos e das informações obtidas nas bases de dados da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e, por fim, houve a exploração do material com a devida interpretação dos dados e discussão entre os autores. Os resultados mostram como principais falhas a descontinuidade das gestões dos municípios na divulgações das informações das Plantas de Valores Genéricos –PVG as Superintendências Regionais da Secretaria do Patrimônio da União até o dia 30/06 de cada ano; na catalogação e envio dos dados da PVG nas Superintendências Regionais para Coordenador-Geral de Avaliação e Contabilidade do Patrimônio – CGCAV/SPU/ME. Foi verificado que algumas Superintendências

Regionais ou enviaram equivocado a lista de municípios com direitos ou enviaram atualizações da PVG de anos anteriores; envio dos dados (CNPJ e Contas Correntes) incompletos ou com divergências por parte do Banco do Brasil; no processo na Coordenação Geral de Arrecadação na Elaboração dos Municípios com direitos ao Repasse; no processo na Coordenação Geral de Arrecadação no pagamento no Sistema Integrado de Administração – SIAFI. Conclui-se que, além de introduzir importante melhoria no processo de acompanhamento das receitas patrimoniais, a ferramenta permitiu estimar os valores a serem repassados aos Municípios conforme estabelecido no art. 27 da Lei nº 13.240/2015, que alterou o Decreto-Lei nº 2.398 de 21/12/1987 com a inclusão do art. 6º-B.

Abstract of Dissertation presented to PPGE/UFPA as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master in Process Engineering (M. Eng.)

**OPTIMIZATION OF THE TRANSFER PROCESS TO THE MUNICIPALITIES
AND THE FEDERAL DISTRICT - DF, ORIGINS OF LAW 13,240, OF
DECEMBER 30, 2015**

Fabiano Franco França

August/2021

Advisor: Jandecy Cabral Leite

Research Area: Process Engineering

Public services imported a range of performance management techniques and instruments to increase the efficiency and quality of processes and services and the transparency of results, including rational planning, target setting and budget control, lean management and performance measurement. Law No. 13,240/15, which deals with the administration, disposal, transfer of property management from the Union and its use for the constitution of funds. Most public sector organizations are facing increasing scrutiny amid calls for greater accountability, monitoring and control. Thus, the objective of this dissertation is to analyze the failures of the transfer process, in the last 5 (five) years, as well as to quantify the amounts not transferred to the states. The first stage of the research consisted of a literature review. Content analysis was developed in three phases: first, a previous analysis was carried out; subsequently, the choice of documents and information obtained from the databases of the Secretariat for Heritage of the Union (SPU) was made and, finally, the material was explored with the proper interpretation of the data and discussion among the authors. The results show, as the main failures, the discontinuity of the municipalities' administrations in the disclosure of information from the Plants of Generic Values – PVG to the Regional Superintendencies of the Union's Patrimony Secretariat until 06/30 of each year; in the cataloging and sent the PVG data to the Regional Superintendencies to the General Coordinator of Heritage Assessment and Accounting – CGCAV/SPU/ME. It was found that some Regional Superintendencies either sent

wrongly the list of municipalities with rights or sent updates of the PVG from previous years; sending of data (CNPJ and Current Accounts) incomplete or with divergences by Banco do Brasil; in the process in the General Coordination of Collection in the Preparation of Municipalities with Rights to Transfer; in the process in the General Coordination of Collection of Payment in the Integrated Administration System - SIAFI. It is concluded that, in addition to introducing an important improvement in the process of monitoring heritage revenues, the tool allowed us to estimate the amounts to be transferred to the Municipalities as established in art. 27 of Law No. 13,240/2015, which amended Decree-Law No. 2,398 of 12/21/1987 with the inclusion of art. 6-B.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO.....	1
1.1 - MOTIVAÇÃO.....	1
1.2 - JUSTIFICATIVA DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	3
1.3 - OBJETIVOS.....	4
1.3.1 - Objetivo geral.....	4
1.3.2 - Objetivos específicos.....	5
1.4 - CONTRIBUIÇÕES DA DISSERTAÇÃO.....	5
1.4 - ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	5
CAPÍTULO 2 - REVISÃO DA LITERATURA.....	6
2.1 - ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO.....	6
2.2 - LEGISLAÇÕES ESPECÍFICAS.....	7
2.3 - GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO.....	9
2.3.1 - Patrimônio da União.....	12
2.4 - SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU).....	13
2.4.1 - Instrumentos da SPU.....	16
2.4.1.1 - Aforamento.....	16
2.4.1.2 - Alienação.....	17
2.4.1.3 - Autorização de uso.....	18
2.4.1.4 - Cessão de uso gratuita.....	18
2.4.1.5 - Cessão de uso onerosa.....	21
2.4.1.6 - Cessão de condições especiais.....	22
2.4.1.7 - Cessão provisória.....	23
2.4.1.8 - Permissão de uso.....	23
2.4.1.9 - Inscrição de ocupação.....	24
CAPÍTULO 3 - MATERIAIS E MÉTODOS.....	27
CAPÍTULO 4 - RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	30
4.1 - DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA PREVISÃO DA ARRECADAÇÃO E DOS REPASSES AOS MUNICÍPIOS.....	30
4.1.1 - Previsão de arrecadação para o exercício de 2016.....	30
4.1.2 - Previsão de arrecadação para o exercício de 2017.....	44

4.1.3 - Previsão de arrecadação para o exercício de 2018.....	44
4.2 - ANÁLISE DOS REPASSES.....	47
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	55
5.1 - CONCLUSÕES.....	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1	Organograma da SUP	14
Figura 4.1	Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Fev. 2016).....	32
Figura 4.2	Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Abr. 2016).....	32
Figura 4.3	Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Mai. 2016).....	32
Figura 4.4	Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Jun. 2016).....	35
Figura 4.5	Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Jul. 2016).....	35
Figura 4.6	Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Ago. 2016)....	36
Figura 4.7	Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Set. 2016).....	36
Figura 4.8	Descrição dos valores creditados nas contas correntes utilizadas para repasse de recursos do fundo de participação dos municípios.....	51
Figura 4.9	Webinar realizado no Youtube pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM.....	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1	Queda na arrecadação com taxas de foro, laudêmio e ocupação..	30
Tabela 4.2	Queda na arrecadação com taxas de foro, laudêmio e ocupação..	33
Tabela 4.3	Arrecadação total prevista para 2016 (Janeiro).....	37
Tabela 4.4	Arrecadação total em milhões prevista para 2016 (Abril).....	38
Tabela 4.5	Arrecadação total prevista para 2016 (Maio).....	39
Tabela 4.6	Arrecadação total prevista para 2016 (Junho).....	40
Tabela 4.7	Arrecadação total prevista para 2016 (Julho).....	41
Tabela 4.8	Arrecadação total prevista para 2016 (Agosto).....	41
Tabela 4.9	Arrecadação total prevista para 2016 (Setembro).....	42
Tabela 4.10	Arrecadação total no Rio de Janeiro.....	42
Tabela 4.11	Arrecadação total prevista para 2017.....	44
Tabela 4.12	Resumo dos repasses realizados em 2016, 2017 e 2018.....	45
Tabela 4.13	Valores creditados nas contas dos municípios em cada estado e no Distrito Federal.....	45
Tabela 4.14	Repasses feitos ao município de Manaus.....	48
Tabela 4.15	Valores dos repasses aos municípios.....	49
Tabela 4.16	Distribuição do montante aos 139 municípios e ao Distrito Federal.....	49
Tabela 4.17	Capitais que não tiveram repasse em 2021.....	52
Tabela 4.18	Maiores perdas de repasse em 2021.....	52
Tabela 4.19	Superintendências Regionais com menores desempenhos no repasse aos municípios.....	53

NOMENCLATURA

ADCT	ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS
CDRU	CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CGCAV	COORDENAÇÃO-GERAL DE AVALIAÇÃO E CONTABILIDADE DO PATRIMÔNIO
CGARC	COORDENAÇÃO-GERAL DE ARRECADAÇÃO
CNM	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS
DARF	DOCUMENTO DE ARRECADAÇÃO DE RECEITAS FEDERAIS
DAU	DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO
DF	DISTRITO FEDERAL
FPM	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IN	INSTRUÇÃO NORMATIVA
IPCA	ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO
IPTU	IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA
ITBI	IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS
MNRU	MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA
MP	MEDIDA PROVISÓRIA
MPOG	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
OC	ÓRGÃO CENTRAL
OPT	ORDEM BANCÁRIA
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PNDU	POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO
PNGPU	POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
RFFSA	REDE FERROVIÁRIA FEDERAL
RIP	REGISTRO IMOBILIÁRIO PATRIMONIAL
SELIC	SISTEMA ESPECIAL DE LIQUIDAÇÃO E DE CUSTÓDIA
SERPRO	SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS

SPU

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO
PATRIMÔNIO DA UNIÃO

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1 - MOTIVAÇÃO

O setor público é instado a inovar para melhorar o desempenho do serviço público e, ao mesmo tempo, otimizar continuamente as operações atuais para aumentar a eficiência. Nas últimas décadas, o esforço das organizações de serviço público para melhorar a qualidade, eficiência e eficácia dos serviços públicos foi fortemente influenciado pelos princípios da Nova Gestão Pública de racionalização econômica e pensamento empresarial. Os serviços públicos importaram muitos conceitos, práticas e instrumentos semelhantes aos de negócios da iniciativa privada, como desempenho e gestão estratégica, gestão da qualidade, mais autonomia gerencial, uma cultura mais empreendedora e inovadora e orientação aprimorada para o 'cliente'. De fato, há evidências de que as reformas de gestão e práticas de gestão de desempenho - em média - contribuem para o desempenho do serviço público, embora as críticas a essas reformas e práticas permaneçam potentes. No entanto, um foco incessante na eficiência e medição de desempenho também pode resultar em esforços para otimizar processos para atingir metas de desempenho de curto prazo de forma eficiente, mas introduzir barreiras à inovação, com um risco inerente para os resultados de longo prazo da organização (AGUIAR, 2018).

A inovação e a otimização são essenciais para melhorar o desempenho. A inovação é geralmente definida como a implementação de um novo conceito - técnico, organizacional, político, de serviço ou outro - que muda e melhora o funcionamento e os resultados do setor público. Este conceito é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção. A inovação está associada a atividades exploratórias, renovação descontínua de processos, técnicas e serviços, rompendo com as mentalidades atuais, gerando novos conhecimentos e aprendendo novas competências, flexibilidade e experimentação, tomada de risco e a possibilidade de fracasso (SILVA, 2014).

A otimização pode ser definida como uma melhoria gradual das políticas públicas, processos, técnicas e serviços atuais, em continuidade com o passado. A otimização está associada a atividades de exploração, melhoria incremental, refinamento de práticas

atuais, exploração de conhecimentos e competências existentes, dentro das mentalidades atuais.

As organizações podem ter uma preferência por inovar ou otimizar, o que - seguindo o modelo de MILES e SNOW (1978) - também pode ser rotulado como uma estratégia mais de 'prospecção' (ou seja, inovação) ou mais 'de defesa' (ou seja, otimização), ou não desenvolver uma estratégia coerente e principalmente assumir uma postura 'reativa'. No entanto, a tipologia de MILES e SNOW inclui outra abordagem estratégica, a de 'analísadores' que equilibram elementos prospectivos e defensivos e criam estruturas e processos que permitem tanto a inovação quanto a otimização. Esses analisadores, que são igualmente hábeis em otimizar continuamente os processos, produtos e serviços atuais e desenvolver e implementar novos, também são geralmente chamados de organizações ambidestras (BALDAN *et al.*, 2009).

Os serviços públicos importaram uma gama de técnicas e instrumentos de gestão de desempenho para aumentar a eficiência e a qualidade dos processos e serviços e a transparência dos resultados, incluindo planejamento racional, definição de metas e controle orçamentário, gestão enxuta e medição de desempenho. Os benefícios de curto prazo das estratégias de otimização, enfatizando os resultados de curto prazo e a eficiência dos processos de trabalho, podem levar à super otimização e priorizar a eficiência em relação à eficácia dos serviços públicos, prejudicando o desempenho de longo prazo (CARVALHO FILHO, 2016; MOREIRA e COSTA, 2017).

A Lei nº 13.240/15, que trata sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Tal norma foi um divisor de águas na cobrança das taxas do Patrimônio da União, alterando pontos significativos com relação as alíquotas das taxas de ocupação e laudêmio até então praticadas (BRASIL, 2015).

A legislação estabelece cobrança pela utilização dos bens imóveis da União, como forma de retornar à sociedade parte do privilégio dos usuários de imóveis da União em usufruir de um bem que é de todos. Esses recursos, que são arrecadados pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), são conhecidos como “receitas patrimoniais”, que não se enquadram como tributos, mas de contraprestações pelo uso exclusivo desses imóveis.

A maioria das organizações do setor público está enfrentando um escrutínio cada vez maior em meio a pedidos de maior responsabilidade, monitoramento e controle.

Assim, de acordo com CARVALHO FILHO (2016), muitas áreas do setor público estão trabalhando para alcançar um maior nível de transparência.

Os estudiosos argumentam que as organizações de serviços públicos, portanto, enfrentam uma compensação entre atingir metas de desempenho de curto prazo, como eficiência e eficácia, e metas de longo prazo ou estratégicas centradas mais em resultados sociais.

1.2 - JUSTIFICATIVA DO PROBLEMA DE PESQUISA

Neste trabalho, aumentaremos nosso entendimento sobre a melhoria do desempenho do serviço público, em especial o que preconiza o art. 27 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, incluindo o art. 6º-B no Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, que estabeleceu a obrigatoriedade de a União, por intermédio da SPU, repassar aos Municípios e ao Distrito Federal - DF o correspondente a 20% (vinte por cento) das arrecadações anuais do ano anterior referentes a Foro, Taxa de Ocupação e Laudêmio, cobradas pela utilização daqueles imóveis localizados nos municípios e no DF. Introduziremos o termo 'otimização' para melhoria incremental contínua para evitar confusão relacionada ao termo 'melhoria' e sua fusão com inovação. Além disso, também é importante enfatizar que a otimização em nosso trabalho não deve ser confundida com um foco exclusivo na eficiência, ou seja, a reprodução constante do existente contra custos mais baixos ou em menor tempo, - em vez disso, a otimização implica um foco contínuo na melhoria dos serviços, políticas, processos e técnicas existentes.

A capacidade de buscar inovação e, ao mesmo tempo, otimizar processos, produtos ou serviços existentes é referida como capacidade ambidestra. A ambidestria organizacional é importante porque, embora a inovação e a otimização compitam por recursos no curto prazo, ambas são necessárias (e se reforçam mutuamente) para permitir o sucesso a longo prazo.

No entanto, a ambidestria é difícil de alcançar. As organizações que são boas em inovação ou otimização correm o risco de inovar ou otimizar demais, o que pode prejudicar seu desempenho. Se eles se envolverem com muita pressa na inovação às custas da otimização, podem sofrer os custos da experimentação e assumir muitos riscos sem obter muitos benefícios. Isso pode aprisionar uma organização em um ciclo infinito de falhas e mudanças não recompensadoras, a chamada armadilha do fracasso ou armadilha da inovação. Organizações super otimizadas se prendem por muito tempo a

uma estratégia de otimização onde a inovação é necessária, por causa de seu sucesso de curto prazo e risco limitado. O risco dessa chamada armadilha do sucesso ou armadilha da otimização é que as organizações podem se contentar em permanecer em um caminho inferior e ignorar um caminho mais promissor. Assim, embora as atividades de otimização possam inicialmente melhorar o desempenho, a otimização contínua e consistente pode, a longo prazo, diminuí-lo.

Este trabalho contribuirá para a pesquisa não apenas nas questões referentes à engenharia do processo, mas traçará parâmetros para a gestão pública ao examinar as relações potencialmente não lineares entre otimização, inovação e o tocante às receitas oriundas com o pagamento de taxas de ocupação, de foro e de laudêmio de quem ocupa imóveis da União, os art. 17 da Lei nº 13.240, de 2015, e 16-G da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, de igual forma, que determinaram o repasse de 20% da receita patrimonial decorrente da alienação dos imóveis da União que estiverem inscritos em ocupação e, também, da remição de foro do imóveis em regime enfiteutico, respectivamente, observando sempre a localização do imóvel. Devemos registrar que esses repasses tratados nos itens precedentes devem ser realizados até o dia 1º de fevereiro de cada ano.

Conforme preconizado no art. 11-B, §§ 4º e 5º, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para fazerem jus ao repasse os entes federativos têm que enviar à SPU as informações sobre o valor venal dos terrenos localizados sob sua jurisdição, com o intuito de subsidiar a atualização da base de dados da referida Secretaria.

Nos últimos 5 anos, foi verificado, que somente, em torno de 40% do valor efetivo foi repassado aos municípios, pois, os mesmos, não atenderem o disposto no art. 11-B, §§ 4º e 5º, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

Estamos interessados na inovação e otimização 'total' ou 'geral' - incluindo políticas, serviços, processos e técnicas - e seu impacto, inclusive em programas sociais, definido pelas prefeituras que atenderam ao processo de repasse aos Municípios e ao Distrito Federal – DF, da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.

