



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO  
DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO

PMGPU

Julho de 2009



## 1. INFORMAÇÕES GERAIS

### 1.1 Título do Projeto

Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União

### 1.2 Título Abreviado ou Sigla do Projeto

PMGPU

### 1.3 Custo Total e fontes de recursos

O custo total estimado é de US\$ 30,075 milhões, com as seguintes fontes de recursos:

Discriminação	Valor (US\$ milhões)	Valor (R\$) Tx 2,00	Distribuição %
Fonte Externa	15,104	30,208	50
Fonte Interna	15,104	30,208	50
<b>Total</b>	<b>30,208</b>	<b>60,416</b>	<b>100</b>

### 1.4 Prazo de Execução

O prazo estimado para a execução do Programa é de 4 anos.

### 1.5 Indicação da Moeda e Taxa de Câmbio

A moeda de contratação é o dólar norte-americano, à taxa de câmbio média de R\$/US\$ 2,00, com possibilidade contratual de troca de moeda.

### 1.6 Do retorno financeiro esperado

A SPU, em projetos anteriores desenvolvidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, obteve resultados relevantes em termos de retorno financeiro. É o caso do projeto de Certificação Cadastral, desenvolvido nos estados de Sergipe, Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro. O escopo do projeto abrangeu o recadastramento dos imóveis constantes dos registros do Sistema de Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA, a elaboração da base cartográfica digital, a atualização da Planta de Valores Genéricos, a realização de georreferenciamento dos imóveis e a atualização da base cadastral.

Importante ressaltar que o projeto de Certificação Cadastral acarretou três conseqüências importantes e imediatas: a primeira delas - razão do próprio projeto - é a qualificação da base cadastral; o segundo resultado importante é o potencial impacto social decorrente da identificação de imóveis disponíveis ou em condições jurídicas de serem destinados para programas sociais; a terceira conseqüência é que todo o investimento do projeto é recuperado em curto prazo com o realinhamento das Plantas de Valores Genéricos, via incremento das receitas patrimoniais - taxas de ocupação, foros e laudêmios - devidas pelos ocupantes das áreas da União.

O caso de São Paulo, nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba, onde se localizam os condomínios ALPHAVILLE E TAMBORÉ ilustra bem o que foi dito acima. O valor de lançamento dos foros daquela região teve um acréscimo de aproximadamente R\$ 18 milhões o que, por si só, supera o valor total da 1ª fase do Contrato de Certificação Cadastral que correspondeu a R\$ 16,36 milhões. Somente essa atualização no valor de lançamento dos foros de 2007 já seria suficiente para financiar todo o projeto.

90  
Kille

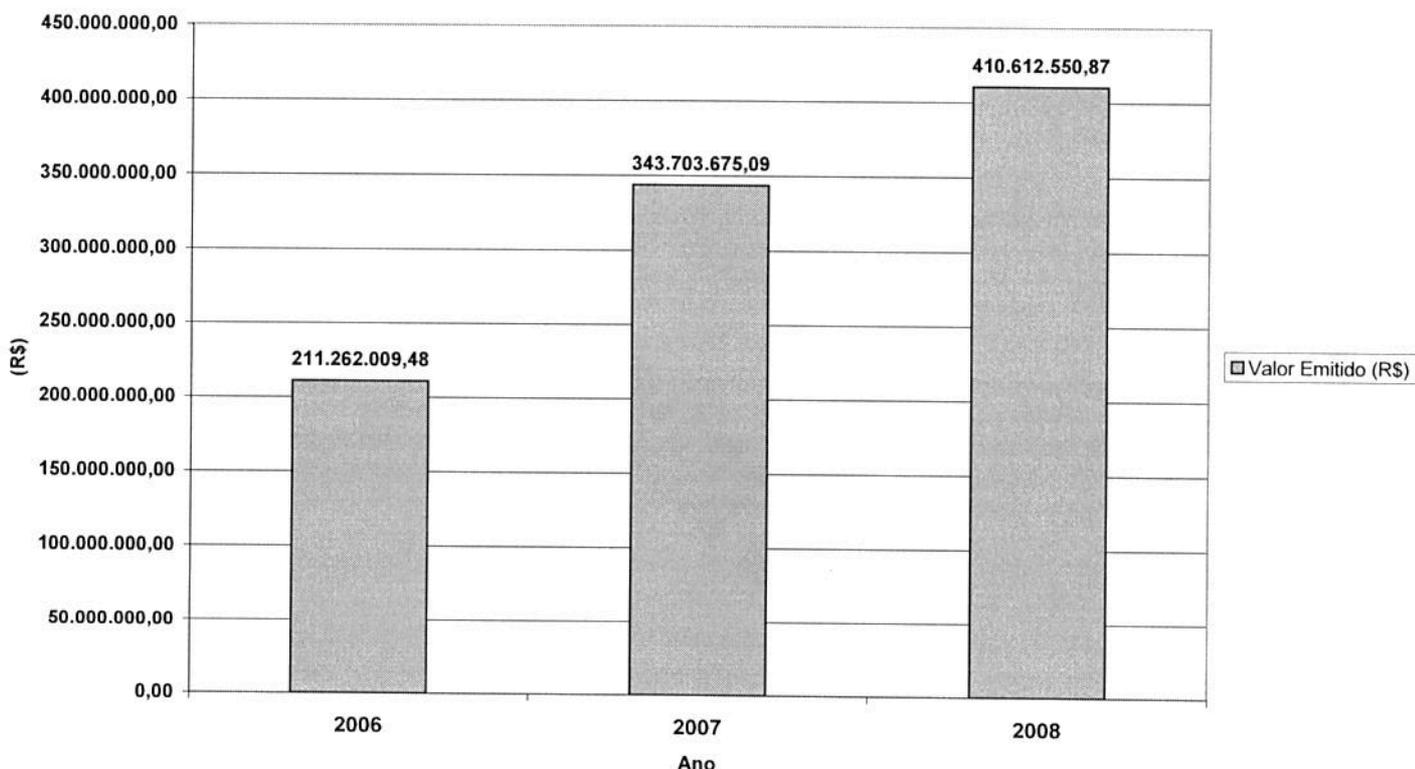
Além disso, o recadastramento dos imóveis daquela região acusou a inclusão de benfeitorias em 88% do total dos 22 mil imóveis certificados. Do quantitativo de 150 mil imóveis resultantes do projeto de Certificação Cadastral como um todo, 45% referem-se a novos cadastros encontrados e 55% a imóveis recadastrados.

