

O patrimônio imobiliário do Estado de São Paulo

Aguinaldo Ribeiro da Cunha Filho

SINOPSE O patrimônio imobiliário – terrenos, prédios, urbanos e rurais – pertencente à administração do Estado (secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas) tem sido objeto de maior atenção governamental na última década. O setor foi reorganizado após a instituição do Sistema de Gestão Patrimonial e do Conselho do Patrimônio Imobiliário, órgão colegiado que subsidia a formulação da política patrimonial, disciplinando os vários assuntos concernentes ao patrimônio: alienação de imóveis, locação do e pelo Estado, cessões e permissões de uso, visto-

rias e avaliação patrimonial, atualização dos dados e informações necessários ao conhecimento da situação real dos imóveis do Estado.

A FUNDAP estuda há quatorze anos a questão patrimonial em seus diversos ângulos. Além disso, organizou (já em 1984) e mantém atualizado um Banco de Dados de Referência do Patrimônio Imobiliário, que em novembro de 1996 continha 34.409 imóveis registrados. Além da contínua atualização do Banco de Dados, a atuação da FUNDAP destina-se a ampliá-lo e torná-lo mais fidedigno e com maior qualidade.

INTRODUÇÃO

Há vinte anos, o perfil organizacional, jurídico e gerencial do setor patrimonial imobiliário da administração estadual paulista era totalmente diverso do atual.

As intervenções realizadas nesse período, em sucessivos governos, sobretudo a partir do Governo Montoro e prosseguindo nas administrações Quéricia, Fleury e Covas, modificaram consideravelmente esse perfil, tornando a área patrimonial objeto de efetiva ação governamental.

Muitas dessas intervenções foram efetuadas com base em ações da FUNDAP; outras, em estudos promovidos pela instituição; e algumas contaram com a participação direta da Fundação.

Hoje, o patrimônio imobiliário do Estado é visto como um instrumento que pode contribuir para a superação da crise financeira do setor público paulista. Mais do que isso, porém, o que se discute, em essência, é a oportunidade e a conveniência de o Estado possuir patrimônio – os conceitos

Aguinaldo Ribeiro da Cunha Filho, advogado (pela Fundap), é graduado em História (FELCH/USP), pós-graduado em Direito do Estado (Fundap), fez especialização em Administração Pública (Gruppo IRI/Itália) e leciona Direito Administrativo.

de patrimônio público e de patrimônio excedente estão sendo analisados, discutidos e reformulados por todos os teóricos do tema.

O referencial para essa discussão, atual em todos os fóruns de administração pública, é o próprio modelo de Estado – outro atualíssimo tema. A dimensão e as funções do Estado – seu papel, seus fins – devem servir de balizamento para o perfil do patrimônio e de suas políticas.

Nos itens seguintes, apresenta-se, inicialmente, a evolução – seus problemas, as intervenções efetuadas e as soluções alcançadas – do setor patrimonial imobiliário da administração paulista nos últimos vinte anos; depois, a discussão atual referente ao tema, tópico importante da agenda governamental nos anos 90.

O SETOR PATRIMONIAL IMOBILIÁRIO PAULISTA NAS DÉCADAS DOS 70 E 80

No início da década dos 80 – a exemplo do que ocorrera nos anos 70 –, o principal órgão que tratava das questões relativas ao patrimônio estadual (entendido aqui como aquele pertencente à Fazenda do Estado e destinado aos diversos serviços públicos prestados pela administração direta) era a Procuradoria-Geral do Estado – PGE, por intermédio de um de seus órgãos especializados, a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário – PPI.

Segundo a Lei Orgânica da PGE, de 1974, à PPI competiam:

- a defesa do patrimônio imobiliário do Estado, em juízo;
- a apuração de terras devolutas mediante ação discriminatória e sua titulação;
- os atos e contratos que tivessem por objeto ceder, alienar, aforar, arrendar, onerar e gravar bens imóveis do Estado, bem como a concessão ou permissão de uso de próprios estaduais;
- a representação do Estado nas escrituras referentes a imóveis;
- a elaboração de minutas de decretos autorizando o recebimento de imóveis por

doação sem encargos, permissão ou concessão de uso, bem como a preparação dos decretos de transferência de administração de imóveis entre secretarias.