1.3 - OBJETIVOS

1.3.1 - Objetivo geral

Otimizar o processo da Lei 13.240/15 em relação às falhas do processo do repasse, nos últimos 5 (cinco) anos, assim como quantificar os valores não repassados aos estados.

1.3.2 - Objetivos específicos

- Descrever a função social e econômica da Secretária de Coordenação e Governança do patrimônio da União – SPU e sua história;
- Apresentar os resultados financeiros do repasse aos Municípios nos últimos 5 (cinco) anos;
- Apontar os impactos das perdas de verbas, que tinham destinação à melhoria social da comunidade local;
- Melhorar as falhas do processo do repasse, nos últimos 5 (cinco) anos, assim como quantificar os valores não repassados aos estados.

1.4 - CONTRIBUIÇÕES DA DISSERTAÇÃO

A finalidade dessa pesquisa é contribuir com o conhecimento e a prática sobre o tema abordado, nas seguintes situações:

- Otimização do processo de repasse aos municípios e ao Distrito Federal;
- Apresentar os dados e fluxo acerca da distribuição dos repasses;
- Melhoria dos recursos públicos à sociedade;
- Tornar transparente a atuação da SPU.

1.5 - ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O presente estudo possui cinco capítulos, definidos da seguinte forma:

O **capítulo 1** apresenta a motivação, os objetivos, as contribuições da dissertação e a forma de organização do trabalho sobre o repasse de verbas aos municípios e ao Distrito Federal.

O **capítulo 2** aborda a revisão da literatura sobre como ocorre a organização e processo, histórico e principais atividades da SPU.

O **capítulo 3** trata dos materiais e métodos utilizados para obtenção dos resultados da pesquisa.

O **capítulo 4** mostra os resultados e discussões da pesquisa.

O **capítulo 5** exhibe as conclusões e sugestões para trabalhos futuros.

CAPÍTULO 2

REVISÃO DA LITERATURA

2.1 - ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Não há dúvida de que, hoje, as organizações operam em contextos e mercados altamente competitivos e globalizados; qualquer organização que almeje o sucesso deve alcançar bons resultados e gerenciar suas atividades de forma a atingir seus objetivos de forma produtiva. No âmbito público acontece algo semelhante, na medida em que buscamos cada vez mais um atendimento mais eficiente e eficaz ao cidadão (WIMMER; JANNSEN; HANS, 2013). A transformação digital e a criação de redes de informação levaram a uma mudança fundamental nas necessidades de informação dos cidadãos, e é por isso que os processos administrativos no contexto do governo se tornaram particularmente importantes.

As organizações devem buscar um sistema de gestão que lhes permita estabelecer metodologias de trabalho, identificar responsabilidades, executá-las e mensurar os resultados para o cumprimento das metas pré-estabelecidas. A abordagem baseada em processos é um princípio de gestão para a obtenção de resultados com o objetivo de satisfazer o cliente e outras partes interessadas. Assim, quando uma organização está interessada em melhorar a forma como presta os seus serviços ou elabora os seus produtos, o primeiro passo que deve realizar é analisar as diferentes atividades que a organização realiza, tendo sempre em consideração o enfoque na satisfação do cliente. Todo cliente tem necessidades, seja um problema a resolver ou mesmo uma oportunidade a explorar; a satisfação do cliente é justamente dar a melhor resposta a essas necessidades. A partir dessa abordagem, a organização não é mais vista como um conjunto de silos estanques, agrupados de acordo com as tarefas que cada um desempenha, ou seja, por funções, mas como uma cadeia de atividades que agregam valor até que o produto seja alcançado ou resultado que o cliente espera.

O gerenciamento de processos refere-se ao mapeamento de todos os processos e atividades realizadas por uma organização. Seu resultado é uma ferramenta útil para o planejamento e verificação de processos e atividades e sua gestão eficaz para garantir um alto nível de eficiência da organização. A gestão de processos é aplicável não só às empresas, mas também às instituições do setor público, pois ajuda a otimizar o seu

desempenho, focar na qualidade dos seus serviços e adaptar-se às novas necessidades e mudanças (SILVA, 2018).

A administração pública é muitas vezes afetada por uma gestão de qualidade insuficiente e ineficiências na operação de instituições individuais, o que contrasta com o objetivo de alcançar uma administração pública eficiente e útil em conformidade com o princípio da “administração inteligente”. No que diz respeito à modernização da administração pública, gestão eficaz das instituições do setor público, introduzir ou otimizar o gerenciamento de processos é uma questão chave.

2.2 - LEGISLAÇÕES ESPECÍFICAS

A arrecadação de receitas patrimoniais é uma das competências da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), cujo escopo está centrado na formulação de política de cobrança administrativa e de arrecadação patrimonial, executando, na forma permitida em lei, as ações necessárias à otimização de sua arrecadação.

Dentre as ações atualmente adotadas para o gerenciamento e acompanhamento do processo de cobrança e arrecadação, identificou-se a necessidade de se estabelecer metas e desenvolver metodologia específica para realizar previsões para a arrecadação anual.

Referida metodologia objetivaria, dentre outros aspectos, o fornecimento de subsídios para a previsão de repasses aos municípios e ao Distrito Federal, referente ao percentual dos recursos arrecadados por intermédio da cobrança de taxa de ocupação, foro e laudêmio, na forma do Art. 6º-B, do Decreto Lei 2.398/87.

Por definição, imóveis públicos federais que não têm destinação específica e que, por esse motivo, são disponibilizados para uso por particulares são chamados de imóveis dominiais, sendo objeto de cobrança pela cessão do uso, cujas contraprestações são devidas por agentes privados pelo uso de imóveis que pertencem à União.

Entre as receitas patrimoniais arrecadadas pela SPU destacam-se: o foro, cobrado anualmente pelo uso do imóvel sob regime de aforamento; a taxa de ocupação, cobrada pela ocupação regular do imóvel; e o laudêmio, cobrado quando se realiza uma transferência do domínio útil do imóvel.

As alíquotas cobradas nesses três regimes estão disciplinadas nos artigos 101 Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e nos artigos 1º e 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a seguir transcritos:

- a) Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Art. 101 Os terrenos aforados pela União ficam sujeitos ao foro de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do respectivo domínio pleno, que será anualmente atualizado.

b) Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

Art. 1º A taxa de ocupação de terrenos da União será de 2% (dois por cento) do valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias, anualmente atualizado pela Secretaria do Patrimônio da União.

Art. 3º A transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terreno da União ou cessão de direito a eles relativos dependerá do prévio recolhimento do laudêmio, em quantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias.

A Lei 13.240/2015 promoveu alterações na alíquota utilizada para cálculo da taxa de ocupação, além de excluir o valor das benfeitorias realizadas no imóvel da base de cálculo do laudêmio. Antes de sua promulgação, a taxa de ocupação era cobrada com base em alíquotas distintas – 2% para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição foi requerida à SPU até 30 de setembro de 1988 e 5% para os casos de ocupações cuja inscrição foi requerida ou promovida *ex officio*, a partir de 1º de outubro de 1988.

Referidas alíquotas foram unificadas, estabelecendo-se percentual de 2% para o cálculo da taxa de ocupação.

As receitas não são consideradas tributos, mas contraprestações devidas pelos particulares pelo uso privilegiado de bens que são de todos, sendo eles:

- Taxa de ocupação: A inscrição de ocupação é um dos instrumentos de destinação de imóveis da União. Segundo a SPU, trata-se de um ato administrativo precário, ou seja, pode ser revisto a qualquer tempo e pressupõem o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante. O art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987 define que a taxa de ocupação corresponda a 2% do valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias;
- Foro: O aforamento consiste, o art. 123 do Decreto nº 9.760/46, alterado pela Lei nº 13.240/15, em um contrato por meio do qual a União concede ao privado 83% do domínio útil do imóvel e mantém a posse dos 17% remanescentes. Nesse caso, essa natureza se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública (§ 2º, do art. 64 do decreto citado). Trata-se de uma receita patrimonial paga anualmente, ao qual corresponde 0,6% do valor do pleno domínio do terreno, excluídas as benfeitorias (art. 101 do Decreto nº 9.760, de 1946, alterado pela Lei nº 7.450, de 1985) e,

- Laudêmio: o Decreto-Lei nº 2.398/87, alterado pela Lei nº 13.240/15, define laudêmio como uma taxa de 5% correspondente a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terreno da União ou de cessão de direito, tais como: compra e venda, promessa de compra e venda, permuta, dação em pagamento, fusão e integralização de capital social. Uma demonstração feita pelo Sindicato da Habitação do Rio de Janeiro ilustra a mudança trazida pela Lei nº 13.240/15: um apartamento de 140m² na praia de Copacabana com preço de venda de R\$ 2.210.000,00 teria laudêmio de R\$ 51.000,00 pelo padrão anterior. Agora, esse valor cai para R\$ 33.100,00.

2.3 - GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

Em alinhamento à realidade brasileira, LEAL (2013) aponta que as inovações nas práticas de gestão e governança urbana, introduzidas nas experiências municipais, expressam duas direções principais: uma de tendência democratizante, participativa, refletida em diversas práticas de descentralização e participação popular; e outra, presente nos planos estratégicos, derivada da necessidade de estabelecer novas formas de governança às cidades, tornando-as protagonistas do chamado empreendedorismo municipal. Verifica-se, então, que, no contexto brasileiro, a tendência de ação sobre o urbano identificada com o empreendedorismo divide espaço com outra, consolidada em nível nacional a partir das conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, cuja luta pela maior democratização das cidades, com vistas à diminuição das desigualdades advindas do próprio processo de urbanização brasileiro, gerou relevantes avanços na construção de um aparato institucional de proteção do direito a cidades mais justas.

Como marco histórico da inclusão dessa temática na política de Estado brasileira, tem-se a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, para tratar da política urbana em nível federal, fruto da atuação do MNRU, que encaminhou ao Congresso Constituinte em 1988 a Emenda Popular da Reforma Urbana (ROLNIK, 2008).

Treze anos depois, após mais de uma década de tramitação do Projeto de Lei 5.788/1990, esses capítulos foram regulamentados pela Lei Federal 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, na qual são estabelecidos os princípios e diretrizes da política urbana, e são indicados os instrumentos que poderão ser utilizados para a

implementação dessa política pelos municípios. Na mesma linha de condução, e de importância significativa para a construção de um novo paradigma de gestão urbana que vem se consolidando no Brasil, tem-se em 2003 a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, conferindo suporte sociopolítico ao movimento de reforma jurídica iniciado na década de 1980 (FERNANDES, 2010).

O Ministério das Cidades foi criado com a incumbência de “exercer a coordenação da política urbana nacional que, alçada ao nível de política de Estado, demonstrava a prioridade conferida ao tratamento da questão urbana.” (SOUZA; DEMALDI; ROSA, 2008, p. 138). E a partir da sua criação, “iniciou-se a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, congregando em sua definição os demais entes federativos (estados e municípios), os demais poderes do Estado (Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada” (Ibid. p. 138). Nessa perspectiva, a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, veio a consolidar a inserção participativa da sociedade na formulação de uma política urbana nacional, instituindo-se o Conselho Nacional das Cidades como fórum de participação e controle social.

É salutar destacar que a Constituição Brasileira, ao falar da função social da propriedade urbana, submete o assunto à gestão municipal, que deverá regulamentá-lo por meio do Plano Diretor, conforme expresso no §2º do artigo 182: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” Sendo o plano diretor o principal instrumento de planejamento da política de desenvolvimento urbano, cuja execução é responsabilidade da Administração Pública Municipal, entende-se que o cumprimento da função social da propriedade urbana possui vinculação direta com o planejamento urbano municipal. Segundo CHALHUB (2010, p. 33), a realização da função social da propriedade implica em restrições ao exercício dos poderes do proprietário, nos termos das finalidades definidas pelo ordenamento:

[...] em termos de política urbana, a Constituição (art. 182) atribui ao plano diretor a característica de requisito para cumprimento da função social da propriedade, na medida em que é através dele que a administração se legitima a estabelecer condicionamentos ao exercício da propriedade, em face do interesse coletivo.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o assunto, amplia o conceito de função social, fazendo referência não apenas à propriedade urbana, mas à cidade como um todo. Com isso, passa-se a considerar a propriedade urbana não apenas como um fim em si

mesma, mas como parte integrante do contexto maior no qual ela está incluída: a cidade. A discussão sobre a aplicabilidade do princípio da função social também à propriedade pública não é isenta de controvérsias.

Segundo ABE (2010), a exigência constitucional de cumprimento da função social da propriedade não se aplicaria à propriedade pública, entre outras razões, pela impossibilidade de imposição das sanções previstas ao ente público no caso de não cumprimento. Dentre estes, destacam-se aqueles previstos no §4º do artigo 182 da Constituição, aplicáveis a imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, quais sejam: “I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública [...]”. A mesma autora, explica, no entanto, que isso “[...] não significa que o Poder Público não tenha deveres jurídicos em relação ao seu patrimônio público, no que pertine ao atendimento dos interesses coletivos normativamente postos.” (ABE, 2010). E reforça que “[...] este dever decorre do próprio regime de Direito Público, inerente ao exercício da função administrativa, e não das normas que resguardam a função social.” (Ibid., p. 14).

Esclarecendo, ainda, que não se trata de assunto isento de polêmica, a autora cita os posicionamentos em contrário de Maria Silva Zanella Di Pietro e Silvio Luís Ferreira da Rocha, os quais carregam o entendimento de que, embora estejam submetidos a outros princípios incidentes sobre o patrimônio público, os imóveis públicos, dominiais, de uso especial, ou de uso comum, devem também atender “[...] às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, dentro dos objetivos que a Constituição estabelece para a política de desenvolvimento urbano” (DI PIETRO, 2004, *apud* ABE, 2010). Além disso, o Estatuto da Cidade, ao definir diretrizes gerais para o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º), estabelece orientações para a gestão do solo urbano, que deverão ser regulamentadas nos planos diretores municipais, não deixando de ser aplicáveis à propriedade pública. Com esse entendimento, de que a propriedade pública, incluindo o Patrimônio da União, deve cumprir sua função social, ou socioambiental (destacando-se assim a importância da preservação ambiental nesse conceito), a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, órgão da Administração Pública Federal Direta responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União, definiu, em 2003, sua atual missão institucional: “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”.

Tal concepção encontra respaldo formal na legislação patrimonial, especialmente pelas Leis 9.636/1998 e 11.481/2007. Esta última alterou e introduziu novidades à legislação federal incidente sobre a gestão do Patrimônio da União, com o objetivo maior de adaptá-la às medidas necessárias à implementação da regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. Ressalte-se que o ano de 2003 marca uma mudança significativa na visão administrativa sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União, a partir da qual a SPU adotou uma nova abordagem na condução da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU, cujo objetivo principal passou a ser: “Apoiar o desenvolvimento econômico, o equilíbrio ambiental, a inclusão sócio-territorial, a redução das desigualdades regionais e o fomento ao desenvolvimento sustentável, tendo o Patrimônio da União como recurso estratégico”¹. Essa nova abordagem carrega em si a concepção de que o Patrimônio da União seja tratado como “Patrimônio de todos”.

2.3.1 - Patrimônio da União

Denomina-se “Patrimônio da União” o conjunto de bens imóveis que pertencem à União, e cuja administração (incluindo identificação, demarcação, cadastramento, registro, destinação, fiscalização e regularização) é de competência da Secretaria do Patrimônio da União. Engloba tanto terrenos como edificações de propriedade da União e, portanto, públicos, caracterizados como: bens de uso especial, que são aqueles utilizados no serviço público (repartições, hospitais, escolas, etc.); de uso comum do povo², que são aqueles de livre acesso a todos (como ruas, praias, rios, etc.); ou bens dominiais ou dominicais³ que podem ser destinados a usos particulares, tendo em vista a

¹ Disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-dopatrimonio-da-uniao-pngpu>. Acesso em: 10 abr. 2021.

² São bens destinados ao uso geral, inalienáveis enquanto conservarem sua qualificação, permitem a utilização concorrente de toda a comunidade, tais como praças e ruas. Não devem ser submetidos à fruição privativa de ninguém. Essa categoria abrange também rios, lagos e lagoas de domínio público, vias públicas, praias, mar territorial, os potenciais de energia hidráulica (art. 20 da Constituição Federal e art. 99 do Código Civil).

³ Bens pertencentes ao poder público, mas não afetados a destinação pública específica. Portanto, podem ser usados para diversas finalidades (art. 99 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002). Historicamente, os bens públicos dominiais tiveram uma função patrimonial ou financeira para o Estado, por meio da possibilidade de serem vendidos, alugados, cedidos de forma onerosa para uma atividade econômica como, por exemplo, um parque industrial. O poder público pode definir o melhor uso destas propriedades públicas, como os proprietários em geral, desde que respeite os preceitos constitucionais norteadores da administração pública, em especial o da função social da propriedade. Embora os bens incluídos nesta categoria estejam submetidos ao regime do direito público, algumas normas típicas do direito privado também podem ser aplicadas. Esse tipo de bem pode ser alienado (vendido, doado) ao particular mediante licitação. São exemplos de bens dominiais: as terras públicas destinadas por lei (afetadas) para um uso privado como, por exemplo, para loteamento ou conjunto habitacional popular ou para fins de assentamento

função de arrecadação de receitas para o Orçamento Geral da União ou o atendimento a interesses sociais. A gestão do Patrimônio da União é conduzida pelo Poder Executivo, e norteada pela PNGPU, que foi reformulada em 2003, passando a vigorar os princípios de gestão compartilhada (com demais entes do pacto federativo e com a sociedade) e de gestão efetiva, ética e transparente, os quais vêm a combinar-se com a diretriz de gestão participativa, garantida por meio da criação e manutenção de instâncias de interlocução e participação no processo de tomada de decisões coletivas.