O gráfico abaixo apresenta a evolução das emissões de taxas de ocupação e foros nos período 2006/2007/2008 decorrentes, sobretudo, da atualização dos valores das PVG nas áreas do Projeto de Certificação Cadastral.

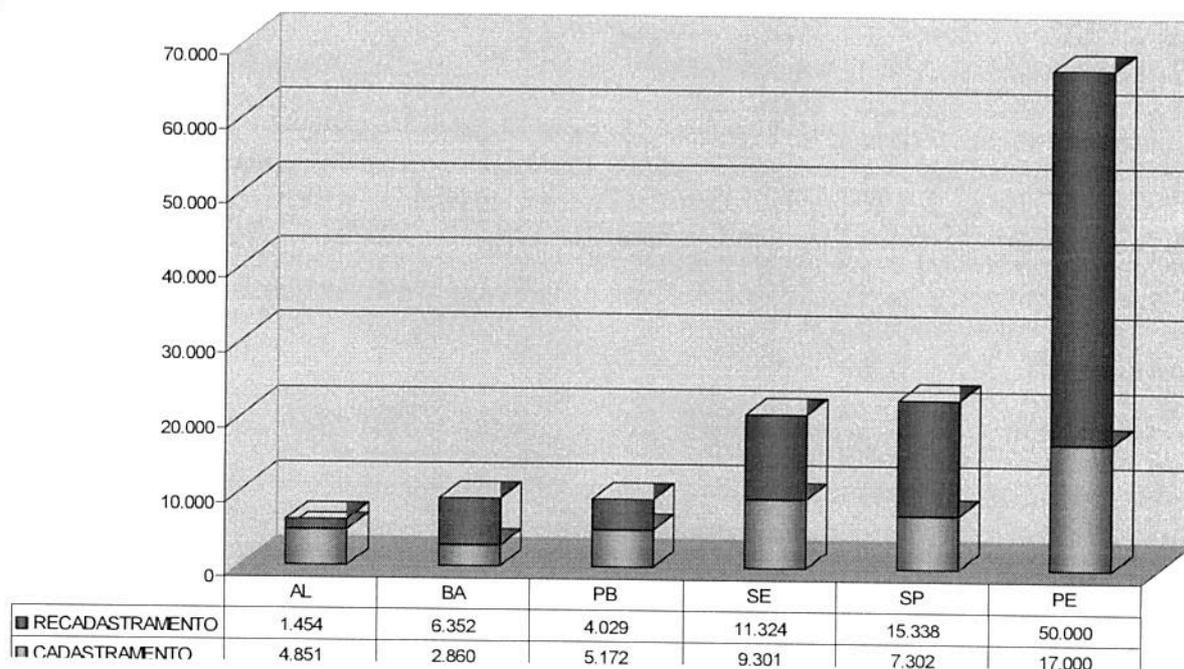
### 1.7 Arranjo operacional do programa

O programa será gerenciado

Valores de Emissão - Taxa de Ocupação e Foro



O Gráfico a seguir mostra o volume de cadastramento e recadastramento de imóveis nos estados da Certifi



91  
Lili

## 2 CONTEXTO

### 2.1 Antecedentes Gerais

No último dia 30 de janeiro, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão comemorou os 155 anos de existência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), recordando a criação da Repartição-Geral de Terras Públicas pelo Imperador Dom Pedro II. A importância do evento transcende a mera celebração de uma data que marca, simbolicamente, o início do processo de institucionalização burocrática do Estado brasileiro, no sentido de estabelecer as condições para o enfrentamento das questões ligadas à ocupação do território e à distribuição de terras. A oportunidade será também aproveitada para a ampliação e o aprofundamento do debate sobre os desafios ainda cruciais envolvendo a gestão do patrimônio imobiliário da União. E, nesse sentido, vale a observação preliminar de que a história da SPU se confunde, de alguma forma, com a própria história do país e, do ponto de vista da abrangência, tais desafios e suas respectivas soluções têm o condão de reverberar sobre a totalidade das estruturas do Estado, além de (re)produzir impactos igualmente decisivos nas relações sociais.

Em que pesem os expressivos resultados alcançados pela SPU - decorrentes do esforço de modernização institucional e da formulação e implementação de novos modelos de políticas públicas - é preciso reconhecer que ainda persistem problemas cuja compreensão remonta às origens do processo de formação do Estado brasileiro. E, por consequência, isso implica também na constatação de que a superação desses problemas passa pelo rompimento de paradigmas centenários de gestão do patrimônio da União.

Importa recapitular, brevemente, as principais características desse longo processo social e histórico, com o objetivo não apenas de esclarecer a dinâmica que engendrou tais paradigmas, como também de possibilitar a compreensão da relevância do novo modelo de gestão do patrimônio da União, posto em marcha desde 2003:

No Brasil, a terra e o direito à propriedade foram tratados, desde o início do processo de colonização, sob a ótica estrita da especulação, ou seja, da exploração da propriedade em benefício - especialmente econômico - de seu proprietário. Associava-se, em uma só equação: terra, riqueza e poder. Essa lógica de tratamento da terra era também aplicada ao patrimônio público: o Estado - reflexo da sociedade - sempre olhou suas propriedades sob a perspectiva prioritária das transações onerosas. Os próprios interesses de defesa do território, no início da colonização, representavam a garantia do monopólio de exploração das riquezas naturais da Colônia pela Coroa. Por isso, o início da terra pública, no país, está assentado na propriedade do Rei sobre o território brasileiro. E, desde então, a terra foi distribuída conforme os interesses do governante em uma relação promíscua com os particulares - a distribuição das sesmarias. Ao longo dos anos essa lógica não apenas pautou a relação governo-sociedade como também levou o Estado a adquirir imóveis dominiais como forma de investimento - prática corrente entre os particulares.

A lógica da supremacia dos interesses do proprietário na utilização da propriedade produziu, nas cidades e no campo, a consolidação e o agravamento do processo de exclusão sócio-territorial de um contingente crescente de pessoas, impedidas, no campo, de permanecer trabalhando na terra e, nas cidades, de ocupar legalmente o território - adquirir um lote, construir sua moradia.