O tratamento dado ao patrimônio público estadual era exclusivamente jurídico – importante, sem dúvida, mas insuficiente para contemplar toda a gama de questões atinentes ao setor.

Mesmo o suporte fornecido à área jurídica – o das informações patrimoniais – estava aquém das necessidades da administração: o Centro de Engenharia e Cadastro Imobiliário – Ceci, órgão integrante da estrutura da PPI e a quem competia inventariar, levantar, demarcar, avaliar e cadastrar os próprios estaduais (além de zelar pelos imóveis sem destinação e prestar informações sobre o patrimônio), não estava minimamente aparelhado para desempenhar a contento suas importantes atribuições.

De fato, diagnóstico realizado pela FUNDAP em 1984 mostrou que as atividades de cadastramento e armazenamento de dados sobre os próprios estaduais não atendiam às demandas governamentais. A forma como estava organizado o cadastro dos próprios do Ceci e a qualidade dos dados existentes não permitiam uma visão global da situação patrimonial, nem mesmo da ótica puramente jurídica.

Esse estudo evidenciou, ainda, que as informações eram insuficientes, inadequadas e não-organizadas em face das atividades de rotina e dos projetos desenvolvidos pelo Governo do Estado, o que inviabilizava o planejamento e a gestão patrimoniais e dificultava a localização e o acesso rápido às informações. Além disso, havia também certo desconhecimento do uso efetivo, pelos vários escalões administrativos, e do grau de confiabilidade das informações geradas, bem como inexistência de fluxos definidos de circulação das informações entre as procuradorias e as secretarias de estado, e ausência de relatórios analíticos – as informações eram prestadas apenas em processos – e de tratamento dos dados.

A principal função do Ceci – registrar os dados patrimoniais e subsidiar a ação da PPI – era, portanto, exercida com base em dados desatualizados e inadequados à realidade do setor público.

Na estrutura organizacional das secretarias estaduais, inexistiam órgãos de gestão patrimonial responsáveis pela administração dos imóveis, tampouco cadastros imobiliários setoriais com informação organizada relativa ao seu patrimônio. Assim, não havia fluxo de informações entre os órgãos governamentais e o Cadastro Central. A Secretaria da Educação – por força de seu extenso e complexo patrimônio e das intrincadas relações patrimoniais que mantinha com as diversas prefeituras – era praticamente a única exceção no quadro da administração do Estado; e assim mesmo o intercâmbio de informações com a PPI/Ceci era eventual, não-contínuo.

Não existia, pois, nenhum órgão gestor do patrimônio imobiliário da administração direta estadual – nem em nível global, nem setorial – que disciplinasse a destinação dos próprios e estabelecesse normas administrativas reguladoras para o setor.

O Governo do Estado não conhecia, com precisão, a quantidade e o valor de seu patrimônio, nem onde ele se localizava ou como era utilizado.

No caso das autarquias, fundações e empresas estaduais, ainda que não houvesse uma política imobiliária global para a administração indireta do Estado, a situação era diferente. Cada entidade mantinha o seu departamento patrimonial e o seu próprio cadastro de imóveis. A complexidade desse departamento e o cadastro dependiam naturalmente da quantidade de patrimônio a ela pertencente.

Na metade da década dos 70, durante o Governo Paulo Egydio, tentou-se criar uma central de informações patrimoniais para racionalizar a utilização dos imóveis das empresas estaduais. O Decreto nº 8.813, de 18/10/1976, determinou que a Secretaria da Fazenda, através da Coordenação das Entidades Descentralizadas – CED, orga-

nizasse o cadastro do patrimônio imobiliário das empresas do Governo paulista. Antes de qualquer operação para a aquisição de imóveis, as entidades deveriam consultar tal cadastro. Essa tentativa, porém, não prosperou, pois a CED não conseguiu, na prática, montar o cadastro.

No começo dos anos 80, ante a situação de desconhecimento da realidade patrimonial por parte de seu proprietário – o Governo do Estado –, iniciaram-se os primeiros estudos com vistas à proposição de ações concretas para solucionar os problemas do setor patrimonial.