2.4 - SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU)

As mudanças na gestão da SPU, a partir de 2003, iniciam-se primeiro, com um governo de um presidente que carrega em sua história a consciência de justiça social e que sabia que era preciso mudar o rumo do país para que este atendesse prioritariamente a população mais pobre e esquecida pelos governos que o antecederam. Para dar cabo desta visão social na Gestão do Patrimônio da União assume o comando a Sra. Alexandra Reshcke, arquiteta e urbanista, com larga experiência em habitação de interesse social no Estado de São Paulo e que acompanhou de perto a atuação do Fórum de Reforma Urbana e também uma combatente na luta para que a Constituição Federal contemplasse a função social da propriedade e o direito à moradia como direito básico de todos os brasileiros (ALVES, 2017).

De acordo com o autor supracitado, esta visão e vivência trouxeram para o âmbito da administração do patrimônio imobiliário da União o preceito constitucional de que a propriedade deve cumprir uma função social. Isso quer dizer que a utilização dos imóveis, públicos ou privados, deve se dar em consonância com o interesse público, de forma a se buscar melhores condições para o desenvolvimento das cidades.

Em conformidade com estes valores, a SPU adota em 2003 uma nova filosofia de gestão que é a de “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, de forma harmônica com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos da Nação”. E é em cima desta missão e do grande desafio da mudança de paradigma que a gestão avança. Destaca-se o período de 2003 a 2010 como o de mais significativo nos acontecimentos na gestão da SPU que considerou prioritário

rural. São também exemplos de bens dominiais, os terrenos marginais e os Terrenos de Marinha assim como seus acréscidos.

tratar questões como o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades, a inclusão social, o diálogo democrático, a participação nas tomadas de decisões e a necessidade de criar e reformular os marcos legais com vistas a atender às mudanças pretendidas. Isso não quer dizer que de 2011 a 2014 estes valores tenham sido esquecidos, mas consideramos que com o fim da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva “os ventos tropicais sopraram mais amenos.”

O Patrimônio Imobiliário da União tem papel essencial na estratégia de desenvolvimento do país na medida em que provê o insumo fundamental – espaço físico – para assentamento das ações e projetos de interesse público.

Entre as competências da SPU incluem-se, entre outras, a incorporação e regularização do domínio dos bens; sua adequada destinação; além do controle e da fiscalização dos imóveis. Elas estão descritas no art. 31 do Decreto nº. 9.035, de 2017.

Para cumprir sua missão institucional, a SPU conta com:

- Uma Unidade Central localizada em Brasília, formada pelo Secretário, Secretário Adjunto, Diretor de Programa, três Diretorias e Gabinete, conforme ilustra a Figura 2.1.

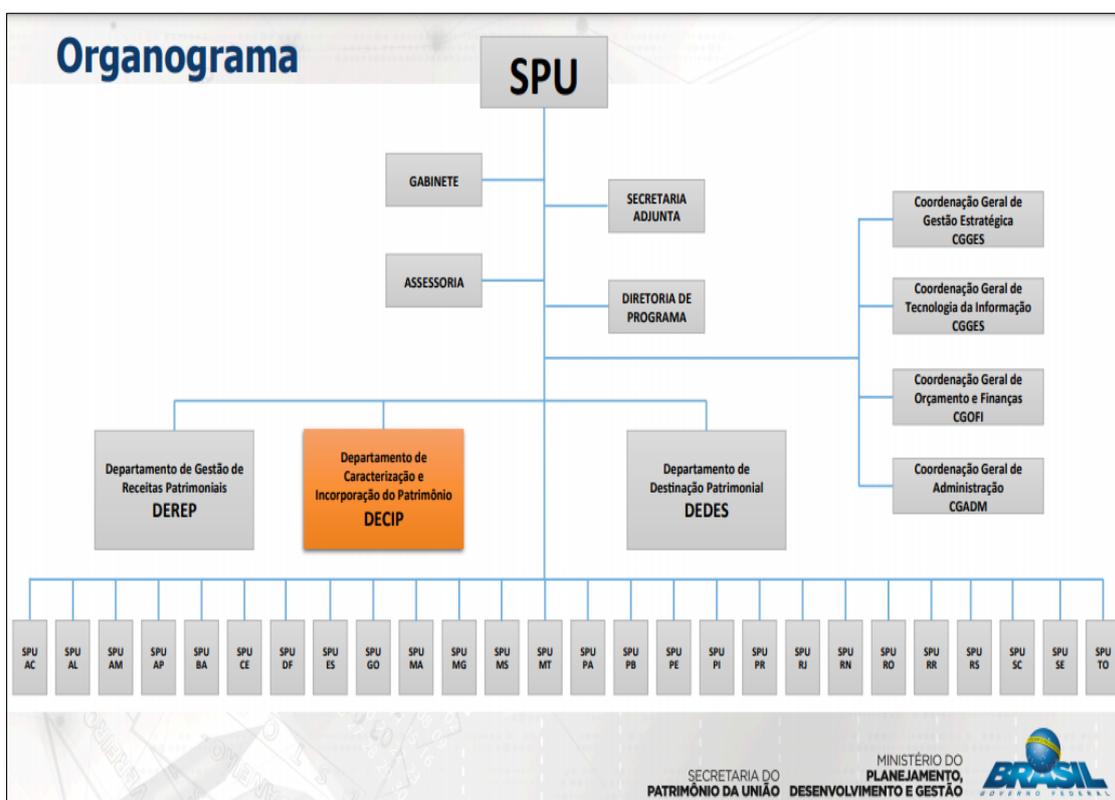


Figura 2.1 - Organograma da SPU.
Fonte: BRASIL, 2018.

- 27 unidades descentralizadas, localizadas nas capitais e no Distrito Federal, além de dois escritórios regionais, um em Santos (SP) e um em Parnaíba (PI).

A Secretaria do Patrimônio da União – SPU é um órgão federal vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela identificação, regularização, manutenção e administração de todo o patrimônio imobiliário pertencente à União. Sua estrutura é descentralizada através de superintendências em todos os Estados do Brasil que tem como função administrar os imóveis circunscritos nessa territorialidade, mantendo um vínculo inferior hierárquico com o Órgão Central (SPU/OC), localizado em Brasília, na Esplanada dos Ministérios, dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A primeira repartição pública do país responsável por gerenciar questões fundiárias foi criada pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 no Art. 21 denominada "Repartição Geral de Terras Públicas" e regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas.

Art. 21. Fica o Governo autorizado a estabelecer, com o necessário Regulamento, uma Repartição especial que se denominará - Repartição Geral das Terras Públicas - e será encarregada de dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição delas, e de promover a colonização nacional e estrangeira.

Já após a promulgação da República, pela Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909, criou-se novo órgão, para cuidar das terras públicas, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional. No curso do tempo, passou-se a denominar o Órgão: Diretoria do Domínio da União (Decreto nº 22.250/32), Serviço do Patrimônio da União" (Decreto-lei nº 6.871/44), recebendo, por força do Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988, sua atual denominação, Secretaria do Patrimônio da União, quando ainda integrava a estrutura do Ministério da Fazenda. Atualmente a SPU integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tendo em vista a alteração em Lei ocorrida em 1999, que dispõe sobre a estrutura da Presidência da República e seus Ministérios.

2.4.1 - Instrumentos da SPU

2.4.1.1 - Aforamento

Previsto nos Decretos-Lei nº 9.760/1946, nº 2.398/1987 e nº 3.438/1941 e na Lei nº 9.636/1998, é o contrato por meio do qual a União atribui a terceiros o domínio útil de imóveis da União, espécie de direito real sobre a propriedade. Esse instrumento é utilizado nas situações em que coexistirem a conveniência de destinar o imóvel e, ao mesmo tempo, manter o vínculo da propriedade pública (§ 2º do art. 64 do Decreto Lei 9.760/1946).

COSTA (2012) salienta que:

A enfiteuse, também denominada aforamento ou emprazamento, é o negócio jurídico pelo qual o proprietário (senhorio) transfere ao adquirente (enfiteuta), em caráter perpétuo, o domínio útil, a posse direta, o uso, o gozo e o direito de disposição sobre bem imóvel, mediante o pagamento de renda anual (foro).

O aforamento pode ser gratuito ou oneroso (pago). No primeiro caso, haverá transferência gratuita do domínio útil de 83% do terreno (Terreno de Marinha ou terrenos marginais). O aforamento oneroso, com pagamento referente a 83% do valor do terreno, será realizado nos casos em que se destinar a atividade lucrativa, ações de apoio ao desenvolvimento local, comércio e indústria (BRASIL, 2021).

Os foreiros deverão recolher anualmente o foro à União, referente a 0,6% do valor do imóvel, excluídas as benfeitorias. Quando se tratar de famílias de baixa renda, será concederá a isenção mediante solicitação do beneficiário (BRASIL, 2021).

Em relação a sua natureza jurídica se constitui em direito real – alienável e transmissível a herdeiros – sobre bem imóvel. Costa esclarece que o ordenamento jurídico brasileiro contempla a enfiteuse civil e a administrativa. Sendo a enfiteuse civil a constituída sobre bens particulares e públicos (do domínio municipal) e a administrativa a relativa sobre imóveis públicos dominiais, mas comumente sobre bens imóveis da União, como os terrenos de marinha (COSTA, 2012).

TOBIAS (2017) constata que o aforamento ou enfiteuse como forma de utilização dos terrenos da União previsto no Decreto-lei nº 9.760/46 sofreu várias alterações ao longo dos anos, conforme o contexto e a atenção dada pela administração pública. No entanto, a proibição de novas enfiteuses pelo Código Civil de 2002 não afetou os terrenos

de marinha, conforme se verifica no §2º do artigo 2038, onde se prevê regulação por lei especial:

Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei no 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores.

§ 1º Nos aforamentos a que se refere este artigo é defeso: I - cobrar laudêmio ou prestação análoga nas transmissões de bem aforado, sobre o valor das construções ou plantações; II - constituir subenfiteuse. § 2º A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial (BRASIL, 2002).

A aquisição do domínio útil através do contrato de aforamento gera também a obrigação de comunicar a Prefeitura do Município onde está localizado o imóvel, para consequente arrecadamento de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). A desapropriação autoriza a União a repassar o direito de posse e uso do particular de volta para o poder público. Exemplo foi o que ocorreu com Edifício Muralha, no Rio Grande do Sul. O imóvel durante muitos anos teve o domínio útil e o direito de uso do prédio concedido ao Citibank S. A por meio de enfiteuse, ao qual o proprietário dá o direito de posse e uso de um bem a um terceiro mediante pagamento de uma taxa anual.

O ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), Art. 49, §3º, da CF/1988 impõe o regime de enfiteuse aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança. Enquanto a Medida Provisória 759/2016 promete acelerar os procedimentos de alienação de imóveis da União.

2.4.1.2 - Alienação

O art. 134 do Decreto-lei 9.760/1946 foi revogado em 1987, alterando assim as regras de alienação das propriedades da União, descritas agora pelo art. 23 da Lei 9.636 de 15 de maio de 1998:

Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência. § 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade. § 2º A competência para

autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação (BRASIL, 1998).

Como já mencionado anteriormente, a Lei 9.636/98 normatiza as formas de alienação dos bens da União. NIEBUHR (2014) descreve as três formas de alienação: a venda, na qual se paga o preço certo pelo imóvel da União e é realizada por licitação ou leilão; a permuta, na qual se troca um bem pelo outro e pode ser ou não realizada por licitação, conforme requisitos descritos em lei; por último, a doação, na qual são transferidos para outrem, patrimônio, bens ou vantagens.

2.4.1.3 - Autorização de uso

A autorização de Uso é especialmente feita pela SPU em áreas de várzeas de rios federais em favor das populações ribeirinhas e comunidades tradicionais, com vistas a possibilitar o aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis em vista do uso tradicional, voltados à subsistência dessa população (art. 1º, da Portaria nº 100, de 03 de junho de 2009, e o art. 1º, da Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010).

MEIRELLES (2015) ensina que “Autorização de uso é ato unilateral, discricionário e precário pelo qual “a Administração consente na prática de determinada atividade individual, incidente sobre um bem público.”

A Medida Provisória (MP) 2.220/01 permite também ao poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) conceder autorização de uso gratuitamente para fins comerciais àquele que, até a data de 30 de junho de 2001, possuir como seu, por cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição, uma área de até 250 m² imóvel público situado em área urbana, destinado para fins comerciais.

2.4.1.4 - Cessão de uso gratuita

Não há uma lei geral nacional que tipifique a concessão de uso. Uma vez que a União tem competência para editar normas gerais sobre contratos administrativos (art. 22, XXVII, CF), entende-se que uma lei nacional com regras comuns seria possível. No entanto, a inexistência de lei geral sobre o instituto da concessão de uso não significa que não existam leis nacionais/federais que a prevejam.

A Lei 8.666/1993, no art. 2º, exige licitação prévia para as concessões contratadas pela Administração Pública com terceiros. Uma vez que a lei coloca a concessão de forma

genérica, sem precisar se são apenas as concessões de serviço público ou as concessões de bens públicos, é possível interpretar de forma ampla tal dispositivo. Logo, aplica-se a obrigatoriedade de licitação para todas as espécies de concessão contratadas pela Administração Pública.

A Lei 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais a respeito da Reforma Agrária, prevê que “a distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU” (art. 18). A lei prevê que essa concessão de uso poderá ser a título individual ou coletivo (art. 18, § 2º). Apesar de haver consenso doutrinário de que a concessão de uso não é transmissível *mortis causa*, o art. 18, § 10, estabelece que “falecendo qualquer dos concessionários do contrato de concessão de uso ou de CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel, cuja transferência será processada administrativamente, não podendo fracioná-lo”.

A cessão de uso é instituto jurídico em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, devendo ser realizada por termo. Ela pode ser estabelecida por tempo certo ou indeterminado. Conforme bem cotejado CARVALHO FILHO (2019), há autores que limitam a cessão às entidades públicas; outros a admitem para entidades da Administração. O autor, entretanto, entende que o uso pode ser cedido, também, em casos especiais, a pessoas privadas, desde que desempenhem atividade não-lucrativa que vise a beneficiar, geral ou parcialmente a coletividade.

No art. 64 do Decreto Lei 9.760/1946 está disciplinada a cessão de uso de bens da União: “§ 3º A cessão se fará quando interessar à União concretizar, com a permissão da utilização gratuita de imóvel seu, auxílio ou colaboração que entenda prestar.” Ou seja, a cessão de uso está diretamente vinculada ao interesse da União (BRASIL, 1946).

A Lei 9.636 de 15 de maio de 1998 detalhou as normas pertinentes à cessão e sua redação foi novamente complementada e modificada pelas leis 11.481/2007, 13.465/2017 e mais recentemente pela lei 14.011/2020. Entre as principais alterações estão aquelas que versam sobre autorizações e finalidades sendo que a cessão deve ser autorizada por meio de contrato pelo Presidente da República e este contrato considerado nulo se ao imóvel for destinada finalidade diversa daquela prevista. Se a finalidade for lucrativa, a cessão do uso será onerosa e em alguns casos sujeita a licitações (BRASIL, 2020).

A instrução normativa nº 87, de 1º de setembro de 2020 na seção I dispõe sobre cessão de uso gratuito ou em condições especiais:

Art. 10. Os contratos de cessão de uso gratuito ou cessão de uso em condições especiais de imóveis da União deverão observar as seguintes destinações:

I - No uso do serviço público, para os seguintes fins:

- a) fundações e autarquias que integrem a Administração Pública Federal Indireta; e
- b) para atendimento das políticas públicas, concessões e utilização de interesse público.

II - Aos Estados e Municípios, para os seguintes fins:

- a) no uso do serviço público estadual ou municipal, inclusive para entidades vinculadas da Administração Pública indireta;
- b) afetação ao uso urbano, tais como ruas, avenidas, praças ou outros fins de uso comum;
- c) execução de projeto de desenvolvimento econômico ou industrial;
- d) execução de projeto de conservação ou recuperação ambiental;
- e) implantação de projeto habitacional ou de assentamento destinado a famílias de baixa renda; e
- f) implantação de atividade cultural executada diretamente pelo Poder Público;

III - A entidades sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural ou de assistência social, para os seguintes fins:

- a) implantação de ensino gratuito destinado à comunidade local;
- b) implantação de centro de ensino especial ou de atividade de atendimento a excepcionais;
- c) implantação de atividade cultural;
- d) implantação de atividade de assistência social gratuita destinada ao atendimento de carentes e idosos; e
- e) implantação de centro de saúde ou hospitais, desde que contemplando o atendimento seja público e gratuito, e que o proponente integre a rede do Sistema Único de Saúde - SUS ou serviço de atendimento à saúde que lhe suceda.