A partir da intensificação das lutas rurais e urbanas pela inclusão social e territorial, teve início a construção de um novo paradigma, segundo o qual a terra, pública ou privada, deve cumprir uma função social, que prevalecerá sobre o direito individual à propriedade. Em 1988, os constituintes, em sintonia com as lutas sociais e com as tendências internacionais, contemplaram também novas razões na definição do patrimônio imobiliário da União, com especial destaque à proteção ambiental: são da União as águas e as praias fluviais situadas em territórios de seu domínio, as que cortam mais de um estado e as que situam na fronteira; o mar territorial e a plataforma continental; os terrenos de marinha, situados na costa marítima; as cavernas; entre outros (art. 20 da Constituição Federal de 1988).

A rápida recapitulação desse processo se presta a duas observações importantes, às quais correspondem dois desafios a serem enfrentados. De um lado, é possível constatar como a lógica especulativa que, desde o início, presidiu a formação e a atuação da SPU alimentou – e se alimentou de – princípios elitistas e patrimonialistas que mais tarde também informariam os rudimentos da democracia brasileira. E, de outro lado, é possível ainda reconhecer a predominância do apelo à arrecadação de receitas patrimoniais como traço característico na organização das estruturas do Estado. O enfrentamento desses desafios conduziu (i) à redefinição da missão institucional da SPU, com o correspondente propósito de (ii) modernização da organização, como condição para torná-la capaz de responder, também de forma democrática e participativa, à execução das novas políticas públicas.

Do ponto de vista político-institucional, vale ressaltar que o Governo Federal compreendeu, de fato, o significado desses desafios e trouxe para o âmbito da administração do seu próprio patrimônio os preceitos constitucionais de 1988. Os valores expressos no novo modelo de gestão patrimonial inspiraram a redefinição da missão institucional da SPU, como parte de um amplo processo de reestruturação: “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”. A aplicação do cumprimento da função social da propriedade à gestão dos bens da União constitui um dos fundamentos do processo de transição para um novo modelo econômico e social, iniciado e liderado pela atual Gestão, o que tem viabilizado a superação das limitações impostas pelos paradigmas adotados por governos anteriores.

Essa nova missão culminou na redefinição dos objetivos da Secretaria, a partir de uma nova visão estratégica: superar a condição de órgão meramente cartorial para se qualificar como instituição ativa na execução de programas prioritários de governo. Dessa forma, a SPU não apenas resgata um mandamento constitucional, mas revitaliza sua própria vocação, por meio da articulação com os outros entes federados, com a sociedade civil e com programas estratégicos do governo federal.

Do ponto de vista da modernização institucional, foram agregados ao novo modelo de gestão a implementação de mecanismos de boa governança, valendo ressaltar: (i) a reestruturação organizacional, tendo como base o redesenho dos macroprocessos/processos; (ii) a institucionalização do Núcleo de Gestão Estratégica, como condição para o realinhamento de ações prioritárias; e (iii) a criação e ampliação de instâncias colegiadas (consultivas e deliberativas).

No que se refere, particularmente, à criação de instâncias decisórias, vale citar: a Diretoria Colegiada, para decisões estratégicas – composta pela Secretária do Patrimônio, o Secretário-Adjunto, o Chefe de Gabinete e os diretores; o Colegiado Gerencial, instituído para decisões sobre implementação de ações prioritárias e temas transversais da SPU – composto pela Diretoria Colegiada, Coordenadores-Gerais e assessores do Gabinete; e o Conselho Estratégico – composto pela Diretoria Colegiada e cinco Gerentes Regionais indicados por seus pares. Além dessas instâncias deliberativas e/ou consultivas, foram criados os Encontros Nacionais de Gestão Estratégica, para os quais são mobilizados todos os Gerentes Regionais, para compartilhamento e construção dos planos de ação da Secretaria. A institucionalização desses espaços de gestão compartilhada responde a uma preocupação que está além da busca de mecanismos de democratização das decisões gerenciais ou de instâncias colegiadas internas. A idéia principal é que a ampliação de espaços participativos e a institucionalização de novos modelos de governança democrática representam a face interna de um processo de recriação do Estado brasileiro, em sintonia com a maturidade cívica da sociedade.

Emerge desse cenário dois problemas especialmente importantes, dada a natureza de limitação estrutural que desempenham no contexto da modernização da SPU:

**I – A incapacidade do Estado – historicamente construída e agravada – para conduzir, por si mesmo, ações de identificação e caracterização do parque imobiliário público,** com forte impacto: (i) na percepção de abandono e descaso com o patrimônio público; (ii) na desarticulação e fragmentação das políticas públicas; (iii) na perda substancial da arrecadação de receitas patrimoniais; (iv) na fragilização das propostas de gestão do patrimônio público; (v) no agravamento dos conflitos fundiários e sociais; (vi) na ocupação desordenada e ilegal de áreas públicas, muitas delas com elevado risco ambiental; etc.

Com cerca de 8,7 mil km de extensão, a orla marítima do país concentra a maior parcela do patrimônio imobiliário da União – os terrenos de marinha e seus acrescidos. Grande parte desses imóveis ainda não é conhecida e, mesmo aqueles já inseridos nos sistemas de informação da SPU

93  
tllu  
11/11/03

apresentam sérias distorções quanto aos dados cadastrais. Daí porque, além da prioridade de ampliar a base patrimonial, tornou-se imperativa a implementação de atividades de qualificação e certificação cadastral, sendo correto afirmar que esta necessidade também se aplica aos imóveis utilizados pela Administração Pública (os assim chamados próprios nacionais).

II – O atual grau de obsolescência dos sistemas de informação utilizados para a gestão do patrimônio imobiliário da União, aliada à sua fragmentação, assim como a inexistência de políticas de desenvolvimento e atualização de tecnologias da informação constituem causas importantes para a perda progressiva da capacidade operacional da SPU. Sem capacidade para garantir a qualidade dos dados cadastrais, a SPU foi projetada numa espiral de carência de modernos sistemas informacionais. Atualmente, existem quatro sistemas – Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUNet), Sistema de Suporte à Decisão (SSD/DW) e Sistema de Controle de Imóveis Funcionais (CIF) – construídos em plataformas distintas e não integradas a outros sistemas e bases de dados utilizados pelos demais órgãos da Administração Pública.