Intervenções efetuadas no setor na década dos 80

Nos primeiros anos da década, algumas instituições públicas começaram a desenvolver estudos com relação ao patrimônio pertencente ao Estado. A intenção era aprofundar o conhecimento na área, não só de natureza jurídica, mas também de caráter gerencial e administrativo-financeiro.

No nível municipal, a Secretaria de Planejamento – Sempla, da Prefeitura Municipal de São Paulo, implantou projeto de constituição de Cadastro de Bens Dominiais, Especiais e de Uso Comum, a fim de subsidiar o planejamento urbano e a legislação de uso e ocupação do solo.

No nível estadual, a Empresa Metropolitana de Planejamento S/A – Emplasa desenvolveu projeto relativo ao mapeamento dos vazios urbanos localizados na Grande São Paulo, com destaque para os vazios de propriedade do Poder Público (estadual e municipais).

A FUNDAP passou a se interessar pelo setor patrimonial a partir de 1983, graças à ação de três de seus diretores na ocasião: Prof. Dalmo do Valle Nogueira Filho, Dr. Walter Bonini e Prof. Orlando Figueiredo, que constituíram um núcleo de técnicos dedicado ao estudo do tema do patrimônio na área pública.

Tendo em vista o perfil da Fundação, instituição voltada para a consultoria, pes-

quisa e formação em todas as áreas de interesse da administração pública, era natural que definisse o patrimônio imobiliário público como objeto de trabalho, ao lado da área de materiais e patrimônio mobiliário – outro tópico fundamental para as organizações públicas.

Os primeiros projetos desenvolvidos sobre o patrimônio imobiliário tiveram como objetos a elaboração de metodologia específica para tratamento do assunto, o aprofundamento do conhecimento teórico e da legislação, a identificação de fontes de informação e a verificação da realidade patrimonial no quadro da administração estadual.

Esses projetos contribuíram, posteriormente, para algumas das intervenções feitas pelo Executivo estadual com vistas à melhor gestão de seu patrimônio. Na verdade, as intervenções efetuadas durante a primeira metade dos anos 80 tiveram por objetivo a reorganização administrativa do setor e a elaboração de inventários patrimoniais que permitissem ao Governo um conhecimento mais preciso da situação patrimonial do Estado.

Com relação ao primeiro tipo de intervenção, a PGE adotou importante medida: descentralizou as atividades da PPI e do Ceci. Através do Decreto nº 22.612, de 27/8/1984, as competências da PPI e do Ceci ficaram restritas à Grande São Paulo. Todas as demais atribuições exercidas por esses órgãos no interior do Estado, a partir de então, passaram a ser de competência das procuradorias regionais e dos serviços de engenharia e cadastro imobiliário (Seci).

A Lei Orgânica da PGE, aprovada em 1986, confirmou a descentralização, mas vinculou os órgãos de cadastro e engenharia (Ceci e Seci) ao Gabinete do Procurador-Geral, na qualidade de órgãos auxiliares.

Em consequência dessa descentralização – positiva em todos os aspectos, do ponto de vista organizacional e gerencial –, criou-se em cada região do Estado um cadastro de próprios regional. Na Capital, o Ceci tornou-se responsável pelo Cadastro da Gran-

de São Paulo e por uma espécie de Cadastro Central, de natureza referencial.

Entretanto, essa medida de ordem administrativa não foi seguida de outras complementares, como, por exemplo, o estabelecimento de fluxos de informação efetivos entre os diversos cadastros e entre eles e as secretarias estaduais, o que resultou na manutenção de dados praticamente desatualizados e inadequados à gestão do patrimônio.

No que concerne ao segundo tipo de intervenção – a realização de inventários e levantamentos dos imóveis públicos pertencentes ao Estado, logo no início da administração Montoro –, o Executivo estadual determinou dois tipos de levantamento. O primeiro, referente aos imóveis rurais, ficou sob a responsabilidade do Instituto de Assuntos Fundiários – órgão então criado na Secretaria da Agricultura. O segundo, referente aos imóveis urbanos, passou à responsabilidade da FUNDAP. Com metodologia já definida e estudos previamente realizados, a Fundação realizou em 1984 o primeiro inventário do patrimônio imobiliário urbano do Estado. O inventário compreendia os imóveis pertencentes à Fazenda do Estado e os de propriedade das autarquias, fundações e empresas estaduais.