§ 1º As SPU/UF's quanto se tratar da proposição de que trata a alínea "c" do inciso II, deverá identificar o melhor instrumento a ser utilizado, considerando a relevância da ação pretendida e os seus reflexos na geração de emprego e renda, levando em conta que a utilização do imóvel envolverá empreendimento com fins lucrativos.

§ 2º A proposição de que trata a alínea "d" do inciso II deverá contar com aprovação ou manifestação de viabilidade exarada pelo órgão competente do meio ambiente.

§ 3º As proposições de que tratam as alíneas "a", "b", "c", "d" e "e" do inciso III deverão contar com prévia aprovação ou manifestação de viabilidade pelo órgão federal competente da gestão da política pública inerente (educação, cultura, meio ambiente, assistência social e etc), bem como das Secretarias Estaduais e Municipais dentro de suas competências.

§ 4º Caberá aos pretensos cessionários apresentar as manifestações citadas nos §§ 1º, 2º e 3º, referente a viabilidade da finalidade pretendida à SPU/UF, para a devida instrução processual.

§ 5º Nos atos de cessão de uso gratuito ou em condições especiais, na portaria autorizativa e no contrato de cessão de uso deverão conter, sem prejuízo das demais obrigações:

- a finalidade da destinação do imóvel;
- o prazo de implantação do empreendimento; e
- o período da vigência contratual (BRASIL, 2020).

Apesar do detalhamento das normas nas leis já mencionadas, que determinam a posse de uma entidade sobre um bem público, nas condições convencionadas, constatam-se em algumas situações haver uma descaracterização deste instituto, pela cessão dos bens públicos não administrativos e até mesmo para particulares (MEIRELLES, 2019).

2.4.1.5 - Cessão de uso onerosa

É aplicada quando o imóvel se destina a atividade lucrativa ou a ações de apoio ao desenvolvimento local, como comércio, indústria e turismo. Havendo condições de competitividade, deve ser realizado processo licitatório, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993. (Previsão legal: art. 18, caput, § 5º da Lei nº 9.636, de 1998).

É o contrato administrativo utilizado para destinar imóvel de domínio da União, com ônus, com finalidade de atender às atividades com fins lucrativos, tais como ações de apoio ao desenvolvimento local, incluindo o comércio, indústria, turismo, infraestrutura, etc. e, desde que respeitado os procedimentos licitatórios (BRASIL, 2020).

Também na instrução normativa nº 87, na seção II dispõe sobre cessão de uso onerosa ou em condições especiais:

Art. 11 Nos atos de cessão de uso onerosa ou cessão de uso em condições especiais, a portaria autorizativa e o contrato de cessão de uso deverão estipular, sem prejuízo das demais obrigações:

I - o valor anual devido pelo uso privativo da área da União;

II - a forma de pagamento do valor da retribuição devida à União em parcelas mensais e sucessivas, quando se tratar de contratos firmados com entes privados, vencíveis no último dia útil de cada mês;

III - a forma de pagamento do valor da retribuição devida à União poderá ser em parcelas mensais, sucessivas vencíveis no último dia útil de cada mês, ou em parcelas semestrais, quando se tratar de contratos firmados com Municípios, Estados ou Distrito Federal, sendo que o vencimento da primeira parcela ocorrerá no último dia útil dos meses junho ou dezembro subsequentes ao término da carência, quando for o caso;

IV - a forma de pagamento do valor da retribuição devida à União, referente ao período ocupado irregularmente pelo cessionário, até a data da efetiva regularização, com a assinatura do contrato, se for o caso;

V - quando concedido o prazo de carência, o início do pagamento da retribuição referente ao período concedido, terá o vencimento da primeira parcela no último dia útil do mês subsequente ao término da carência, conforme pactuadas entre as partes, desde que observadas as normas estipuladas na Seção III desta IN.

VI - os valores pactuados nos contratos de cessão de uso onerosa, sofrerá a correção anual utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou o que vier a substituí-lo;

VII - a previsão dos seguintes acréscimos para as parcelas não pagas até a data do vencimento:

a) multa de mora, calculada à taxa de 0,33% (trinta e três centésimos por cento), por dia de atraso, até o limite de 20% (vinte por cento); e

b) juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, acumulada mensalmente, do primeiro dia do mês posterior ao vencimento até o mês anterior ao efetivo pagamento, acrescida de 1% (um por cento) relativo ao mês do pagamento.

VIII - a forma de parcelamento será autorizada no regime legal vigente, ou a que a vier a ser pactuada entre o cessionário e a União, se for o caso;

IX - no caso de inadimplemento por prazo superior a 180 dias consecutivos ou em até um período de 12 meses intercalados, acarretará em rescisão contratual;

X - previsão do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato no que se refere ao valor da retribuição paga à União, desde que comprovada a existência de fatores supervenientes, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

MARQUES NETO (2017) entende que a onerosidade pode ser excepcionada quando o uso a ser dado a particular corresponder ao meio para o desempenho de uma atividade de interesse coletivo que já represente em si uma carga ou ônus, ou quando a cobrança pelo uso privativo importar afronta à modicidade das tarifas do serviço público que tem o bem como suporte.

2.4.1.6 - Cessão de condições especiais

Contrato administrativo utilizado para destinar imóvel de domínio da União, quando for necessário estabelecer encargos contratuais específicos ou o uso misto do imóvel, nos regimes gratuito e oneroso, simultaneamente. A prestação de serviços, reforma, benfeitorias, implantação de melhorias, são alguns exemplos de encargos utilizados nessa autorização, sendo condição contratual resolutiva. Neste caso, os serviços a serem prestados devem ser quantificados no contrato, permitindo o controle e fiscalização, desde que respeitado os procedimentos licitatórios, de acordo com o disposto na Lei 8.666, de 1993 (BRASIL, 2020).

Pode ser aplicada quando for necessário estabelecer encargos contratuais específicos, como, por exemplo, a realização de audiência pública e a elaboração de plano de intervenção (como instrumento de gestão); a prestação de serviços, como reforma e manutenção do imóvel; a implantação de melhorias, benfeitorias e recuperação. Nesses

casos, os serviços a serem prestados devem ser quantificados no contrato, permitindo o controle e fiscalização pela Administração Pública.

Para fins de regularização fundiária, pode haver comércios vizinhos às habitações. No caso dos comércios, a cessão será onerosa, isto é, paga. No caso das habitações, em geral a cessão será gratuita. Nos casos em que a cessão for onerosa, deverão ser respeitadas as condições de competitividade e observada a Lei de Licitações – Lei nº 8.666, de 1993. (Previsão legal: art. 18 da Lei nº 9.636, de 1998, combinada com o §3º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946).

A concessão de uso especial para fins de moradia foi uma modalidade incluída pela lei 11.481/2007 para os possuidores ou ocupantes que atenderem a certos requisitos, conforme a Medida Provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001, como por exemplo renda familiar, área máxima de fração de cada ocupante, podendo a cessão inclusive ser transmitida *inter vivos* ou *causa mortis*. E a venda do domínio útil, no caso de projeto de caráter social para fins de moradia, obedecerá a critérios de análise de renda familiar, prazos e formas de pagamento (BRASIL, 2007).

2.4.1.7 - Cessão provisória

Conforme ilustra o art. 11, §3º, do Decreto-Lei nº 3.725, de 2001, é instrumento de destinação que pode ser utilizado quando houver inconsistência documental e urgência na cessão, em razão da necessidade de proteção ou de manutenção do imóvel. A cessão provisória pode ser realizada para órgãos da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou de Municípios.

Esses mesmos entes poderão receber, por cessão provisória, imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), quando houver urgência na cessão. (Previsão legal: art. 21 da Lei nº 11.483, de 2007).

2.4.1.8 - Permissão de uso

Sobre as permissões, *lato sensu*, DI PIETRO (2015), conceitua o instituto:

Permissão, em sentido amplo, designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público. O seu objeto é a utilização privativa de bem público por particular.

Na mesma seara, MEIRELLES (2015) aponta:

Permissão é o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração.

Verifica-se, portanto, que a permissão de uso de bem público como um instituto de direito administrativo, sem natureza contratual (por se tratar de ato unilateral), que outorga, em caráter de exclusividade, de forma gratuita ou onerosa, a utilização de algum bem público imóvel a particular, para que o explore desenvolvendo algum trabalho, ou preste algum serviço, desde que revestido de justificado interesse público. Não sendo contrato, tem natureza de Ato Administrativo.

Assim, MOREIRA NETO (2013) assinala que:

O regime permissional, menos rígido, tem sido caracterizado na doutrina tradicional como vínculo produzido por simples manifestação de vontade unilateral da Administração, através de um ato administrativo, discricionário e precário, que seria, por isso, revogável a qualquer tempo.

Apesar de discricionário e precário, deve, contudo, ser condicionado ao cumprimento de certos requisitos. Isto porque é de se ter, como premissa, que os bens públicos devem se destinar, prioritariamente, a subsidiar as atividades administrativas dos seus titulares, como instrumentos de gestão pública. Além disso, para o uso privativo, é imprescindível que a Administração expresse seu consentimento através de título jurídico formal (MESQUITA, 2014).

2.4.1.9 - Inscrição de ocupação

Um dos instrumentos de destinação de imóvel da União, é ato administrativo precário que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante. A inscrição de ocupação não gera direito real sobre o imóvel, sendo apenas para o reconhecimento de uma situação de fato, podendo, porém, gerar indenização nos casos em que houver benfeitorias construídas de boa-fé, mas sem autorização da SPU.

Os ocupantes regularmente inscritos deverão recolher anualmente à União uma taxa de ocupação referente a 2% do valor do imóvel, excluídas as benfeitorias. Quando

se tratar de famílias de baixa renda, será concederá a isenção mediante solicitação do beneficiário.

“A inscrição, ressalvados os casos de preferência ao aforamento, terá sempre caráter precário, não gerando, para o ocupante, quaisquer direitos sobre o terreno ou a indenização por benfeitorias realizadas” (BRASIL, 1977).

Mesmo a inscrição de ocupação na SPU e o pagamento da taxa anual, não importam o direito de propriedade e nem mesmo ao aforamento por parte do ocupante, podendo a União retomar o imóvel a qualquer tempo, conforme previsto no Decreto Lei 9.760/1946:

Art. 132. A União poderá, em qualquer tempo que necessitar do terreno, imitir-se na posse do mesmo, promovendo sumariamente a sua desocupação, observados os prazos fixados no § 3º, do art. 89.
§1º - As benfeitorias existentes no terreno somente serão indenizadas, pela importância arbitrada pelo S.P.U., se por este for julgada de boa-fé a ocupação.
(BRASIL, 1946)

O art. 127 do Decreto Lei 9.760/1946 determina aos ocupantes dos imóveis da União o pagamento de uma taxa de ocupação. A Lei 13.139 de 26 de junho de 2015 revogou e incluiu alguns artigos neste capítulo sobre a ocupação, sendo que as principais alterações tratam do cadastramento dos imóveis ainda não cadastrados e do pagamento de indenização pela União de eventuais benfeitorias no caso desta promover a desocupação do imóvel. O art. 131 determina que o pagamento das taxas de ocupação não garante ao ocupante o direito de propriedade ou aforamento sobre este imóvel (BRASIL, 2015).

Com efeito, uma vez que possui caráter precário, não existe um contrato entre as partes, mas apenas a autorização da SPU, através da Certidão de Inscrição que contém a descrição do imóvel, os dados do ocupante e determinado número de Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), com a determinação de pagamento anual da taxa de ocupação (RODRIGUES, 2016).

A autorização é emitida pela SPU, por meio de processo administrativo. O ocupante de imóvel localizado em terreno de marinha deve ser posseiro da terra com ou sem justo título, ou até mesmo ter um título registrado no Serviço Registral Imobiliário, estando convencido de possuir direito real sobre o imóvel. O deferimento da inscrição também pode se dar mediante transferência de ocupação por ato *inter vivos* ou por causa mortis (RODRIGUES, 2016).

Assim sendo, a Instrução Normativa nº 4, de 14 de agosto de 2018, emitida pela SPU e publicada no Diário Oficial da União “[...] estabelece os procedimentos administrativos para a inscrição de ocupação em terrenos e imóveis da União, define procedimentos para a outorga, transferência, revogação e cancelamento, e estabelece a definição de efetivo aproveitamento” (BRASIL, 2018).

[...] Art. 2º Para efeito dessa IN, considera-se:

I - inscrição de ocupação: ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, por meio do qual a União reconhece a utilização de áreas de seu domínio, desde que comprovado o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante e o preenchimento dos demais requisitos legais, não gerando para o inscrito qualquer direito inerente à propriedade.

II - taxa de ocupação: prestação pecuniária anual que o ocupante do bem imóvel da União deve pagar pelo uso do terreno de domínio da União, correspondente a 2% do valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias, anualmente atualizado pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU;

e III - laudêmio: prestação pecuniária devida à União pelo vendedor quando da transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terreno da União ou cessão de direito a eles relativos, em quantia correspondente a 5% do valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias (BRASIL, 2018).

Assim, esta IN detalha todos os procedimentos necessários que deverão ser adotados para a inscrição de ocupação em terrenos e imóveis da União.

CAPÍTULO 3

MATERIAIS E MÉTODOS

Para o desenvolvimento da presente pesquisa foi adotado o procedimento metodológico referente ao percurso trilhado pelo autor para atingir os objetivos gerais e específicos definidos. Serão explicitados nesta seção os procedimentos e instrumentos utilizados na realização da pesquisa.

Para que se possa seguir os objetivos acima colocados, a investigação irá combinar as diversas naturezas de investigação por estudos bibliográficos, exploratório e descritivo, bem como, o estudo de caso.

Este estudo, além de apresentar uma revisão bibliográfica envolvendo questões sobre organização do processo, as legislações que abrangem a temática proposta, explorará aspectos relativos à SPU.

Para GIL (2012) “a análise de documentos ou análise de conteúdos consiste no exame sistemático de informes ou documentos como fontes de dados”.

A presente pesquisa constituiu-se em levantamentos bibliográficos utilizados como fonte de estudo para realização do trabalho, sem a interferência do autor no resultado.

Desta forma, a pesquisa bibliográfica é aquela em que documentos primários e secundários são utilizados para a produção da pesquisa.

Para NASCIMENTO (2018) “a principal forma de coleta de dados é a leitura (livros, revistas, jornais, sites, CDs etc.), que certamente é utilizada para todos os tipos de pesquisa. Esta técnica também é chamada de pesquisa bibliográfica”.

Foi utilizado também um procedimento exploratório, na qualidade de parte integrante da pesquisa principal, como o estudo preliminar realizado com a finalidade de melhor adequar o instrumento de medida à realidade que se pretende conhecer.

Segundo NASCIMENTO (2018) em outras palavras:

[...] a pesquisa exploratória, ou estudo exploratório, tem por objetivo conhecer a variável de estudo tal como se apresenta, seu significado e o contexto onde ela se insere. Pressupõe-se que o comportamento humano é melhor compreendido no contexto social onde ocorre.

Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Assim, a escolha

desse método justifica-se em função do propósito da pesquisa, que é o de otimizar o processo da Lei 13.240/15 em relação às falhas do processo do repasse, nos últimos 5 (cinco) anos, assim como quantificar os valores não repassados aos estados.

A pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar.

GIL (2012) pontua que as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial à descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

Os estudos descritivos podem ser criticados porque pode existir uma descrição exata dos fenômenos e dos fatos.

Conforma salienta YIN (2010), o uso do estudo de caso é adequado quando se pretende investigar o como e o porquê de um conjunto de eventos contemporâneos. O autor assevera que o estudo de caso é uma investigação empírica que permite o estudo de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

A primeira etapa da pesquisa foi constituída de uma revisão bibliográfica. Como ponto de partida, buscou-se a leitura, o estudo e análise de livros, periódicos e artigos para construir um embasamento teórico significativo e necessário para uma visão mais ampla sobre otimização do processo de repasse da arrecadação aos Municípios e ao Distrito Federal – DF e tantos outros assuntos relacionados à temática ora proposta.

A análise de conteúdos desenvolveu-se em três fases: primeiramente foi realizada uma análise prévia; posteriormente foi feita a escolha dos documentos e das informações obtidas nas bases de dados da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e, por fim, houve a exploração do material com a devida interpretação dos dados e discussão entre os autores.

A Análise Documental (ADOC) pode se constituir como uma técnica valiosa de abordagem de dados, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvendando aspectos novos de um tema ou problema. (NASCIMENTO, 2018).

PIMENTEL (2001) descreve a prática da ADOC de forma que o ato de organizar o material signifique processar a leitura segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas, tais como: fichamento, levantamento qualitativo e quantitativo de termos e assuntos recorrentes, criação de códigos para facilitar o controle e o manuseio.