Conjugados, esses dois problemas são responsáveis pela instauração de um círculo vicioso com efeitos perversos na atuação do Estado, tornando-o impotente para consolidar um novo modelo de gestão patrimonial, pautado pela identificação exaustiva e fidedigna e pela racionalização do uso de seus imóveis.

## 2.2 Antecedentes Específicos

O Programa de Modernização do Poder Executivo Federal – PMPEF –co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Contrato de Empréstimo nº 1.042/OC-BR, teve por objetivo melhorar o desempenho da Administração Pública Federal, aumentar sua eficiência e eficácia, e proporcionar uma maior economicidade na execução das políticas governamentais.

No âmbito deste Programa, a Secretaria do Patrimônio da União executou o Projeto de Certificação Cadastral, já mencionado no item 1.6, e participou o projeto de mapeamento de processos MAPRO.

Os processos e macroprocessos da SPU foram identificados, alinhados estrategicamente e, da meia centena dos mapeados preliminarmente, treze foram redesenhados. A despeito de problemas com a gestão do contrato, que não cabia à SPU, a Secretaria, ao contrário das outras Unidades do Projeto, logrou ver aceitos os produtos finais, dado o envolvimento da equipe local nos trabalhos, que conferiu adequação e relevância aos produtos finais. De modo semelhante, o projeto de Certificação Cadastral, logrou êxito. Por meio intenso envolvimento da equipe local, o projeto foi executado de modo integral.

A SPU detém os elementos necessários à adequada gestão dos projetos encampados pelo Programa aqui proposto. Devidamente complementados em sua capacidade operacional, tais elementos permitirão acompanhamento e execução aptos, indicando a pertinente produção de efeitos concretos. A constatação é frisada pelo fato de a Secretaria haver executado, sem complementação da capacidade de gestão de projetos, todos os recursos alocados no projeto de Certificação Cadastral. O Projeto contou com recursos internacionais, geridos pelo Programa de Modernização do Executivo Federal – PMPEF, e executou integralmente os aproximados 20 milhões de reais inicialmente orçados entre novembro de 2006 e novembro de 2008. O Programa aqui proposto demandará suplementação não somente em razão do maior valor total, mas também da diversidade de objeto dos projetos que engloba. Constituída a capacidade adicional, a possibilidade de concretização de impactos significativos será ampliada.



### 3 JUSTIFICATIVA

#### 3.1 Justificativas para a Solicitação de Financiamento Externo

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está desenvolvendo um conjunto de importantes iniciativas destinadas a proporcionar mudanças significativas na Administração Federal. Dentre estas ações destacam-se alterações no processo orçamentário-financeiro destinadas a auxiliar na implementação de projetos do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, o aprimoramento dos procedimentos relacionados com a gestão do Plano Plurianual - PPA, a criação de carreiras transversais competitivas (como nos casos de infra-estrutura e da área social) para ministérios finalísticos, a disseminação da sistemática de registros de preços e pregões eletrônicos, a adoção do regime previdenciário próprio para servidores públicos federais, a revisão da legislação de compras e contratos da administração pública, a reestruturação das formas organizacionais da administração federal e a modernização da gestão do patrimônio da União, objeto da presente Carta-Consulta.

Este conjunto de iniciativas requer coordenação atuante e ferramentas para sua implementação de forma efetiva e tempestiva. A utilização da operação de crédito como instrumento de viabilização do projeto visa assegurar um fluxo de recursos constante e confiável, evitando descontinuidades em sua execução.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão executou três projetos com organismos internacionais<sup>1</sup>, dos quais dois (PMPEF e Eurobrasil 2000) tinham como objetivo a modernização do Poder Executivo Federal. Essas experiências tornaram-se o ponto de inflexão nas estratégias de gestão da Administração Pública Federal. Nesse sentido, como forma de consolidar e aprofundar os benefícios já conseguidos, o Ministério entende como necessário o estabelecimento de um novo programa que venha a atender às necessidades de modernização do Poder Executivo Federal, com um desenho diferenciado daqueles que já foram implementados, focalizando cada operação de crédito em uma linha temática que demande tratamento individualizado.

#### 3.2 Justificativa para a Escolha da Fonte Externa

As ações do BID são reconhecidas por haverem contribuído para o desenvolvimento da atual capacidade institucional do setor público no Brasil, tanto no âmbito federal como no sub-nacional. Na década passada, o BID apoiou o fortalecimento das áreas fazendárias dos Estados, por meio do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros. Da mesma forma, o Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, aprovado em 1997 e executado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, representou um apoio importante ao processo de reforma do Estado empreendido pelo Governo Federal.

Mais recentemente, as operações do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE e do Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal -PROMOEX fortaleceram a presença do Banco no apoio aos Governos Estaduais.

Além disso, a larga experiência do BID no apoio a programas de modernização institucional na América Latina e Caribe e o conhecimento da realidade da gestão pública brasileira lhe permitem agregar valor aos processos em curso, identificando tendências e riscos e aportando conhecimento do estado da arte em diversas áreas.

Por fim, deve-se ressaltar a capacidade do BID em disponibilizar quadros técnicos de excelência internacional no suporte às ações do governo brasileiro destinadas à implementação das iniciativas que constam desta operação. Adicionalmente, o conjunto de projetos internacionais apoiados pelo BID na última década – PMPEF, PNAFE, PNAGE, PROMOEX, PROCIDADES e PNAFM – são uma poderosa evidência do conhecimento adquirido pela instituição sobre o Brasil.

<sup>1</sup> Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF), Programa Nacional de Apoio à Modernização do Planejamento e Gestão dos Estados e DF (PNAGE), Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX), Projetos de Assistência Técnica para o Gerenciamento Fiscal e Financeiro (PPA/PROGER), - Programa de Implementação da Sustentabilidade Externa do Plano de Ação de Médio Prazo para a Eficácia no Desenvolvimento (PRODEV), Apoio à Modernização do Aparelho do Estado (EUROBRASIL 2000), Projeto para reforço da capacidade institucional de Municípios selecionados para redução da pobreza (PROJETO Brasil Municípios) e Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional de Parcerias Público-Privadas (PPP).



## 4 APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA

### 4.1 Objetivo Geral

Promover a modernização dos instrumentos e sistemas de gestão do patrimônio imobiliário da União, com vistas à qualificação dos processos decisórios e da capacidade de atuação da SPU.