Ao longo dos anos 80, a FUNDAP ordenou mais dois inventários patrimoniais: em 1987 e em 1989. No terceiro inventário, passou a se responsabilizar, também, pelo levantamento dos imóveis rurais. Esses inventários realizados pela Fundação deram origem, em 1984, ao Banco de Dados do Patrimônio Imobiliário, cujo caráter era essencialmente referencial, uma vez que a preocupação básica era não duplicar a informação.

O principal objetivo do Banco era contribuir para o acerto dos cadastros imobiliários mantidos no Ceci e nos serviços de engenharia da PGE. Esse acerto, que tinha como base metodológica o confronto de dados, era complementado por mapeamentos e pesquisas, tendo como produto a formação de “arquivos complementares”

aos cadastros da PGE. O objetivo foi cumprido mediante sucessivos projetos desenvolvidos pela instituição junto à PGE, os quais geraram relatórios situacionais, fichas cadastrais complementares aos registros oficiais da Procuradoria e mapas em escalas diversas (da Capital e dos demais municípios da Grande São Paulo), inclusive com divisão de distritos e subdistritos.

Essas fichas cadastrais complementares continham não somente os imóveis já incorporados à Fazenda do Estado, mas também os que estavam em processo de incorporação e os que o Estado ocupava sem título definido. O que importava, portanto, era o registro da presença ou do interesse do Governo em relação àquele imóvel, e não sua documentação.

O Banco, inicialmente constituído por cerca de 9 mil imóveis, foi sendo ampliado e aperfeiçoado a cada inventário, e a própria metodologia de coleta de dados, revista e aperfeiçoada.

Interessavam à FUNDAP os dados de referência de cada imóvel: dados físicos (de localização), de destinação ou propriedade, de utilização e legais (registros imobiliários). Os dados de utilização passaram a ser trabalhados de forma agregada, por área de atuação do Estado. O imóvel era registrado no Banco pelo critério de sua utilização – e não pelo registro imobiliário. Por exemplo, uma determinada escola estadual possuía um único registro no Banco, ainda que fosse constituída, em sua origem, por dois lotes juridicamente diferenciados. Esse critério foi adotado exatamente para diferenciar o Banco dos demais bancos e cadastros existentes e acentuar o seu caráter de banco de referência.

Na administração Quércia, realizou-se um terceiro tipo de intervenção no setor patrimonial: a instituição de um sistema – de informações e de gestão – para atuar de maneira efetiva sobre o patrimônio do Estado.

Para a concepção desse sistema, a FUNDAP desenvolveu, juntamente com a Secretaria da Administração, vários e

aprofundados estudos teóricos, que resultaram na elaboração de um Modelo de Sistema e de sua estrutura funcional, inclusive no tocante à gestão colegiada do patrimônio. A FUNDAP não participou, porém, da definição institucional do sistema e de sua formulação final.

Em 3/10/1989, através do Decreto nº 30.552, criou-se, na Secretaria da Administração, o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário – DGPI, órgão subordinado à Coordenadoria de Administração Geral – Cage. Ao Departamento foram atribuídos o planejamento e o controle da utilização e das locações dos bens imóveis do Estado.

Esse decreto, um mês depois, foi complementado por outro – o de nº 30.848, de 30/11/1989 –, que instituiu o Sistema Estadual de Gestão do Patrimônio Imobiliário, coordenado pela Cage.

O Sistema compreendia um Conselho do Patrimônio Imobiliário (presidido pelo governador do Estado e composto dos secretários da administração, da fazenda, da justiça e do planejamento), um órgão central (a Cage) e órgãos setoriais (a PPI e as procuradorias regionais; o Ceci e os serviços de engenharia do interior; o Departamento de Regularização Fundiária; a Coordenação das Entidades Descentralizadas; e as unidades de patrimônio das secretarias, autarquias, fundações e empresas estaduais).

Pensado como solução para as complexas questões relativas ao gerenciamento patrimonial e à atualização das informações sobre os imóveis do Estado, o Sistema de Gestão não chegou, porém, a ser implantado. Dentre os diversos motivos, o principal, talvez, tenha sido a falta de articulação entre os órgãos envolvidos com o patrimônio do Estado.