Assim, pode-se concluir que para analisar documentos é preciso realizar um tratamento documental pelo seu conteúdo, assunto ou teor textual, ou pela sua forma, apreciação estrutural e temática na organização da informação, pois cada tipo de documento tem uma forma própria. A partir da análise da sua estrutura é que se identificam conceitos expostos no documento (NASCIMENTO, 2018).

CAPÍTULO 4

RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 - DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA PREVISÃO DA ARRECADAÇÃO E DOS REPASSES AOS MUNICÍPIOS

4.1.1 - Previsão de arrecadação para o exercício de 2016

Em que pese os efeitos do impacto das mudanças decorrentes da entrada em vigor da referida somente terem sido percebidos a partir de janeiro/2016, a expectativa de redução do laudêmio, advinda com a possibilidade de sua promulgação, interferiu na arrecadação da taxa no exercício de 2015, devido à retração na transferência de imóveis da União entre os usuários ao longo do ano.

No primeiro bimestre de 2016, os efeitos das alterações advindas com a promulgação da Lei 13.240/2015 ficaram ainda mais evidentes, sendo verificada uma queda em torno de 63% na arrecadação com taxas de foro, laudêmio e ocupação, comparativamente ao mesmo período do ano anterior, conforme pode ser observado na Tabela 4.1.

Tabela 4.1 - Queda na arrecadação com taxas de foro, laudêmio e ocupação.

Período/Tipo	Jan/15	Fev/15	Total	Jan/16	Fev/16	Total	Variação%
Foro	1.162.717	1.141.527	2.304.244	1.176.753	865.911	2.042.664	-11,35
Laudêmio	26.012.941	22.747.468	48.760.409	7.206.780	7.581.409	14.788.189	-69,67
Tx ocupação	3.509.783	2.889.671	6.399.454	2.884.370	1.051.545	3.935.915	-38,50
Total	30.685.441	26.778.666	57.464.107	11.267.903	9.498.865	20.766.768	-63,86

Cabe observar, ainda, que a entrada em vigor da nova Lei coincidiu com um cenário de desaceleração econômica e de retração do mercado imobiliário. Dessa forma, pode-se inferir que a redução na arrecadação observada foi impactada, principalmente, pela combinação desses fatores.

As receitas patrimoniais possuem características distintas quanto à sua exigibilidade, devendo o pagamento do foro e da taxa de ocupação ser realizado anualmente, enquanto o laudêmio é exigido apenas quando ocorre a transferência do domínio útil do imóvel. A Portaria SPU nº 64, de 20 de abril de 2015, normatizou os

pagamentos de foro e taxa de ocupação para o exercício de 2015. Segundo os artigos 1º e 2º dessa Portaria:

Art. 1º Fica estabelecido que o pagamento dos foros e das taxas de ocupação de terrenos da União poderá ser realizado em cota única, com vencimento em 10 de junho de 2015.

Art. 2º A critério do ocupante ou foreiro, o pagamento de que trata o art. 1º poderá ser dividido em até sete cotas, equivalentes e sucessivas, vencendo-se a primeira na mesma data prevista para pagamento da cota única, dia 10 de junho, e as demais nos dias 10 de julho, 10 de agosto, 10 de setembro, 13 de outubro, 10 de novembro e 10 de dezembro de 2015, observadas as seguintes condições:

I- somente se aplica a débitos de valor igual ou superior a R\$ 100,00 (cem reais);

II- o valor de cada cota não poderá ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais);

III- o atraso no pagamento implicará a cobrança de multa de mora, a partir do vencimento, bem como de juros moratórios equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente do primeiro dia do mês posterior ao vencimento até o mês anterior ao efetivo pagamento, acrescida de 1% (um por cento) relativo ao mês do pagamento, conforme a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995.

Os usuários dos imóveis da União podem realizar esses pagamentos de duas formas: em cota única, com vencimento em junho, ou em parcelas mensais, com vencimento máximo em dezembro. A arrecadação com foro e taxa de ocupação tem forte comportamento sazonal, decorrente da opção de pagamento a ser escolhida pelo usuário, incorrendo em flutuações de acordo com a época do ano tomada como referência.

Até a promulgação da Lei 13.240/15, não havia previsibilidade de ordem legal para repasse de parcela da arrecadação patrimonial aos municípios, sendo que o referido normativo incluiu essa obrigatoriedade nº Decreto-Lei no 2.398/87, de 21 de dezembro de 1987, devendo ser efetuado o repasse anual de percentual da arrecadação da SPU aos municípios, conforme o disposto no artigo 6º-B e parágrafo único, transcritos a seguir:

Art. 6º-B. A União repassará 20% (vinte por cento) dos recursos arrecadados por meio da cobrança de taxa de ocupação, foro e laudêmio aos Municípios e ao Distrito Federal onde estão localizados os imóveis que deram origem à cobrança.

Parágrafo único. Os repasses de que trata o caput serão realizados até o dia 1º de fevereiro do ano subsequente ao recebimento dos recursos.

A arrecadação total corresponde a soma dos montantes arrecadados com foro, laudêmio e taxa de ocupação, alienações, permissões e cessões de uso, indenizações por

ocupação ou posse ilícita, aluguéis, arrendamentos, parcelamentos, multas e juros, taxa de ocupação de imóveis funcionais, receita da dívida ativa SPU e outras receitas.

O gráfico da Figura 4.1 detalha os valores observados durante o período de janeiro de 2010 a fevereiro de 2016, ocorrendo picos nos meses de junho, tendo em vista coincidir com o mês de pagamento da cota única das taxa de ocupação e foro e/ou da primeira parcela, caso o usuário opte por essa forma de recolhimento da taxa.

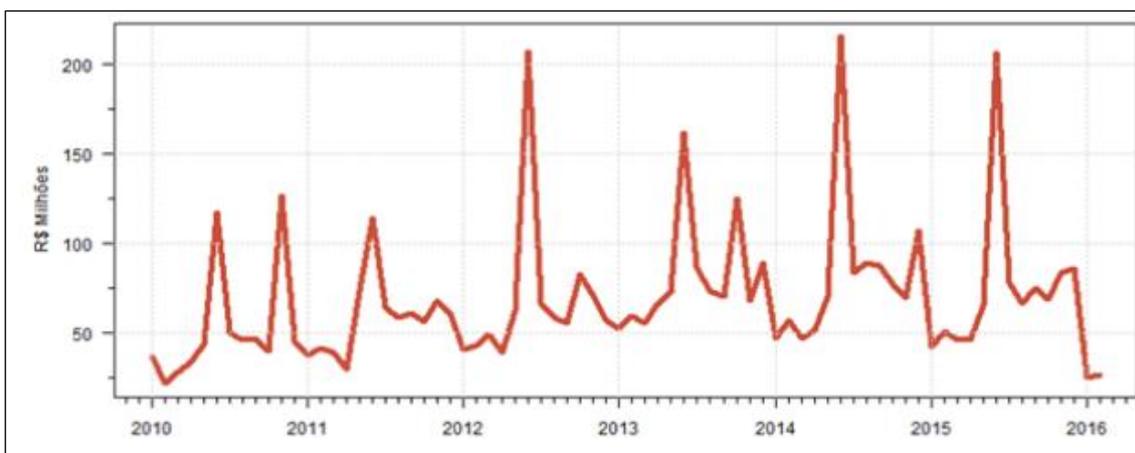


Figura 4.1 - Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010- Fev. 2016).

O gráfico da Figura 4.2 detalha os valores observados durante o período de janeiro de 2010 a abril de 2016:

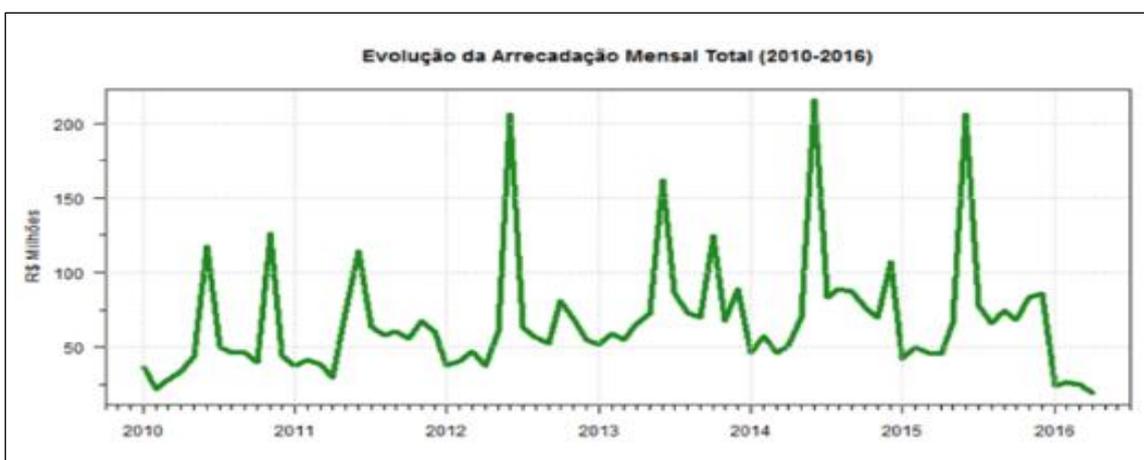


Figura 4.2 - Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010- Abr. 2016).

O gráfico da Figura 4.2 evidencia notável queda na arrecadação no início desse ano. Tal queda pode ser explicada por diversos fatores, entre eles, a promulgação da Lei 13.240/2015.

O gráfico da Figura 4.3 detalha os valores observados durante o período de janeiro de 2010 a maio de 2016:

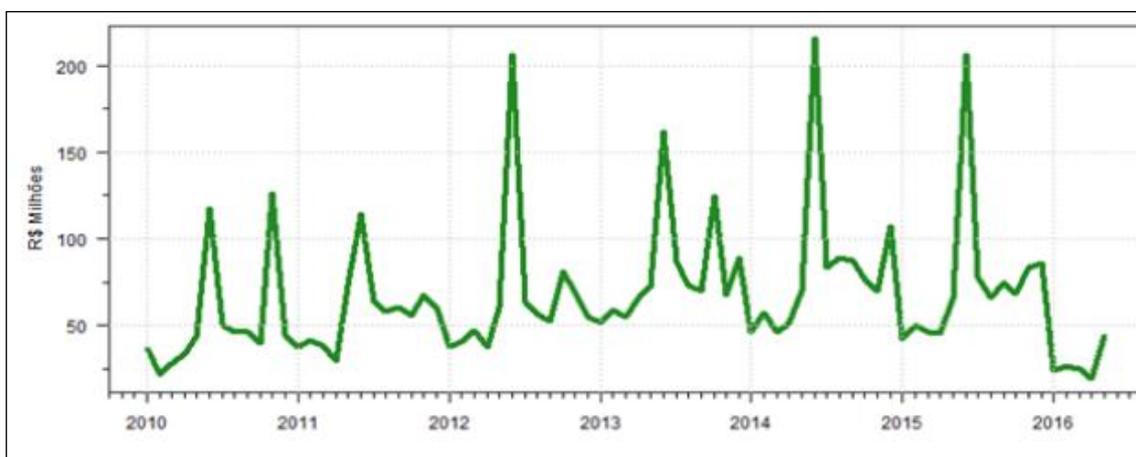


Figura 4.3 - Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Mai. 2016).

No primeiro quadrimestre de 2016, verifica-se uma queda em torno de 61% na arrecadação com taxas de foro, laudêmio e ocupação (três principais componentes da arrecadação total da SPU) em relação ao mesmo período do ano anterior, conforme pode ser observado na Tabela 4.2:

Tabela 4.2 - Queda na arrecadação com taxas de foro, laudêmio e ocupação.

Período/Tipo	Foro/15	Laudêmio/15	Tx Ocupação/15	Total/15	Foro/16	Laudêmio/16	Tx Ocupação/16	Total/16
Jan	R\$1,2	R\$ 26,0	R\$ 3,5	R\$ 30,7	R\$ 1,2	R\$ 7,2	R\$ 2,9	R\$ 11,3
Fev	R\$ 1,1	R\$ 22,7	R\$ 2,9	R\$ 26,8	R\$ 1,2	R\$ 8,4	R\$ 2,2	R\$ 11,8
Mar	R\$ 1,6	R\$ 28,4	R\$ 3,4	R\$ 33,4	R\$ 2,1	R\$ 7,0	R\$ 2,1	R\$ 11,2
Abr	R\$ 1,4	R\$ 28,2	R\$ 4,0	R\$33,5	R\$ 1,2	R\$ 6,4	R\$ 2,4	R\$10,1
Mai	R\$ 10,7	R\$ 28,0	R\$ 15,0	R\$ 53,6	R\$ 8,5	R\$ 6,1	R\$ 10,4	R\$ 25,0
Total	R\$ 16,0	R\$133,4	R\$ 28,7	R\$178,0	R\$ 14,3	R\$ 35,2	R\$ 20,0	R\$ 69,4
Variação%					-10,6%	-73,6%	-30,4%	-61,0%

Valores em R\$ Milhões

Cabe observar que houve uma queda da arrecadação com foro, cuja alíquota não foi alterada pela Lei nº 13.240/2015, o que evidencia o efeito da conjuntura econômica sobre a arrecadação de receitas patrimoniais.

No dia 10 de junho de 2016, foi publicada a Medida Provisória nº 732, que limita o reajuste dos foros e taxas de ocupação para o exercício de 2016 e prorroga para 29 de julho o prazo para quitação do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF),

que poderá ser pago à vista ou em até seis cotas, de julho a dezembro. Evidentemente, a Medida Provisória trará efeitos sobre o comportamento da arrecadação mensal.

Com a prorrogação da data de vencimento da primeira ou única cota de pagamento de junho para julho, provavelmente não haverá um pico na arrecadação de junho, como vinha sendo observado nos últimos anos. Além disso, como houve redução no número de cotas permitidas, a distribuição dos pagamentos entre os meses de julho a dezembro terá nova configuração. Frente a essas alterações, torna-se difícil mensurar o grau de previsibilidade do modelo adotado.

Especificamente no que se refere às taxas de foro e de ocupação, por se tratarem de débitos com cobrança anual, não é possível para o usuário postergar o recolhimento dos referidos débitos para o ano seguinte. Tal particularidade justifica a manutenção dos patamares de arrecadação de 2015, não sendo observadas variações significativas no período. Por outro lado, no início de 2016, verifica-se uma leve queda na arrecadação de foro e taxa de ocupação quando comparado com a arrecadação do mesmo período no ano anterior, influenciada principalmente pelos efeitos da desaceleração econômica, aliada à retração do mercado imobiliário.

Tendo em vista que essas duas receitas podem ser pagas pelos usuários de imóveis dominiais em cota única ou em até sete cotas, a arrecadação sofre os efeitos da sazonalidade, sendo observados picos de arrecadação (pontos de máximo) no mês de junho, devido à possibilidade de pagamento em cota única nesse mês. Em contrapartida, os vales anuais de arrecadação (pontos de mínimo) ocorrem sempre nos primeiros cinco meses do ano (meses em que já venceram todas as cotas de pagamento).

O gráfico da Figura 4.4 detalha os valores observados durante o período de janeiro de 2010 a junho de 2016:

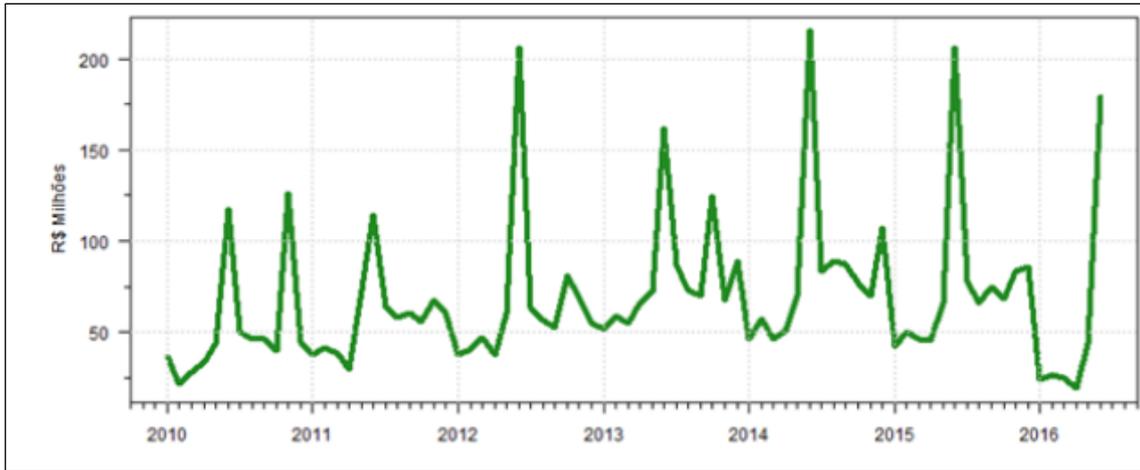


Figura 4.4 - Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Jun. 2016).

Observa-se significativa recuperação da arrecadação em junho, mês em que vencia a primeira ou única cota de pagamento das taxas de foro e ocupação.