### 4.2 Objetivos Específicos

*Objetivo específico 1:* Melhorar e apoiar a caracterização de áreas da União – identificação, demarcação, cadastramento e controle dos imóveis – de forma a conferir maior eficiência, rigor e transparência na gestão do Patrimônio Público da União.

*Objetivo específico 2:* Prospectar novos modelos de negócio e padrões de gestão dos imóveis da União.

*Objetivo específico 3:* Modernizar e automatizar os processos de gestão do patrimônio da União, mediante desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informação.

### 4.3 Localização

Tendo em vista ser a SPU uma instituição que possui estrutura organizacional descentralizada, com representação nos estados e no Distrito Federal, as atividades do projeto que envolvam a formulação e a modelagem de processos e sistemas serão concentradas na sede da SPU e Brasília. Por outro lado, a execução das atividades de caracterização do patrimônio (demarcação e cadastramento) será efetuada em cada estado da federação.

### 4.4 Beneficiários

Beneficiários diretos: Secretaria do Patrimônio da União.

Beneficiários indiretos: Os entes federativos e a sociedade.

### 4.5 Arranjo Operacional do Programa

#### 4.5.1 Medidas Prévias à Execução de Ações Previstas no Projeto –

A Secretaria do Patrimônio da União organizará Unidade de Gestão de Projetos interna, que atuará em colaboração à SPOA e SLTI/MP<sup>2</sup> na execução do contrato. A SPU encarregar-se-á da gestão substantiva dos projetos; a SLTI, do apoio e validação nos projetos de desenvolvimento de sistemas; a SPOA da gestão dos processos licitatórios e dos contratos, com base nas informações de gestão de geradas pela SPU. A SPU contratará, com recursos previstos nesta carta consulta, a suplementação da capacidade operacional instalada para a gestão de projetos.

#### 4.5.2 Riscos potenciais para a não-realização da operação no período estimado

Os riscos da proposta de constituição de unidade de coordenação de projetos decorrem das dificuldades operacionais da contratação de suplementação da capacidade instalada e das de coordenação intragovernamental entre os atores propostos (SPU, SLTI, SPOA). Outro risco digno de nota é a amplitude temporal do contrato, que englobará transição de governo, que permite traçar cenário negativo, com possibilidade de ocorrência de mudanças de prioridades ou de orientação política na condução dos órgãos.



#### 4.5.3 Ações Previstas para Implementação do Projeto

**Componente 1: Melhorar e apoiar a caracterização de áreas da União – identificação, demarcação, cadastramento e controle dos imóveis – de forma a conferir maior eficiência, rigor e transparência na gestão do Patrimônio Público da União.**

##### **Justificativa da conveniência da captação de recursos externos**

A expertise de que a Secretaria do Patrimônio da União dispõe sobre as atividades de identificação do patrimônio não é completa – engloba todas as fases do projeto, mas não é do estado da arte; é restrita a poucos servidores e não comporta emprego generalizado; fundamenta-se em metodologia antiquada e ainda em desenvolvimento. Dessa forma é interessante a colaboração externa, seja pela diferenciação de pontos de vista, seja para a suplementação da capacidade instalada.

Recursos externos são desejáveis, ademais, como forma de interfertilização de conhecimentos. A ação de identificação do patrimônio com objeto extenso, amplitude e natureza sensível do patrimônio, é de interesse de sujeitos externos, que em muito aproveitariam da experiência. Nesse sentido os acordos em discussão e firmados entre a SPU e o COFECI, a Agenzia Del Demanio (Italiana), a Universidad Obierta de Cataluña (por intermédio do governo espanhol), com o governo espanhol (participação da elaboração do Sistema de Modelado Costero – AECID/MMA/USP/UNIVALI) e com a PuRENet (Public Real Estate Network – entidade européia). Enfim o tema da ação é bastante transversal e toca interesses em diversos atores externos. O recebimento de recursos de igual natureza contribuiria para com a dispersão da expertise fomulada e /ou melhorada.

##### **Atividades Principais:**

- a) Modernizar as metodologias de trabalho e ferramentas das ações de identificação, demarcação, cadastro, avaliação e controle do patrimônio da União de forma a conferir maior eficiência, rigor e transparência na gestão do Patrimônio Público da União;

**Observação:** Desenvolver estudos voltados à revisão e otimização dos processos operacionais, métodos e infraestrutura tecnológica envolvidos nas principais ações no âmbito da caracterização do patrimônio da União. A atividade será implementada por meio de contratação de consultorias, as quais deverão analisar, rever e propor metodologias e rotinas de trabalho mais modernos e eficientes. Além disso, pretende-se capacitar as equipes no que se refere à implementação dos novos métodos de trabalho e utilização de equipamentos eventualmente adquiridos.

- b) Adquirir e desenvolver **base cartográfica** digital para controle do patrimônio da União;

**Observação:** A maior parte do acervo cartográfico da SPU está em padrão analógico com plantas em meio físico (papel) em situação precária de conservação e atualização. Este acervo analógico, pelas dificuldades de manipulação e manutenção, está completamente defasado em relação às possibilidades de atualização da cartografia ou base cartográfica. Outra parte da cartografia, produzida a partir dos anos 90 foi elaborada em meio digital em padrão CAD, extensão .dgn, também hoje consideradas fora do padrão para concepção de banco de dados espacial, o que demanda sua edição e transformação para este novo formato. O terceiro grupo de padrões cartográficos da SPU foi obtido nas áreas do projeto de Certificação Cadastral e incluiu a geração de ortofotos e o plantas planialtimétricas digitais em padrão .tiff e .dgn. O avanço deste último acervo cartográfico foi o de já estar orientado para geoprocessamento, com polígonos fechados e topolíneas e toponímias corretas. Ainda assim, não se configuram como banco de dados espacial e estão sem vínculo com as bases de dados literais dos imóveis da União cadastradas no sistema SIAPA. Toda a base cadastral de imóveis inseridos nos sistemas legados da SPU - SIAPA e SPIUNET - não possui nenhuma informação espacial de conexão a este acervo cartográfico, pois além do padrão CAD ser incompatível com a elaboração de um banco de dados espacial, os sistemas legados não estão preparados para receber e trabalhar a informação georreferenciada dos imóveis. Em prosseguimento aos comentários acerca da necessidade de modernização indicados no item anterior, há necessidade de que a SPU, por meio da Atividade “b”, possa implementar projeto, apoiado por consultoria

especializada que resulte na definição de novo padrão compatível com estado tecnológico da arte cartográfica, promova a perfeita conversão das bases existentes para o novo padrão, redefina o processo de aquisição e manipulação destes acervos, desenvolva, adquira e implante sistemas computacionais e softwares necessários para a gestão deste processo, estruture o modelo organizacional para este setor, bem como promova a capacitação das equipes.