O SETOR PATRIMONIAL IMOBILIÁRIO PAULISTA NA DÉCADA DOS 90

A administração Fleury manteve praticamente inalterado o perfil do setor patrimonial definido no último ano da ges-

tão anterior. Preocupou-se, de início, em dar seguimento à atividade de levantamento dos imóveis do Estado e, em seguida, com a redistribuição de competências relativas ao setor. Mas não implantou, nem revogou, o recém-instituído Sistema Estadual de Gestão.

A FUNDAP, que havia coordenado três inventários patrimoniais, orientou a realização, durante essa administração, de mais dois: em 1991 e em 1993. Dessa vez, somente atualizou o Banco de Dados do Patrimônio Imobiliário e emitiu relatórios de situação – não houve projetos paralelos de acerto relativos aos cadastros da PGE. Assim, o Banco foi ampliado – passou para aproximadamente 25 mil imóveis – e os dados nele registrados foram aperfeiçoados. A qualidade da informação nele armazenada continuou a ser prioritária, prosseguindo-se os trabalhos para melhorá-la, mediante o confronto com dados e pesquisas complementares.

Além disso, a Fundação participou ativamente, por incumbência do então secretário da fazenda, dos estudos relativos à redistribuição das competências no setor. Através do Decreto nº 33.609, de 8/8/1991, foi criada, na estrutura da Secretaria da Fazenda, a Coordenadoria de Crédito e do Patrimônio – CCP e instituído, nessa Coordenadoria, o Grupo de Controle da Gestão Imobiliária das Empresas, com duas atribuições básicas:

- atualizar periodicamente as informações sobre os imóveis das empresas estaduais, com vistas a maximizar sua utilização;
- acompanhar o cumprimento de diretrizes sobre essa utilização, estabelecidas pelo Governo do Estado.

Com isso, a administração estadual retomava malgrado projeto do Governo Paulo Egydio que visou centralizar dados de imóveis das empresas públicas na Secretaria da Fazenda.

Simultaneamente, o Decreto nº 33.610, também de 8/8/1991, alterou as competências da Cage, retirando da Secretaria da Administração a atribuição de estabelecer

diretrizes concernentes aos imóveis das empresas: após esse decreto, o órgão teve sua atuação limitada, restringindo-se sua competência ao patrimônio das secretarias, autarquias e fundações do Estado.

A alteração de competências resultou no efetivo exercício, a curto prazo, por parte da Secretaria da Fazenda, de suas novas atribuições. A Secretaria da Administração, entretanto, durante toda a Gestão Fleury, como foi visto, não implantou o Sistema, nem ocupou o espaço a ela deixado na questão patrimonial – talvez por ser, ainda, uma área nebulosa, na qual conflitavam suas atribuições com as da PGE, especificamente no tocante aos imóveis pertencentes à Fazenda estadual.

Intervenções realizadas no setor na década dos 90

As alterações de competências efetuadas em 1991 constituíram, sem dúvida, uma forma de intervenção no setor patrimonial imobiliário da administração paulista. Entretanto, a redistribuição das atribuições relativas ao patrimônio foi feita de forma fragmentada, sem a participação de órgãos importantes da área, como, por exemplo, a PGE.

Ainda em 1991, houve uma outra intervenção organizacional. Através da Lei nº 7.394, o Executivo estadual transformou o Departamento de Edifícios de Obras Públicas – DOP em Companhia Paulista de Obras e Serviços – CPOS, com funções específicas sobre o patrimônio público, inclusive no tocante ao cadastramento de obras, vistoria e avaliação dos próprios estaduais (essas atividades foram regulamentadas pelo Decreto nº 34.608, de 31/1/1992). O arquivo de obras do extinto DOP passou, então, à nova empresa.

Os cinco inventários patrimoniais realizados sob a coordenação da FUNDAP apon-tavam – havia algum tempo – a necessidade inadiável de se constituir um sistema de informações gerenciais, integrante de um sistema de gestão que efetivamente administrasse o patrimônio público mediante

políticas patrimoniais que abrangessem todo o setor – imóveis próprios, utilizados e locados; imóveis urbanos e rurais; imóveis da administração direta e indireta.