O gráfico da Figura 4.5 detalha os valores observados durante o período de janeiro de 2010 a julho de 2016:

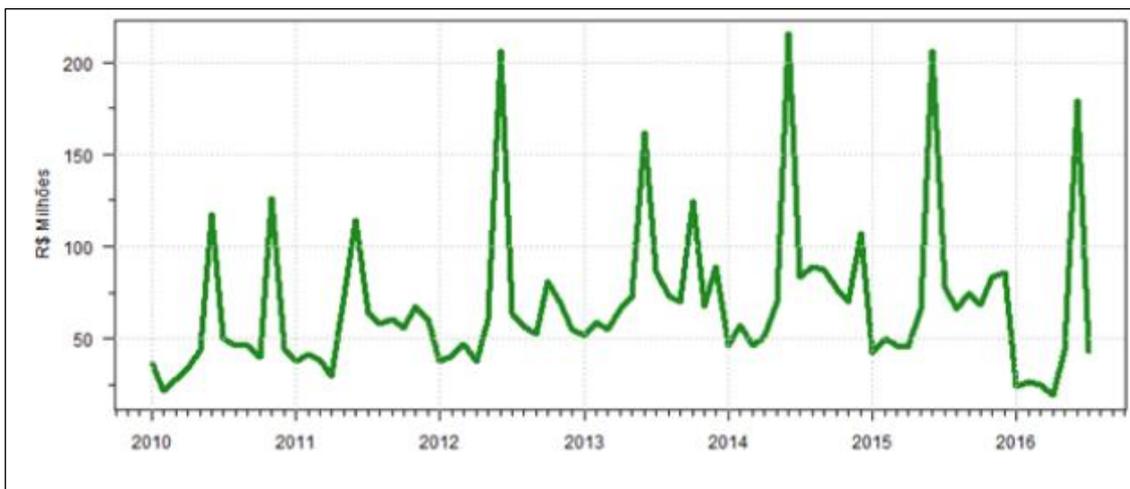


Figura 4.5 - Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Jul. 2016).

Observa-se significativa recuperação da arrecadação em junho, mês em que vencia a primeira ou única cota de pagamento das taxas de foro e ocupação, acompanhada de redução de receitas em julho, o que repete o comportamento observado nos últimos anos, de pico de arrecadação em junho, seguido por queda em julho.

O gráfico da Figura 4.6 detalha os valores observados durante o período de janeiro de 2010 a agosto de 2016:

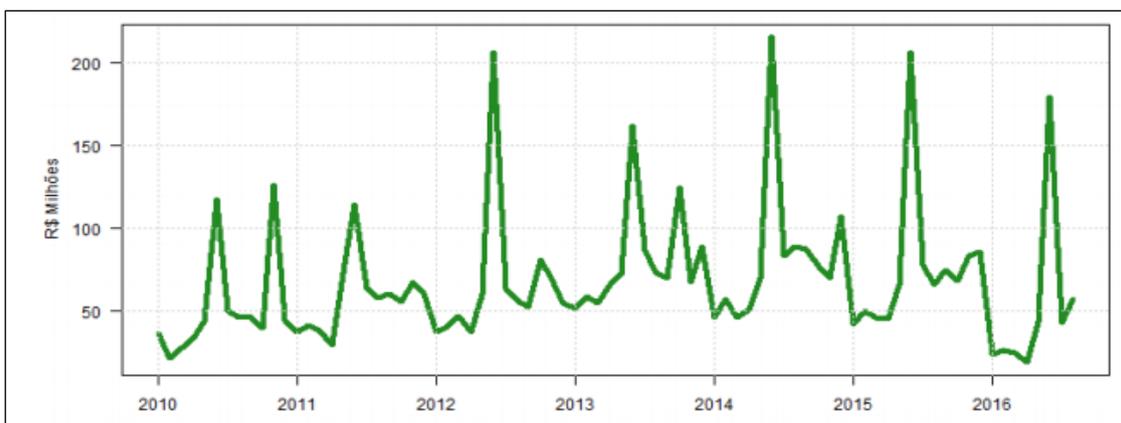


Figura 4.6 - Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Ago. 2016).

Em relação aos meses anteriores, percebe-se que houve aumento da arrecadação no mês de agosto.

O gráfico da Figura 4.7 detalha os valores observados durante o período de janeiro de 2010 a setembro de 2016:

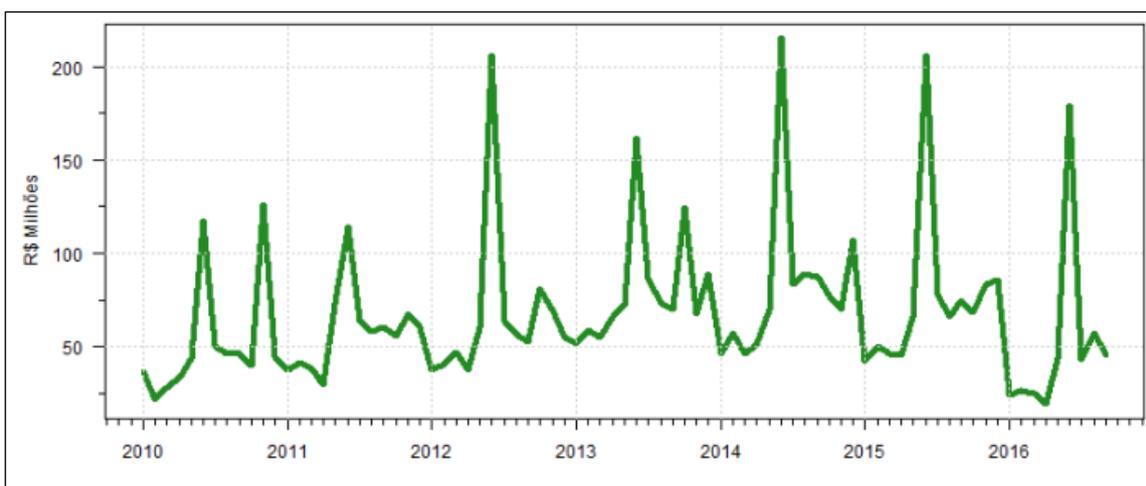


Figura 4.7 - Evolução da arrecadação total mensal (Jan. 2010 - Set. 2016).

Observa-se pico da arrecadação em junho, mês em que vence a primeira ou única cota de pagamento das taxas de foro e ocupação, acompanhada de redução de receitas em julho, o que repete o comportamento observado nos últimos anos, de aumento expressivo da arrecadação em junho, seguido por queda em julho.

Para a formatação de metodologia de cálculo da previsão de arrecadação de 2016 alguns fatores impactaram o desenvolvimento do trabalho, cabendo destacar:

- A vigência da lei 13.240/15, que alterou, dentre outros aspectos, os percentuais de incidência da taxa de ocupação, e ainda ajustou a forma de cálculo do montante a ser pago a título de laudêmio;
- A previsão de cenário macroeconômico desfavorável, o que certamente impactará a arrecadação;
- O comportamento sazonal da arrecadação do foro e da taxa de ocupação, o que torna necessário não só uma análise anual, mas também mensal;
- A dificuldade de estabelecer uma metodologia de cálculo capaz de abranger todos esses fatores.

Na análise econométrica, quando podemos observar uma mesma variável econômica em diferentes instantes do tempo, temos uma série temporal. Existem vários exemplos de série temporal – o preço diário de ações, o Produto Interno Bruto (PIB) trimestral, a taxa de desemprego mensal. Entre esses exemplos, podemos incluir a arrecadação mensal de receitas patrimoniais.

O objetivo da análise de uma série temporal consiste em elaborar um modelo estatístico capaz de descrever de forma adequada o comportamento de uma variável econômica ao longo do tempo. Depois de elaborado o modelo, esse poderá ser utilizado para prever a evolução futura da série.

Devido ao impacto de fatores externos, muitas vezes de difícil mensuração, nem sempre as previsões conferem um grau de assertividade ao modelo. Além da existência de componente aleatório na série temporal, cabe destacar ainda que as previsões são baseadas em ocorrências passadas da série temporal. Nada impede que uma série temporal mude seu comportamento em dado momento do tempo. Posto isso, na análise econométrica, é usual a construção de intervalos de confiança.

Utilizando essas premissas para o modelo proposto, a arrecadação total prevista para o ano de 2016 seria de R\$ 720,4 milhões, conforme Tabela 4.3:

Tabela 4.3 - Arrecadação total prevista para 2016 (Janeiro).

Mês	Ano	Previsão	Limite Inferior 80%	Limite Superior 80%	Limite inferior 95%	Limite superior 95%
Jan	2016			24.599.120		
Fev	2016			26.216.293		
Mar	2016	37.580.141	26.898.739	52.503.093	22.534.798	62.670.497
Abr	2016	37.408.558	26.695.488	52.420.853	22.328.930	62.672.069
Mai	2016	53.689.495	38.199.803	75.460.123	31.901.096	90.359.336
Jun	2016	168.280.789	119.377.509	237.217.413	99.537.648	284.499.629

Jul	2016	63.505.458	44.918.594	89.783.380	37.395.315	107.846.215
Ago	2016	53.866.953	37.990.527	76.378.214	31.578.987	91.885.423
Set	2016	61.207.329	43.043.202	87.036.674	35.724.388	104.867.776
Out	2016	56.097.458	39.337.134	79.998.833	32.599.106	96.534.085
Nov	2016	67.884.209	47.467.528	97.082.491	39.277.837	117.324.837
Dez	2016	70.105.097	48.882.730	100.541.126	40.388.667	121.685.737
Total	2016	720.440.900	523.626.666	999.237.614	444.082.185	1.191.161.017

Utilizando essas premissas para o modelo proposto, a arrecadação total prevista para o ano de 2016 seria de R\$ 666,45 milhões, conforme Tabela 4.4 (janeiro, fevereiro, março e abril correspondem a valores realizados):

Tabela 4.4 - Arrecadação total em milhões prevista para 2016 (Abril).

Mês	Previsão	Limite Inferior 80%	Limite Superior 80%	Limite inferior 95%	Limite superior 95%
Jan					24,60
Fev					26,22
Mar					25,16
Abr					19,37
Mai	48,96	31,06	70,92	23,23	84,19
Jun	171,39	135,64	211,31	118,41	234,13
Jul	59,31	38,89	84,04	29,81	98,86
Ago	52,20	32,94	75,88	24,53	90,20
Set	57,07	36,59	82,09	27,58	97,17
Out	54,72	34,48	79,61	25,65	94,68
Nov	59,13	37,75	85,27	28,37	101,05
Dez	68,32	44,91	96,62	34,50	113,59
Total	666,45	487,61	881,09	407,42	1.009,21

Ao realizar a mesma rotina no mês de fevereiro, a arrecadação prevista era de R\$720,44 milhões. Ou seja, houve um decréscimo de R\$53,99 milhões na arrecadação prevista para 2016. Ademais, a arrecadação prevista para o mês de março era de R\$ 37,58 milhões, entretanto, a arrecadação realizada em março foi de apenas R\$25,16 milhões. Por sua vez, a arrecadação prevista para abril era de R\$ 37,40 milhões, mas a realizada foi de apenas R\$19,37 milhões.

A discrepância entre os valores realizados e os observados sinaliza uma tendência de queda da arrecadação não prevista pelo modelo, provocada por fatores exógenos.

A inclusão dos dados de arrecadação referentes a março e abril acarretou redução na previsão de arrecadação total para o ano de 2016. Tal mudança sinaliza uma tendência de queda na arrecadação, o que pode ser explicado pelos ajustes implantados pela Lei 13.240/2015 e pelo cenário macroeconômico à época.

Em maio, a arrecadação total prevista para o ano de 2016 era de R\$ 652,35 milhões, conforme Tabela 4.5 (janeiro a maio correspondem a valores realizados):

Tabela 4.5 - Arrecadação total prevista para 2016 (Maio).

Mês	Previsão	Limite Inferior 80%	Limite Superior 80%	Limite inferior 95%	Limite superior 95%
Jan					24,60
Fev					26,22
Mar					25,16
Abr					19,37
Mai					44,35
Jun	169,24	134,45	208,04	117,65	230,19
Jul	58,08	38,25	82,03	29,43	96,38
Ago	51,05	32,35	74,01	24,16	87,88
Set	55,86	35,94	80,15	27,16	94,78
Out	53,56	33,85	77,76	25,24	92,40
Nov	57,87	37,05	83,33	27,90	98,67
Dez	66,99	44,13	94,59	33,96	111,13
Total	652,35	495,72	839,61	425,20	951,14

Ao realizar a mesma rotina no mês de maio (Nota Técnica no 7224/2016-MP), a arrecadação prevista era de R\$666,45 milhões. Ou seja, houve um decréscimo de R\$14,10 milhões na arrecadação prevista para 2016.

Comparando as previsões de maio com a arrecadação daquele mês, enquanto a arrecadação prevista foi de R\$ 48,96 milhões, a arrecadação realizada foi de R\$44,35 milhões. Ou seja, houve uma discrepância de menos de cinco milhões entre a previsão e a realidade.

Observa-se que a diferença entre o valor realizado e o observado é menor do que aquela verificada em abril (a previsão sobrestimou a arrecadação de abril em R\$ 17,70), o que sinaliza um aumento da acurácia do modelo em captar o comportamento da arrecadação.

Em junho, a arrecadação total prevista para o ano de 2016 é de R\$ 669,78 milhões, conforme Tabela 4.6 (janeiro a junho correspondem a valores realizados):

Tabela 4.6 - Arrecadação total prevista para 2016 (Junho).

Mês	Previsão	Limite Inferior 80%	Limite Superior 80%	Limite inferior 95%	Limite superior 95%
Jan					24,60
Fev					26,22
Mar					25,16
Abr					19,37
Mai					44,35
Jun					179,15
Jul	59,35	39,68	82,96	30,87	97,06
Ago	52,21	33,65	74,83	25,46	88,45
Set	57,12	37,36	81,05	28,60	95,41
Out	54,68	35,16	78,50	26,57	92,84
Nov	59,21	38,56	84,26	29,42	99,30
Dez	68,36	45,75	95,49	35,61	111,69
Total	669,78	369,88	636,80	316,24	724,46

Ao realizar a mesma rotina no mês de maio (Nota Técnica no 8455/2016-MP), a arrecadação prevista era de R\$652,35 milhões. Ou seja, houve um aumento de R\$ 17,43 milhões (ou cerca de 2%) na arrecadação prevista para 2016.

Comparando as previsões de junho com a arrecadação daquele mês, enquanto a arrecadação prevista foi de R\$ 169,24 milhões, a arrecadação realizada foi de R\$ 179,15 milhões. Ou seja, houve uma discrepância de cerca de R\$10 milhões entre a previsão e a realidade.

A inclusão dos dados de arrecadação referentes a junho acarretou um aumento de 2% na projeção de arrecadação total para o ano de 2016. Cabe observar que a Medida Provisória no 732 traz importantes alterações na arrecadação com foro e taxa de ocupação, visto que limita o reajuste dessas taxas em 10,54% no exercício de 2016. Dessa forma, débitos que sofreram reajuste maior que esses percentuais deviam ser recalculados de acordo com esse limite, e, por conseguinte, as previsões apresentadas devem ser analisadas com ressalvas.

Em julho, a arrecadação total prevista para o ano de 2016 foi de R\$ 629,57 milhões, conforme Tabela 4.7 (janeiro a julho correspondem a valores realizados):

Tabela 4.7 - Arrecadação total prevista para 2016 (Julho).

Arrecadação SPU (R\$ M)							Projeção de Arrecadação SPU (R\$ M)					Total
Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	
24,60	26,22	25,16	19,37	44,36	179,15	43,39	49,69	51,31	50,04	53,66	62,62	629,57

Ao realizar a mesma rotina no mês de junho (Nota Técnica no 10111/2016-MP), a arrecadação prevista foi de R\$669,78 milhões. Ou seja, houve uma diminuição de R\$ 40,20 milhões (ou cerca de 6%) na arrecadação prevista para 2016.

Comparando as previsões de julho com a arrecadação daquele mês, enquanto a arrecadação prevista foi de R\$ 59,35 milhões, a arrecadação realizada foi de R\$ 49,69 milhões. Ou seja, houve uma discrepância de cerca de R\$10 milhões entre a previsão e a realidade.

Tal discrepância entre a previsão e a realidade reflete os efeitos da Medida Provisória nº 732, que limitou o reajuste dessas taxas em 10,54% no exercício de 2016. Dessa forma, débitos que sofreram reajuste maior que esse percentual fora recalculado de acordo com esse limite.

Em agosto, a arrecadação total prevista para o ano de 2016 era de R\$ 642,46 milhões, conforme detalhamento da tabela 4.8 (janeiro a agosto correspondem a valores realizados):

Tabela 4.8 - Arrecadação total prevista para 2016 (Agosto).

Arrecadação SPU (R\$ M)							Projeção de Arrecadação SPU (R\$ M)					Total
Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	
24,60	26,22	25,16	19,37	44,36	179,15	43,39	57,21	51,56	51,95	55,14	64,35	642,46

Ao realizar a mesma rotina no mês de julho (2350075), a arrecadação prevista foi de R\$629,57 milhões. Ou seja, houve um aumento de R\$ 12,89 milhões (ou cerca de 2%) na arrecadação prevista para 2016.