c) Ampliar a escala de **Identificação – Demarcação e Cadastramento** – das áreas da União;

**Observação:** As áreas da União situam-se predominantemente nas faixas de Terreno de Marinha e nas faixas de Terrenos Marginais de Rios Federais. Estão nessas áreas a grande maioria dos imóveis dominiais da União que, de acordo com a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU e a legislação vigente, são passíveis de destinação, hoje voltada fundamentalmente para o apoio aos programas sociais do governo federal, sobretudo os de regularização fundiária e habitação de interesse social. Nas áreas da União também estão localizados diversos projetos públicos/privados de desenvolvimento e os do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Além do cumprimento da função socioambiental, estes imóveis também cumprem a função arrecadadora, na forma de receitas patrimoniais para a União - taxas de ocupação, foros, laudêmios etc. - devidas pela ocupação de áreas da União. Merece destaque, entretanto, como sintetizado nos quadros a seguir, que apenas cerca de 42% das LPM e 3% das LMEO estão demarcadas. Em consequência, há também uma enorme demanda para identificação e cadastramento dos imóveis localizados nas faixas de terrenos da União.

**Situação atual dos cadastros de imóveis da União**

Situação	LPM		LMEO	
	Imóvel	%	km <sup>2</sup>	%
Cadastrado	434 mil	38%	116 mil	37%
A cadastrar	700 mil	62%	200 mil	63%
TOTAL	1.134 milhões	100%	316 mil	100%

**Situação atual da Demarcação LPM e LMEO**

Situação	LPM		LMEO	
	Km	%	Km	%
Demarcada	5.855,7	42%	573,97	3%
A demarcar	8.144,30	58,1%	17.560,0	97%
TOTAL	14.000	100%	18.134	100%

Incluem-se entre as demandas de identificação de imóveis da União as diretamente ligadas ao processo de Incorporação que objetiva identificar, regularizar e incorporar ao Patrimônio os imóveis de propriedade da União originários de extinção de empresas órgãos públicos, de aquisição por usucapião administrativo, da decretação de perdimento judicial de imóveis em favor da União, de permutas, de compras, entre outras hipóteses. Como resultado, as atividades de incorporação contribuem diretamente para o incremento dos recursos que a SPU destina em apoio aos programas

estratégicos do Governo Federal.

Em 2008, a atividade de incorporação restou fortemente marcada pela Inventariança da extinta-Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) do Ministério dos Transportes, no processo de recebimento dos bens imóveis não-operacionais daquela empresa. Esta demanda de incorporação, apenas para a extinta RFFSA, é de cerca de 60 mil imóveis. É expectativa da SPU que a atividade “c” propicie meios para a implantação de projeto e desenvolvimento de ações específicas para ampliar a escala de identificação e demarcação de áreas da União, cadastramento e regularização de imóveis, por meio da contratação de consultorias, serviços especializados de cartografia, levantamentos de engenharia, georeferenciamento, avaliação de bens, cadastro imobiliário, cadastro socioeconômico, regularização documental de imóveis, capacitação de equipes e aquisição de infraestrutura.

d) Ampliar a escala da **certificação/depuração das bases** existentes de cadastros dos imóveis da União.

**Observação:** As mudanças territoriais em áreas da União, seja pela expansão urbana, modernização das cidades, crescimento e adensamento populacional e outros, trazem como consequência a necessidade da gestão permanente das bases cadastrais dos imóveis da SPU afetados, sobretudo, pela ocupação não regularizada destes imóveis, pela modificação da titularidade dos ocupantes, alteração das características dos lotes e das benfeitorias nele existentes. Ademais, em ocasiões anteriores, ocorreram cadastramentos de imóveis em massa, muitas vezes sem a devida precisão e regularidade. Os parcos investimentos ao longo dos anos resultaram em um cadastro de imóveis cuja maior parte não está em conformidade com a realidade da ocupação territorial das regiões metropolitanas, capitais e

98  
Kille

demais faixas ocupadas de terrenos da União, o que vem provocando inclusive um risco jurídico para a SPU. Para sanar estes problemas de inconsistência nas bases foi formulada uma ação denominada de Projeto de Certificação Cadastral, custeada na primeira fase com recursos do PMPEF/BID, e que depurou pouco menos de um terço da base cadastral de imóveis existente na SPU. Por meio deste projeto foi licitada e contratada empresa para elaborar todo o levantamento aerofotogramétrico das áreas sob certificação, confecção de plantas planialtimétricas, ortofotos, elaboração de Plantas de valores Genéricos das áreas, levantamento de dados cadastrais imobiliários e socioeconômico de todos os lotes/imóveis e famílias ocupantes, inclusive com georeferenciamento dos dados. Deste trabalho resultou uma massa nova de dados com registros a serem alterados/ incluídos/ cancelados, de forma a conferir conformidade aos dados acerca do patrimônio imobiliário da União e de seus ocupantes. Como dito acima, este projeto não alcançou toda a base de imóveis da União, e necessita ser expandido para as demais regiões/estados não certificados. Na primeira fase foi possível implantar o projeto em parte das áreas da União nos estados de São Paulo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Rio de Janeiro, o que permitiu atingir cerca de 150 mil imóveis com um montante de recursos despendido de cerca de R\$ 20 milhões de Reais. A ampliação deste projeto de Certificação / depuração das bases é imperioso para qualificação da gestão do patrimônio da União e é expectativa da SPU que por meio da atividade "d" seja possível contar com consultoria especializada para rever os marcos metodológicos do projeto, propor otimizações, identificar novas áreas prioritárias, aperfeiçoar o Termo de Referência / Projeto Básico, contratar empresa especializada por meio de licitação, desenvolver, implantar e gerenciar o projeto, bem como capacitar equipes e adquirir infraestrutura necessária.