Em fins de 1994, a FUNDAP realizou aprofundado estudo – “Uma Nova Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Estadual Paulista” – em que analisou separadamente:

- o histórico do setor na administração do Estado e as razões que levaram à não-implantação do Sistema formalmente instituído em 1989;
- o perfil e as atribuições do órgão central ideal para um sistema de patrimônio, mantendo sua proposta de órgão colegiado para essa atividade;
- a legislação patrimonial em vigor;
- a estrutura organizacional do setor;
- os dados e informações patrimoniais, e um sistema que os mantivesse permanentemente atualizados e com alto grau de confiabilidade.

Esse estudo da Fundação, que apresentou proposta de instituição de um novo Sistema de Gestão e de um novo Conselho do Patrimônio, serviu de base para modificações mais profundas, ocorridas no início de 1995, com a administração Covas.

Logo após a posse do novo Governo, foi instituído, pelo Decreto nº 39.912, de 6/1/1995, Grupo de Trabalho com a finalidade de propor medidas – a curto prazo – para reorganizar o setor de patrimônio da administração estadual.

O Grupo de Trabalho, coordenado pela Secretaria da Administração, era constituído por representantes das secretarias do Governo, do Planejamento e da Fazenda, da PGE, da FUNDAP e da CPOS. Durante dois meses, trabalhou-se com vistas a propor à nova administração medidas concretas para o setor. Retomando a concepção do Sistema de 1989, a idéia dominante era instituir um sistema que eliminasse os pontos frágeis e inconsistentes que impediram sua efetivação naquela época.

As atividades desse Grupo de Trabalho resultaram na criação do Sistema de Gestão

do Patrimônio Imobiliário do Estado, instituído pelo Decreto nº 39.980, de 3/3/1995.

O Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado

Ao Sistema de Gestão foram atribuídos os seguintes objetivos:

- proporcionar condições para o estabelecimento de diretrizes, princípios, normas e critérios para a aquisição, destinação, utilização, cessão, alienação, locação patrimonial e recebimento de imóveis de terceiros, com formulação de uma política para o setor;
- subsidiar o processo de tomada de decisão – por meio do conhecimento da situação do patrimônio imobiliário do Estado e de suas entidades descentralizadas – e a elaboração de políticas públicas para a racionalização da administração patrimonial;
- coordenar a atuação dos órgãos estaduais com atribuições ao patrimônio imobiliário;
- gerar estudos, pesquisas e análises de interesse para a área patrimonial;
- capacitar recursos humanos na área patrimonial imobiliária e na área gerencial;
- promover a integração das unidades de patrimônio imobiliário dos poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público estadual e universidades estaduais; e
- estabelecer fluxos eficientes e permanentes de informações sobre a situação patrimonial da administração direta e indireta do Estado.

Em seu artigo 1º, o Decreto nº 39.980 determina que o Sistema deve ser “compreendido em uma única estrutura funcional” e voltado “prioritariamente para atender a demandas governamentais no que se refere ao aproveitamento dos imóveis pertencentes à administração direta e indireta ou por elas utilizados”.

Esses imóveis, tanto da administração direta quanto da indireta, abrangem os próprios, aqueles em processo de aquisição, os

cedidos por terceiros, os locados e aqueles simplesmente ocupados.

O Sistema é formado pelo Conselho do Patrimônio Imobiliário do Estado e por órgãos técnicos e operacionais. Participam desse Conselho representantes da Secretaria do Governo e Gestão Estratégica – que o preside –, da PGE (através da PPI e do Ceci), da Secretaria da Administração e Modernização do Serviço Público (Grupo de Gestão do Patrimônio Imobiliário – GGPI), da Secretaria da Fazenda (Grupo de Controle da Gestão Imobiliária das Empresas – DCI), da Secretaria de Economia e Planejamento, da FUNDAP e da CPOS.

O Conselho do Patrimônio Imobiliário deve subsidiar a formulação da política de patrimônio, promover a integração desta com as demais políticas globais e setoriais de governo, coordenar e supervisionar a implantação e o funcionamento do Sistema, bem como propor as alterações necessárias e determinar a realização de estudos analíticos e de planejamento.

Os órgãos técnicos, que contribuem para a ação do Conselho e o funcionamento do Sistema, são os seguintes: PPI; Ceci; GGPI; DCI; e FUNDAP.