Comparando as previsões de agosto com a arrecadação daquele mês, enquanto a arrecadação prevista foi de R\$ 49,69 milhões, a arrecadação realizada foi de R\$ 57,21 milhões. Ou seja, houve uma discrepância de cerca de R\$ 7,52 milhões entre a previsão e a realidade.

Tal discrepância entre a previsão e a realidade reflete uma recuperação da arrecadação no exercício de 2016.

Em setembro, a arrecadação total prevista para o ano de 2016 foi de R\$ 633,11 milhões, conforme detalhamento abaixo (janeiro a setembro correspondem a valores realizados):

Tabela 4.9 - Arrecadação total prevista para 2016 (Setembro).

Arrecadação SPU (R\$ M)									Projeção de Arrecadação SPU (R\$ M)			Total
Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	
24,60	26,22	25,16	19,37	44,36	179,15	43,39	57,21	45,38	51,86	53,47	62,93	633,11

Ao realizar a mesma rotina no mês de setembro (Nota Técnica no 13506/2016-MP), a arrecadação prevista foi de R\$ 642,47 milhões. Ou seja, houve uma diminuição de R\$ 9,35 milhões (ou cerca de 1%) na arrecadação prevista para 2016.

Comparando as previsões de setembro com a arrecadação daquele mês, enquanto a arrecadação prevista foi de R\$ 51,56 milhões, a arrecadação realizada foi de R\$ 45,38 milhões. Ou seja, houve uma discrepância de cerca de R\$ 6 milhões entre a previsão e a realidade.

A mesma metodologia pode ser aplicada à previsão dos repasses da arrecadação aos municípios. A título de exemplo, utilizaremos a arrecadação com foro, taxa de ocupação e laudêmio de imóveis localizados no Rio de Janeiro. Aplicando a metodologia, podemos prever a arrecadação anual nesse município, conforme Tabela 4.10.

Tabela 4.10 - Arrecadação total no Rio de Janeiro.

Mês	Ano	Previsão	Limite Inferior 80%	Limite Superior 80%	Limite inferior 95%	Limite superior 95%
Jan	2016			1.596.532		
Fev	2016			885.752		
Mar	2016	4.054.377	2.033.342	8.084.211	1.411.080	11.649.208
Abr	2016	9.662.375	4.845.854	19.266.262	3.362.882	27.762.350
Mai	2016	9.831.088	4.930.467	19.602.666	3.421.600	28.247.104
Jun	2016	33.893.346	16.998.120	67.581.526	11.796.200	97.383.812
Jul	2016	10.382.057	5.206.788	20.701.269	3.613.359	29.830.171
Ago	2016	9.462.652	4.745.689	18.868.024	3.293.370	27.188.496
Set	2016	14.187.908	7.115.490	28.289.933	4.937.943	40.765.304
Out	2016	8.777.078	4.401.862	17.501.025	3.054.764	25.218.675
Nov	2016	28.080.223	14.082.735	55.990.470	9.773.007	80.681.300
Dez	2016	12.644.460	6.341.423	25.212.379	4.400.763	36.330.603
Total	2016	143.457.847	73.184.053	283.580.049	51.547.251	407.539.307

De acordo com o modelo, a previsão de arrecadação total prevista seria de R\$ 143,4 milhões. Aplicando-se o percentual de 20%, previsto no Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, o repasse previsto seria de R\$ 28,7 milhões. Cabe observar que o intervalo de confiança de 95% indica que o valor observado estaria entre R\$ 51,5 e R\$ 407,5 milhões com 95% de probabilidade.

A cidade do Rio de Janeiro representa um dos municípios com maior arrecadação, mas cabe ressaltar que a metodologia ora proposta pode ser aplicada a qualquer município, independentemente do montante da arrecadação.

Convém destacar, entretanto, que os dados de arrecadação municipal utilizados como base de cálculo não incluem a arrecadação com foro, taxa de ocupação e laudêmio da Dívida Ativa da União (DAU), o que pode subestimar nossas estimativas em relação aos valores verdadeiros, que incluem DAU.

Não foram incluídos esses valores nos cálculos devido à impossibilidade de obtenção com nível de detalhamento que possa ser utilizado pelo modelo ora proposto.

Tendo em vista que a informação da arrecadação com DAU em cada município é apresentada em valores globais, não é possível discriminar o montante desse valor arrecadado via foro, laudêmio e taxa de ocupação. Não obstante essa imprecisão dos números, essas estimativas apresentadas podem ser usadas ao menos como base para a previsão dos repasses.

Ressalte-se que a inclusão mensal de novos dados de arrecadação patrimonial possibilitará o aumento da capacidade do modelo de captar o comportamento com maior precisão, permitindo a realização de comparação entre os valores previstos pelo modelo com o montante efetivamente observado, objetivando identificar eventual necessidade de calibragem da metodologia, que confira grau de confiabilidade e assertividade à metodologia.

Diante do acima exposto, seria de se adotar a presente metodologia na forma proposta como rotina mensal a ser desenvolvida na SPU, considerando sua adequabilidade para os objetivos a que se propõe. Cabe ressaltar que, mesmo considerando tratem-se das mesmas receitas patrimoniais, os dados obtidos com a adoção da presente metodologia não seriam aplicados para a definição dos Indicadores Institucionais GIAPU, tendo em vista as particularidades e especificidades adotadas para o estabelecimento dessas metas.

Entre as 27 capitais brasileiras, somente Campo Grande, Curitiba, Boa Vista e Porto Alegre possuíam previsão de arrecadação para 2016 maior do que a arrecadação

realizada em 2015 (cabe ressaltar que as quatro possuem arrecadação relativamente pequena, inferior a R\$ 50.000,00 ao ano), o que está de acordo com a tendência de redução de arrecadação total da SPU de 2016 em relação a 2015, amplamente analisada na Nota Técnica no 5304/2016-MP.

4.1.2 - Previsão de arrecadação para o exercício de 2017

Utilizando as premissas do modelo, e considerando os valores já realizados no período de 2013 até hoje, a arrecadação total prevista para o ano de 2017 seria de R\$ 596,03 milhões, conforme Tabela 4.11:

Tabela 4.11 - Arrecadação total prevista para 2017.

Período	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Arrecadação (R\$ MM)	20,70	19,93	21,11	18,77	43,32	182,23	50,27	44,47	46,30	44,17	59,19	45,56	596,03

A arrecadação prevista de 2017 representa uma queda em torno de 35% em relação à arrecadação de 2015, que foi de R\$ 913,76.

Conforme pode ser observado, aplicando-se a metodologia estatística desenvolvida, verifica-se que a arrecadação em 2017 continua a tendência de queda observada em 2016. Tal queda pode ser explicada pelas alterações decorrentes da Lei 13.240/15 e do cenário de retração econômica.

4.1.3 - Previsão de arrecadação para o exercício de 2018

A rotina de repasse aos municípios e ao Distrito Federal envolveu as seguintes etapas:

- a) Extração dos dados para apuração dos valores a serem repassados, nos diversos sistemas que apuram a arrecadação;
- b) Cadastramento no SIAFI da relação de contas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (fornecidas pelo Banco do Brasil), para crédito dos valores;
- c) Ordenação da despesa no âmbito da SPU; e
- d) Emissão de Ordem Bancária - OBT para cada município credor, de forma a viabilizar o crédito.

Em 30/01/2019, a SPU repassará R\$ 98,9 milhões a 526 Municípios e ao Distrito Federal, totalizando 527 beneficiários. Do total repassado, 74,65%, foram destinados a 105 municípios pertencentes aos seguintes estados: RJ (28), SP(26), PE(16) e SC(35). Em relação ao repasse do exercício de 2017, R\$ 89,9 milhões, o valor repassado referente a arrecadação do exercício de 2018 apresentou crescimento de 10,01%.

O repasse foi resultado da arrecadação de R\$ 494,6 milhões que inclui, além das receitas ordinárias, os créditos recuperados a título de Aforamento, Taxa de Ocupação e Laudêmio inscritos em Dívida Ativa da União - DAU.

A Tabela 4.12 apresenta o resumo dos repasses realizados nos últimos três exercícios:

Tabela 4.12 - Resumo dos repasses realizados em 2016, 2017 e 2018.

Exercício	Qtde. Municípios	Total Arrecadado	Total Apurado Para Repasse	Valor do Repasse
2016	492	620,1	462,8	95,5
2017	509	652,1	449,8	89,9
2018	527	795,2	494,6	98,9

O referido valor foi creditado nas contas dos Fundos de Participação (FPM e/ou FPE no caso do DF), de cada município onde estão localizados os imóveis da União, conforme Tabela 4.13:

Tabela 4.13 - Valores creditados nas contas dos municípios em cada estado e no Distrito Federal.

UF	Qtde. Municípios	Total Creditado (R\$)
AC	10	28.009,27
AL	24	1.568.921,83
AM	6	259.227,12
AP	5	24.623,42
BA	42	3.320.126,13
CE	21	2.310.253,59
DF	1	846.215,41
ES	13	5.866.369,60

GO	30	60.535,29
MA	23	728.095,91
MG	7	37.332,20
MS	17	76.310,14
MT	67	77.675,17
PA	32	383.193,17
PB	11	1.846.962,25
PE	16	12.059.297,68
PI	7	462.151,76
PR	22	1.976.777,86
RJ	28	26.786.956,66
RN	32	612.814,01
RO	2	89.680,55
RR	4	10.148,09
RS	20	2.030.586,12
SC	35	10.946.271,97
SE	16	2.528.962,67
SP	26	24.052.291,24
TO	10	7.245,80
Total	527	98.927.034,91

Os valores creditados aos municípios e ao DF pela SPU não possuem destinação específica, portanto podem ser aplicados em qualquer previsão de desembolso, destinado a melhoraria nas condições de atendimento ao cidadão. Os recursos repassados pela SPU são chamados de “fonte 100” ou “livre movimentação”.

Por fim, cabe destacar que o processo de repasse aos municípios exige extração e tratamento de dados existentes em bases internas (SIAPA e SPUNet), e externas (RFB, PGFN e Banco do Brasil). Dada a complexidade dos procedimentos envolvidos faz-se necessário imediata automatização do processo, visando menor consumo de recursos humanos e mitigação de riscos operacionais.

A rotina de repasse aos municípios e ao Distrito Federal constitui exigência legal para a qual deve ser dispensada atenção especial pelas áreas envolvidas no âmbito da SPU. No exercício de 2018, foi repassado o montante de R\$ 98,9 milhões a 527 Unidades da Federação.

O crédito foi efetuado por intermédio de Ordem Bancária – OBT, na conta FPM dos municípios e FPE do Distrito Federal. A emissão da referida ordem ocorreu em 28/01/2019, portanto antes da data limite estabelecida pela legislação, 1º de fevereiro de 2019

4.2 - ANÁLISE DOS REPASSES

O art. 27 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, incluindo o art. 6º-B no Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, estabeleceu a obrigatoriedade de a União, por intermédio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU, repassar aos Municípios e ao Distrito Federal - DF o correspondente a 20% (vinte por cento) das arrecadações anuais do ano anterior referentes a Foro, Taxa de Ocupação e Laudêmio, cobradas pela utilização daqueles imóveis localizados nos municípios e no DF.

Por seu turno, no tocante às receitas oriundas da alienação e da remição de foro dos imóveis, os art. 17 da Lei nº 13.240, de 2015, e 16-G da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, de igual forma, determinaram o repasse de 20% da receita patrimonial decorrente da alienação dos imóveis da União que estiverem inscritos em ocupação e, também, da remição de foro dos imóveis em regime enfiteutico, respectivamente, observando sempre a localização do imóvel.

É importante registrar que esses repasses tratados nos itens precedentes devem ser realizados até o dia 1º de fevereiro de cada ano.

Por meio do Despacho SPU-DECIP-CGCAV (12484831), a Coordenação-Geral de Avaliação e Contabilidade do Patrimônio - CGCAV repassou à Coordenação-Geral de Arrecadação - CGARC a listagem contendo os municípios que atenderam às legislações acima e, portanto, fazem jus ao repasse. De se registrar que no despacho retro constam 167 entes federativos, incluindo o Distrito Federal, porém 27 deles não possuem arrecadação para o exercício de 2020.

A partir da relação de municípios aptos a receberem o repasse, a CGARC executou a rotina de repasse aos municípios e ao Distrito Federal envolvendo as seguintes etapas:

- a) Extração dos dados para apuração dos valores a serem repassados, nos diversos sistemas que apuram a arrecadação;
- b) Cadastramento no SIAFI da relação de contas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (fornecidas pelo Banco do Brasil), para crédito dos valores;

- c) Ordenação da despesa no âmbito da SPU; e
- d) Emissão de Ordem Bancária para cada município credor, de forma a viabilizar o crédito.

De posse das informações acima, a CGARC apurou o montante a ser distribuído aos 139 Municípios e ao Distrito Federal, totalizando 140 beneficiários, resultando em um repasse de R\$ 39.389.715,13 (trinta e nove milhões, trezentos e oitenta nove mil, setecentos e quinze reais e treze centavos).

Os valores foram creditados nas contas correntes utilizadas para repasse de recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, no Banco do Brasil S. A., no dia 28/01/2021, portanto, dentro do prazo estabelecido na legislação citada no item 1 acima. Esses valores creditados não possuem destinação específica, ou seja, podem ser aplicados em qualquer previsão de desembolso destinadas à melhoria das condições de atendimento ao cidadão.

A título de ilustração, optou-se por mostrar os repasses feitos à cidade de Manaus, conforme ilustra Tabela 4.14.

Tabela 4.14 - Repasses feitos ao município de Manaus.

Município - UF	Ano	Valor Total Repasse
MANAUS-AM	2021	R\$176.924,13
MANAUS-AM	2020	R\$207.617,26
MANAUS-AM	2019	R\$247.128,35
MANAUS-AM	2018	R\$299.309,97
MANAUS-AM	2017	R\$232.479,67

É possível verificar que, desde o ano de 2019, o repasse vem diminuindo significativamente.

Os valores arrecadados no exercício de 2018 o montante a ser distribuído a 526 Municípios e ao Distrito Federal, totalizando 527 beneficiários, é de R\$ 98.927.034,91 Os valores arrecadados no exercício de 2019 o montante a ser distribuído a 100 Municípios e ao Distrito Federal, totalizando 101 beneficiários, é de R\$ 50.539.351,05.

A Tabela 4.15 demonstra os valores repassados aos municípios nos últimos 5 anos.

Tabela 4.15 - Valores dos repasses aos municípios.

Exercício	Qtde. Municípios	Total Arrecadado	Total Apurado para Repasse	Valor do Repasse
2016	492	620,0	462,8	95,5
2017	509	652,1	449,8	89,9
2018	527	795,2	494,6	98,9
2019	527	798,0	494,6	98,9
2020	101	537,8	252,9	50,5
2021	140	989,03	196,9	39,38

Constata-se que a principal falha nos primeiros quatro anos de Repasse aos Municípios foi realizar a totalidade aos municípios e ao Distrito Federal sem atender o art. 11-B, §§ 4º e 5º, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para fazerem jus ao repasse aos entes federativos têm que enviar à SPU as informações sobre o valor venal dos terrenos localizados sob sua jurisdição, com o intuito de subsidiar a atualização da base de dados da referida Secretaria.

De posse das informações da arrecadação do exercício de 2020, a CGARC apurou o montante a ser distribuído aos 139 Municípios e ao Distrito Federal, totalizando 140 beneficiários, resultando em um repasse de R\$ 39.389.715,13 (trinta e nove milhões, trezentos e oitenta e nove mil, setecentos e quinze reais e treze centavos), conforme Tabela 4.16.

Tabela 4.16 - Distribuição do montante aos 139 municípios e ao Distrito Federal.