## **Componente 2: Prospectar novos modelos de negócio e padrões de gestão dos imóveis da União.**

### **Atividades Principais:**

- a) Definir de novos modelos de negócios decorrentes do uso de bens da União, contemplando inclusive contratos e parcerias público-privadas;
- b) Definir modelagem relativa à precificação do uso de bens da União e desenvolver estrutura de incentivos à adimplência dos respectivos créditos patrimoniais;
- c) Revisar os padrões de utilização dos próprios nacionais.
- d) Ampliar capacidade de gestão de projetos na SPU

Observações: Esse componente visa otimizar a atuação da SPU mediante a revisão de seus modelos de negócio. O objetivo principal é o aumento da eficácia e da efetividade de suas ações. Para isso entende-se necessário reavaliar as atuais estratégias de utilização e precificação dos imóveis de maneira a adequar esses requisitos aos padrões de mercado, guardando proporcionalidade com a efetiva utilidade dos mesmos e racionalizando o uso. A ampliação da capacidade de gestão de projetos insere-se nesse tópico por conexão entre tipos de prestação de serviços, trata-se e contratação de força de trabalho especializada que atuará de forma instrumental a todas as iniciativas constantes da presente proposta durante o prazo de execução dos projetos. Previu-se, para tanto, a formação de equipe integrando quatro pessoas contratadas com recursos externos e, no mínimo, 3 servidores da SPU, constituindo unidade de gerenciamento de projetos.

## **Componente 3: Dar suporte informacional tecnológico moderno e automatizar os processos de gestão do patrimônio da União, mediante desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informação.**

### **Atividades Principais:**

- a) Desenvolver sistema de informações que substitua e amplie as funcionalidades dos sistemas legados existentes no âmbito da SPU. Tal sistema deverá ainda<sup>3</sup>:
  - Conter ferramenta de Geoprocessamento;

99  
Kille  
2017

- Conter solução de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED) e Workflow;
  - Conter solução de Business Intelligence (BI) que ofereça consultas, criação de relatórios, dashboards, integração de dados (ETL) e mineração de dados;
- b) Implantar tecnologia de VoIP e Videoconferência;
- c) Recompôr a infra-estrutura de rede das Gerências Regionais de Patrimônio da União.

## 5 INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS RELATIVAS À PROPOSTA

### 5.1 Arranjo Institucional

O projeto será conduzido pela Secretaria do Patrimônio da União, por meio de Unidade local de Coordenação de Projetos, de modo coordenado com a SPOA e com a SLTI do MP.

### 5.2 Ônus e Benefícios decorrentes do Projeto

O principal ônus resultante das ações do projeto se refere à disponibilização de equipe e meios materiais, nos casos em que couber, por parte da SPU, para a realização das atividades de acompanhamento do projeto. Os benefícios serão mensurados pela consecução dos impactos decorrentes da construção de um sistema integrado de gestão do patrimônio imobiliário da União e da qualificação e ampliação da base cadastral de imóveis.

### 5.3 Impacto Ambiental

As atividades previstas no projeto não produzirão impactos ambientais. Entretanto, na medida em que as ações de caracterização do patrimônio (demarcação e cadastramento) implicam na qualificação das informações referentes aos imóveis da União e seu respectivo uso, e que a política de gestão da SPU envolve o cumprimento da função socioambiental da propriedade e princípios de ordenamento territorial, espera-se que a execução do projeto produza efeitos positivos mediatos.

## 6 INFORMAÇÕES SOBRE O MUTUÁRIO, EXECUTOR E CO-EXECUTOR(ES)

### 6.1 Identificação do Mutuário

O mutuário da presente linha de crédito é a União, que ficará responsável pelo pagamento do principal e demais encargos financeiros decorrentes da contratação do empréstimo externo.

### 6.2 Experiências do Mutuário com Organismos Financeiros Multilaterais e Agências Governamentais Estrangeiras

Informações no Quadro I.

### 6.3 Identificação do Executor

O órgão executor é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A função de coordenação técnica do projeto ficará com a SPU, a de execução do contrato com a SPOA/MP.

### 6.4 Identificação de Co-Executor (es)

Não há.

### 6.5 Experiências do executor e do(s) co-executor(es) com organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras

Informações no Quadro I.



#### **6.6 Ações necessárias para fortalecimento institucional do executor e do(s) co-executor(es)**

Para a adequada implementação do projeto, está prevista contratação de consultoria especializada para implementação de novas metodologias de trabalho, que precisarão ser internalizadas pela equipe do beneficiário, bem como a de suplementação da capacidade de gestão de projetos da SPU.

### **7 DETALHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO DA PROPOSTA**

O detalhamento encontra-se nos Quadros II, III, IV, V e VI.



## 8 RESPONSÁVEIS PELO CONTATO COM A SECRETARIA-EXECUTIVA DA COFIEIX

### TITULAR

NOME: ALEXANDRA RESCHKE  
CARGO: Secretária de Patrimônio da União  
ÓRGÃO: Secretaria de Patrimônio da União  
TELEFONE: (61) 2020-1657  
ENDEREÇO: Esplanada dos Ministérios - Bloco C - 2º andar - Gabinete  
Brasília-DF  
CEP: 70.046-900  
FAX: (61) 3322-3120  
E-MAIL: alexandra.reschke@planejamento.gov.br

### SUBSTITUTO

NOME: JORGE ARZABE  
CARGO: Secretário-Adjunto  
ÓRGÃO: Secretaria de Patrimônio da União  
TELEFONE: (61) 2020-1657  
ENDEREÇO: Esplanada dos Ministérios - Bloco C - 2º andar - Gabinete  
Brasília-DF  
CEP: 70.046-900  
FAX: (61) 3322-3120  
E-MAIL: jorge.arzabe@planejamento.gov.br