Estados	Quantidades de municípios com imóveis da União por Estado	Municípios que atualização a PVG (2019)	Valor do Repasse aos Municípios por estado (2021)	Valor recebido do Repasse aos Municípios (2021)	Porcentagem da Arrecadação
Acre	5	3	R\$ 16.047,19	R\$ 15.936,05	99,31%
Alagoas	23	5	R\$ 1.481.849,90	R\$ 481.587,11	32,50%
Amazonas	6	1	R\$ 249.957,34	R\$ 176.924,13	70,78%
Amapá	5	0	R\$ 10.135,48	R\$ 0,00	0,00%
Bahia	43	14	R\$ 2.703.324,30	R\$ 1.933.246,23	71,51%
Ceará	18	7	R\$ 1.935.593,11	R\$ 1.814.097,63	93,72%
DF	1	1	R\$ 2.040.060,44	R\$ 2.040.060,44	100,00%
Espirito Santo	13	6	R\$ 5.470.113,71	R\$ 5.287.624,05	96,66%
Goiás	33	0	R\$ 37.915,06	R\$ 0,00	0,00%
Maranhão	18	3	R\$ 796.706,91	R\$ 21.811,11	2,74%

Minas Gerais	7	5	R\$ 20.542,52	R\$ 20.094,94	97,82%
Mato Grosso do Sul	17	6	R\$ 59.150,24	R\$ 44.970,37	76,03%
Mato Grosso	65	11	R\$ 62.942,22	R\$ 9.422,76	14,97%
Pará	34	0	R\$ 277.713,47	R\$ 0,00	0,00%
Paraíba	10	10	R\$ 1.663.141,58	R\$ 1.663.141,58	100,00%
Pernambuco	17	10	R\$ 10.214.203,73	R\$ 9.365.202,44	91,69%
Piauí	8	0	R\$ 369.663,37	R\$ 0,00	0,00%
Paraná	20	13	R\$ 1.757.185,64	R\$ 665.070,03	37,85%
Rio de Janeiro	27	9	R\$ 30.889.687,81	R\$ 4.733.003,56	15,32%
Rio Grande do Norte	31	8	R\$ 565.361,35	R\$ 338.103,37	59,80%
Rondônia	2	0	R\$ 51.074,46	R\$ 0,00	0,00%
Roraima	4	2	R\$ 9.373,29	R\$ 9.354,03	99,79%
Rio Grande do Sul	16	3	R\$ 1.573.721,52	R\$ 1.093.617,29	69,49%
Santa Catarina	37	14	R\$ 10.376.410,37	R\$ 7.111.650,72	68,54%
Sergipe	16	3	R\$ 1.993.214,16	R\$ 1.951.935,79	97,93%
São Paulo	26	2	R\$ 24.287.066,68	R\$ 612.394,35	2,52%
Tocantins	17	4	R\$ 5.590,25	R\$ 416,21	7,45%
BRASIL (2021)	519	140	R\$ 98.917.746,10	R\$ 39.389.664,19	39,82%

Fonte: Sistema Eletrônico de Informações – SEI -

A partir da relação de municípios aptos a receberem o repasse, a CGARC executou a rotina de repasse aos municípios e ao Distrito Federal envolvendo as seguintes etapas:

1. Extração dos dados para apuração dos valores a serem repassados, nos diversos sistemas que apuram a arrecadação;
2. Cadastramento no SIAFI da relação de contas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (fornecidas pelo Banco do Brasil), para crédito dos valores;
3. Ordenação da despesa no âmbito da SPU; e
4. Emissão de Ordem Bancária para cada município credor, de forma a viabilizar o crédito.

Os valores foram creditados nas contas correntes utilizadas para repasse de recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, no Banco do Brasil S. A., conforme ilustra a Figura no dia 28/01/2021, portanto, dentro do prazo estabelecido na legislação. Esses valores creditados não possuem destinação específica, ou seja, podem ser aplicados em qualquer previsão de desembolso destinadas à melhoria das condições de atendimento ao cidadão.

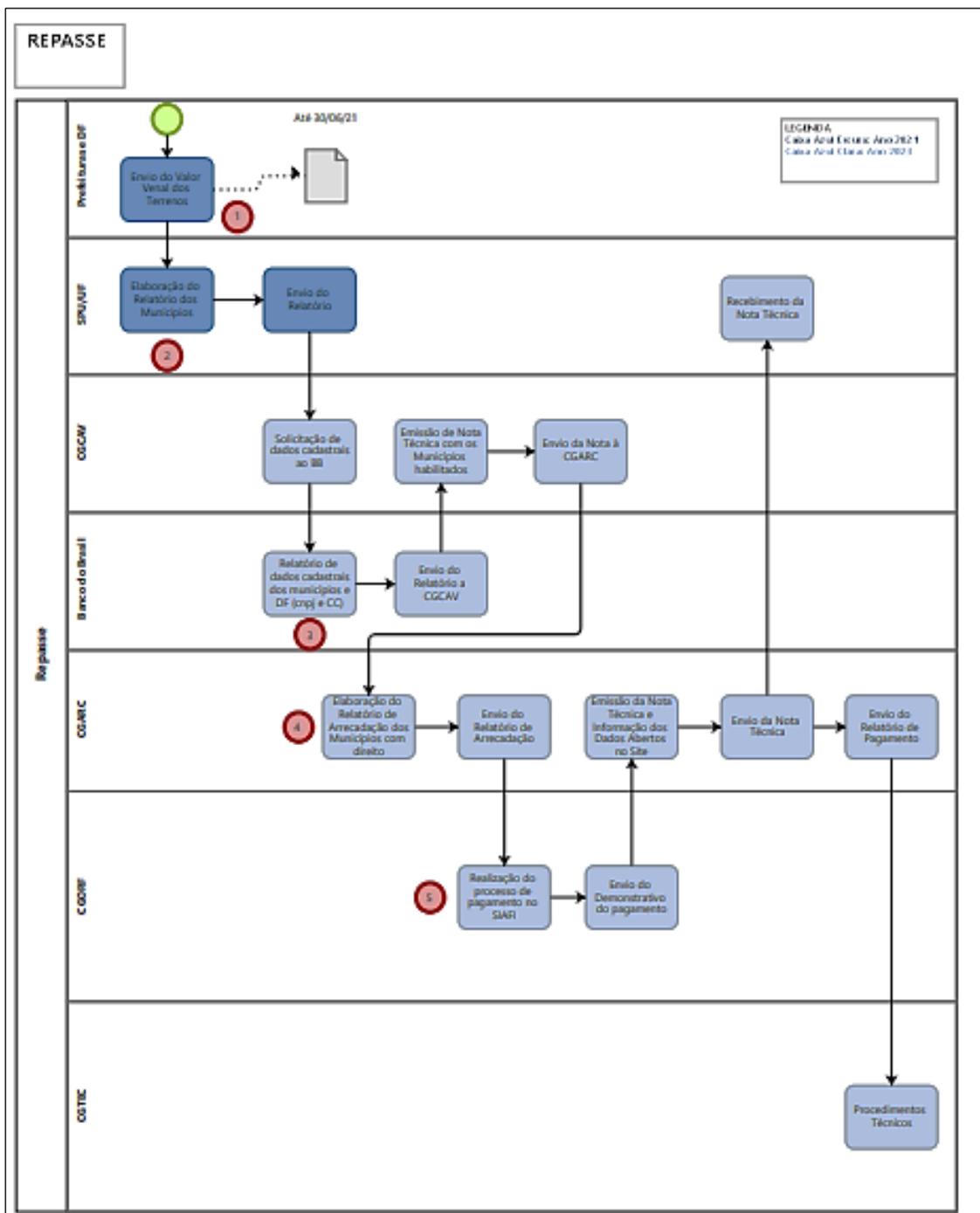


Figura 4.8 - Descrição dos valores creditados nas contas correntes utilizadas para repasse de recursos do fundo de participação dos municípios.

A Tabela 4.17 apresenta as capitais que não obtiveram repasse no ano de 2021.

Tabela 4.17 - Capitais que não tiveram repasse em 2021.

UF	Município	Vl. Arrecadado	Vl. Repasse
AL	MACEIO	R\$ 3.177.500,90	R\$ 635.500,18

AP	MACAPA	R\$ 15.546,87	R\$ 3.109,37
MA	SAO LUIS	R\$ 3.751.184,74	R\$ 750.236,95
PA	BELEM	R\$ 1.102.624,40	R\$ 220.524,88
PI	TERESINA	R\$ 607.236,81	R\$ 121.447,36
RJ	RIO DE JANEIRO	R\$ 83.239.450,82	R\$ 16.647.890,16
RO	PORTO VELHO	R\$ 230.261,61	R\$ 46.052,32
SP	SAO PAULO	R\$ 115.630,90	R\$ 23.126,18
TOTAL		R\$ 92.239.437,05	R\$ 18.447.887,41

Conforme observado na Tabela 4.15, constata-se que a capital que mais perdeu em repasse no ano de 2021 foi o Rio de Janeiro, com um montante de R\$ 16.647.890,16 (dezesseis milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, oitocentos e noventa reais e dezesseis centavos). Vale lembrar que a ausência desse repasse impacta diretamente na saúde, educação e outros quesitos básicos da Administração Pública.

Na tabela 4.18 encontram-se os dados referentes às dez maiores perdas de repasse no ano de 2021.

Tabela 4.18 - Maiores perdas de repasse em 2021.

UF	Município	Vl. Arrecadado	Vl. Repasse
RJ	RIO DE JANEIRO	R\$ 83.239.450,82	R\$ 16.647.890,16
SP	BARUERI	R\$ 54.683.727,57	R\$ 10.936.745,51
RJ	ANGRA DOS REIS	R\$ 36.598.539,98	R\$ 7.319.708,00
SP	SANTANA DE PARNAIBA	R\$ 28.369.894,63	R\$ 5.673.978,93
SP	SANTOS	R\$ 13.492.164,29	R\$ 2.698.432,86
SP	GUARUJA	R\$ 9.025.339,40	R\$ 1.805.067,88
RJ	PARATI	R\$ 8.956.559,04	R\$ 1.791.311,81
SP	SAO VICENTE	R\$ 5.609.280,90	R\$ 1.121.856,18
MA	SAO LUIS	R\$ 3.751.184,74	R\$ 750.236,95
PR	PARANAGUA	R\$ 3.591.481,80	R\$ 718.296,36
	TOTAL	R\$ 247.317.623,17	R\$ 49.463.524,63

De acordo com a Tabela 4.16 e já descrito anteriormente, a maior perda foi no Rio de Janeiro, seguido de Barueri, localizado em São Paulo, com um valor total de R\$ 10.936.745,51 (dez milhões, novecentos e trinta e seis mil, setecentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e um centavos). Considerando que uma parcela significativa dos serviços públicos prestados nos municípios é financiada com recursos provenientes das transferências, mas geridos pelos governos locais, existe ainda um amplo espaço para a avaliação dos efeitos do FPM nas distintas áreas de atuação da gestão pública local dos municípios acima citados.

A Tabela 4.19 evidencia os resultados das Superintendências Regionais com menores desempenhos no repasse aos municípios.

Tabela 4.19 - Superintendências regionais com menores desempenhos no repasse aos municípios.

Estado	Porcentagem da Arrecadação
Amapá	0,00%
Goiás	0,00%
Pará	0,00%
Piauí	0,00%
Rondônia	0,00%
São Paulo	2,52%
Maranhão	2,74%
Tocantins	7,45%
Mato Grosso	14,97%
Rio de Janeiro	15,32%

Conforme a Tabela 4.17, é possível inferir que a Superintendência Regional que obteve o menor desempenho no repasse aos municípios foi a do Estado do Amapá, seguida por Goiás e Pará.

Diante do exposto, é possível apontar como principais falhas no processo de repasse aos Municípios:

1 - A descontinuidade das gestões dos municípios nas divulgações das informações das Plantas de Valores Genéricos –PVG as Superintendências Regionais da Secretaria do Patrimônio da União até o dia 30/06 de cada ano.

2 – Um falha no processo, já verificada, é na catalogação e envio dos dados da PVG nas Superintendências Regionais para Coordenador-Geral de Avaliação e Contabilidade do Patrimônio – CGCAV/SPU/ME. Foi verificado que algumas Superintendências Regionais ou enviaram equivocado a lista de municípios com direitos ou enviaram atualizações da PVG de anos anteriores.

3 – Possível falha no processo é o envio dos dados (CNPJ e Contas Correntes) incompletos ou com divergências por parte do Banco do Brasil.

4 - Possível falha no processo na Coordenação Geral de Arrecadação na Elaboração dos Municípios com direitos ao Repasse.

5 - Possível falha no processo na Coordenação Geral de Arrecadação no pagamento no Sistema Integrado de Administração – SIAFI.

Assim, sugere-se como correções das falhas no processo de repasse aos Municípios:

1 – Procedimento junto com a Confederação Nacional dos Municípios – CNM para uma Webinar realizado no Youtube (Figura 4.9), com convite a todos os gestores dos municípios, com o objetivo de informar os procedimentos da atualização da PVG.



Figura 4.9. - Webinar realizado no Youtube pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM.

Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=xPIW6uX6eyY>

2 a 5 – Devido ao estudo dessa dissertação, constatando as principais falhas no processo do repasse em 4 (quatro) fases internas do processo a Coordenação Geral de Arrecadação abriu processo para informatizar todas as etapas da regra de negócios junto a Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

5.1 - CONCLUSÕES

Crise financeira nos municípios, projetos sem estruturas adequadas e pouca capacitação de gestores municipais são os principais fatores que dificultam o repasse de verbas federais a Estados e municípios no Brasil.

É imperial que o Governo aumente as transferências federais ao Estado e às prefeituras, viabilizando mais recursos para investimentos importantes nas áreas de educação, saúde, infraestrutura e emprego.

A entidade objeto de estudo do trabalho, até o presente momento não havia disponibilizado os dados completos dos anos de 2019 e 2020, o que acaba por deixar a pesquisa incompleta, no entanto, não limita a análise e as conclusões preliminares dos resultados.

A análise comparativa dos dados de arrecadação referentes às projeções realizadas nos anos de 2016, 2017 e 2018 evidencia que a ferramenta de projeção desenvolvida pelo Departamento de Gestão de Receitas Patrimoniais - DEREPA mostra-se adequada para continuar a ser utilizada para projetar a arrecadação dos próximos exercícios.

Cabe destacar que, além de introduzir importante melhoria no processo de acompanhamento das receitas patrimoniais, a ferramenta permitiu estimar os valores a serem repassados aos Municípios conforme estabelecido no art. 27 da Lei nº 13.240/2015, que alterou o Decreto-Lei nº 2.398 de 21/12/1987 com a inclusão do art. 6º-B.

As projeções de repasses apresentadas objetivam auxiliar o processo de elaboração das Leis Orçamentárias Anuais dos municípios e DF. Foram observadas algumas limitações em relação a essas previsões, nomeadamente, a não inclusão de restituições, REDARF e DAU; e a existência de novo fator exógeno, a MP nº 732, que muda a configuração das séries históricas municipais de arrecadação. Isso não obstante, os dados apresentados servem como ponto de partida para o cálculo de repasses.

Propõe-se o cálculo das projeções de arrecadação e repasses como rotina mensal a ser desenvolvida no Departamento de Gestão de Receitas Patrimoniais da SPU.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, N. C. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, fevereiro/março/abril, 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>, Acesso em: 20 mar. 2021.

AGUIAR, A. G. **A gestão por processo no setor público: um estudo de caso dos processos de execução do Censo Escolar realizado pela Coordenação Geral do Censo Escolar – INEP**. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Gestão Pública). Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

ALVES, P. R. **Gestão do Patrimônio da união e destinação de imóveis públicos: uma análise do funcionamento do GT – Habitação de interesse social da cidade do Recife**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2017.

BALDAM, R. *et al.* **Gerenciamento de processos de negócios: BPM – Business Process Management**. 3. Ed. São Paulo: Érica, 2009.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 24 de Fevereiro de 1891. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 de março de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Código das águas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.105 de 22 de fevereiro de 1868**. Regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos acrescidos natural ou artificialmente. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/403455>>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977**. Dispõe sobre a ocupação de terrenos da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De11561.htm>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/523182>>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nº s 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm#art27>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Conversão da Medida Provisória nº 759, de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art92>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. **Secretaria do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Secretaria do patrimônio da união. 2020. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/spu>>. Acesso em: 05 de março de 2021.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CHALHUB, M. N. **Propriedade imobiliária: Função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

COSTA, V. M. **Enfiteuse – Aforamento ou Emprazamento**. São Paulo: IRIB, 2012.

DI PIETRO, M. S. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERNANDES, F. R. A luta pelo direito de Rudolf von Ihering –uma revisão necessária da história constitucional brasileira. **Revista Âmbito Jurídico**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-ago-31/emargos-culturais-rudolf-von-ihering-luta-direito>. Acesso em: 17 mar. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LEAL, F. **Um diagnóstico do processo de atendimento a clientes em uma agência bancária através de mapeamento do processo e simulação computacional**. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, MG. 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. E-book.

MOREIRA, E. A.; COSTA, M. T. Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso em uma universidade federal. **IV Encontro de Administração Pública**, 2017.

NASCIMENTO, D. **Metodologia do trabalho científico: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2018.

NIEBUHR, J. M. Terrenos de marinha: aspectos destacados. **Revista de doutrina TRF4**. Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região -EMAGIS, 2014. Disponível em:

<https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/joel_niebuhr02.htm>. Acesso em: 21 de março de 2021.

ROLNIK, R. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). Leituras da Cidade. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. p. 87-104.

SILVA, G. B. Aplicação de mapeamento de processos em uma empresa de pequeno porte: um estudo de caso visando melhoria contínua no sistema de gestão de qualidade. **VIII Workshop de Pós-graduação e pesquisa do centro Paula Souza.** Outubro, 2018.

SILVA, J. S. **O Mapeamento de Processos no Setor Público – Estudo de Caso do escritório de processos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.** Monografia (bacharelado). Universidade de Brasília, Departamento de Gestão de Políticas Públicas, 2014.

SOUZA, C. V.; DEMALDI, R.; ROSA, J. S. **Acesso à moradia.** In: PINHEIRO, Otilie Macedo et al. (Org.). Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

WIMMER, M.; JANSSEN, M.; SCHOLL, H. Electronic Government - 12th IFIP WG 8.5 **International Conference, EGOV 2013, Koblenz, Germany, September 16-19, 2013.**

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4. ed. Bookman: Porto Alegre, 2010.