**QUADRO I**  
**EXPERIÊNCIAS COM ORGANISMOS FINANCEIROS MULTILATERAIS**  
**E AGENCIAS GOVERNAMENTAIS ESTRANGEIRAS**

AGÊNCIA	TÍTULO DO PROJETO	Nº DO CONTRATO	VALOR (US\$)		DESEMBOLSADO		PRAZOS DE EXECUÇÃO (ANOS)	
			EMPRÉSTIMO/ DOAÇÃO	VALOR	%	ORIGINAL	EFETIVO	
								VALOR
Fumim(BID)/PNUD	Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional das Parcerias Público-Privadas - Ppp	ATN/MT-9587-BR BRA06/016	4.930.000,00 <sup>T</sup>	US\$ 10.724,00 <sup>T</sup>	0,22	2,5		
			2.480.000,00 <sup>D</sup>	5.795,00 <sup>D</sup>	0,23			
			2.450.000,00 <sup>C</sup>	4.929,00 <sup>C</sup>	0,20			
BIRD/PNUD	Projeto de Assistência Técnica para Ger. Fiscal e Financeiro - PROGER		8.880.000,00 <sup>T</sup>	4.022.260,79 <sup>T</sup>	45,30	4	7	
			1.430.327,67 <sup>E</sup>	872.766,83 <sup>E</sup>	61,02			
			7.449.672,33 <sup>C</sup>	3.149.493,96 <sup>C</sup>	42,30			
BID/PNUD	Projeto de Modernização do Poder Executivo Federal - PMPEF	Nº 1042/OC-BR	68.485.375,57 <sup>T</sup>	56.824.220,91 <sup>T</sup>	82,97	6	10	
			32.020.375,57 <sup>E</sup>	25.156.451,49 <sup>E</sup>	78,56			
			36.465.000,00 <sup>C</sup>	31.667.769,42 <sup>C</sup>	86,84			
BID	Programa Nacional de Apoio a Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do DF - PNAIGE	1718/OC - BR	155.000.000,00 <sup>T</sup>	550.993,45 <sup>T</sup>	0,35	5	5	
			93.000.000,00 <sup>E</sup>	507.019,58 <sup>E</sup>	0,55			
			62.000.000,00 <sup>C</sup>	43.913,87 <sup>C</sup>	0,09			
BID	Programa de Estratégia e Plano de Ação para a Efetividade do Desenvolvimento no Brasil - PRODEV	ATN/OC - 9736 -BR	437.300,00 <sup>D</sup>	238,00	0,05	1,5	2,5	
BID	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, DF e Municípios Brasileiros - PROMOEEX.	1628/OC-BR	64.400.000,00 <sup>T</sup>	284.955,25 <sup>T</sup>	0,74	3	5	
			38.600.000,00 <sup>E</sup>					
			25.800.000,00 <sup>C</sup>					
UE	Apoio à Modernização do Aparelho de Estado Brasileiro - EUROBRASIL	BRA/B7 3100/IB/99/0057	€ 4.479.851,00 <sup>T</sup>	€ 3.634.397,00 <sup>T</sup>	81,12	7		
			€ 2.853.190,00 <sup>D</sup>	€ 2.775.178,38 <sup>D</sup>	97,27			
			€ 1.626.661,00 <sup>C</sup>	€ 859.219,70 <sup>C</sup>	52,82			
U.E./BID	Reforço da Capacidade Institucional em Municípios selecionados para a redução da Pobreza	ALA/2006/018-600	€15.000.000,00 <sup>T</sup>			7		
			7.500.000,00 <sup>D</sup>					
			7.500.000,00 <sup>C</sup>					

T - Total

D - Doação

C - Contrapartida

E - Empréstimo

102  
Kelle

103  
KillerQUADRO II - Cronograma Anual Físico-Financeiro <sup>4</sup>

Ano	Origem da Fonte	Componente I	Componente II	Componente III	Fonte Financiadora
I	Externa	3	1,277	1,5	BID
	Interna	3	0,4	1,5	133
	Subtotal	6	1,677	3	
II	Externa	2,5	0,177	1,5	BID
	Interna	2,5	0	1,5	133
	Subtotal	5	0,177	3	
III	Externa	2,5	0,177	0,5	BID
	Interna	2,5	0	0,5	133
	Subtotal	5	0,177	1	
IV	Externa	2	0,177	0,5	BID
	Interna	2	0	0,5	133
	Subtotal	4	0,177	1	
Subtotal		20	2,208	8	

Total	30,208		
-------	--------	--	--

Fonte 0133 – Programa de Adm. Patrimônio Imobiliário

QUADRO III – Detalhamento Financeiro do Componente I

Descrição	Valor (US\$ milhões)	Valor (R\$ milhões, Tx 2,00)
a) Modernizar os mecanismos de identificação, demarcação, cadastro, avaliação e controle do patrimônio da União	1	2
b) Adquirir e desenvolver base cartográfica digital	2	4
c) Ampliar a escala de Identificação das áreas da União;	9	18
d) Ampliar a escala da certificação/depuração das bases existentes de cadastros dos imóveis da União.	8	16
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>40</b>

QUADRO V – Detalhamento Financeiro do Componente II

104  
Kille

Descrição	Valor (US\$ milhões)	Valor (R\$ Tx 2,00)
a) Definir de novos modelos de negócios	1	2
b) Definir modelagem relativa à precificação do uso de bens da União	0,3	0,6
c) Revisar os padrões de utilização dos próprios nacionais	0,2	0,4
d) Ampliar capacidade de gestão de projetos na SPU	0,708	1,416
<b>TOTAL (milhões)</b>	<b>2,208</b>	<b>4,416</b>

QUADRO V – Detalhamento Financeiro do Componente III

Descrição	Valor (US\$ milhões)	Valor (R\$ Tx 2,00)
a) Desenvolvimento e integração de sistemas	6,25	12,5
b) Videoconferência e VoIP	0,75	1,5
c) Infra-estrutura de rede	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>16</b>

QUADRO VI - Quadro de uso de recursos por categoria de gastos

Categoria de Gasto	Componente I	Componente II	Componente III	Totais
Despesas correntes	18,7	2,208	6,25	27,158
Despesas de capital	1,3	0	1,75	3,05
<b>Total (Valores em US\$)</b>	<b>20</b>	<b>2,208</b>	<b>8</b>	<b>30,208</b>



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
Gabinete do Ministro  
Assessoria Técnica e Administrativa

PROCESSO / DOCUMENTO Nº: 04905.005679/2010-71

**DESPACHO**

CONSULTORIA JURÍDICA,  
À ~~Secretaria Executiva~~

Em 06/12/2010.

**PATRÍCIA BRITO DE ÁVILA**  
Chefe da Assessoria