À FUNDAP, como órgão técnico, compete assessorar o Conselho na elaboração de estudos subsidiários à política patrimonial e na integração desta com as demais políticas setoriais de governo, acompanhar tecnicamente o funcionamento do Sistema, realizar estudos e pesquisas referentes ao patrimônio público, organizar e manter permanentemente organizado o Banco de Dados de Referência do Patrimônio Imobiliário do Estado e prestar outros serviços solicitados pelo Conselho.

Num primeiro momento, mais precisamente nos dois primeiros anos de funcionamento do Conselho, a FUNDAP serviu-lhe de sede e atuou como “secretaria executiva”, preparando pautas, arquivando documentos e realizando o acompanhamento do expediente – função essa que tende a ser assumida pelo GGPI, órgão da Secretaria da Administração.

Existem, ainda, os órgãos técnicos de apoio e os operacionais. São órgãos técnicos de apoio: a CPOS, da Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras; o Centro de Suprimento e Manutenção a Obras – CSM/O, da Polícia Militar; a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, da Secretaria da Educação; a Contadoria Geral do Estado – CGE, da Secretaria da Fazenda; a Coordenadoria de Programação Orçamentária – CPO e a Coordenadoria de Investimentos, Empresas e Fundações – Cief, da Secretaria de Economia e Planejamento.

Os órgãos operacionais, que formam a base do Sistema, são as diversas unidades de patrimônio das secretarias (unidades ainda não implantadas, estando em desenvolvimento os estudos para a efetivação), das autarquias, das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e das empresas em cujo capital o Estado tenha participação majoritária – órgãos absolutamente necessários ao bom funcionamento do Sistema.

O Conselho do Patrimônio Imobiliário passou a atuar em março de 1995, selecionando imóveis – coletados no Banco de Dados do Patrimônio Imobiliário gerenciado pela FUNDAP – passíveis de alienação. Foram realizadas três seleções consecutivas. Os imóveis selecionados passaram por vistoria e avaliação – feitas pela CPOS e Ceci – e por análise de sua documentação, que ficou a cargo dos próprios órgãos proprietários e da PPI.

De acordo com a orientação dada pela administração Covas, deve-se alienar o imóvel que não estiver sendo utilizado ou o que for possível. O produto das alienações deverá contribuir para o saneamento financeiro do Estado.

Com efeito, o Conselho tem atuado com base nessa orientação geral. Em reuniões semanais, tem disciplinado e normatizado diversas questões relativas a locações, cessões e alienações de imóveis públicos. Até outubro de 1996, o Conselho havia emitido pareceres referentes a 1.959 imóveis do Estado sobre os mais diversos assuntos, tais

como: alienação, locação, doação, cessão e permissão de uso, comodato, retrocessão, permuta, desapropriação, transferência de administração, regularização de registros etc. Até esse mesmo período, acolhendo pareceres do Conselho, o Governador Mário Covas havia autorizado a alienação e doação de diversos imóveis pertencentes ao Governo do Estado.

Simultaneamente, o Conselho deve supervisionar a instituição do Sistema de Informações Gerenciais do Patrimônio – parte integrante do Sistema Estratégico de Informações. Esse Sistema está sendo implantado, conjuntamente, pela FUNDAP e pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – Prodesp.

A política de patrimônio do atual Governo vem sendo construída pragmaticamente, mediante pareceres do Conselho – cuja atuação, além disso, em dezoito meses de atividades, tem inegavelmente contribuído para organizar o setor, uma vez que, ao estabelecer diretrizes e normas para o conjunto de questões que afetam o patrimônio, favoreceu a atuação integrada de todos os órgãos com competência na área, eliminando duplicidade de tarefas e conflitos organizacionais.

O projeto de implantação do Sistema de Informações Gerenciais do Patrimônio – que, como visto, está sendo desenvolvido pela Fundação junto com os demais órgãos técnicos e com a Prodesp – envolve a efetivação das unidades de patrimônio nas secretarias estaduais, a instalação de estações de trabalho e treinamento de recursos humanos, além da organização e atualização dos dados patrimoniais.

Como gerenciadora do Banco de Dados de Referência, a FUNDAP prossegue com as atividades de atualização dos dados, a fim de assessorar o Conselho. O Banco conta, em fins de outubro de 1996, com 34.409 imóveis registrados (Tabelas 1 a 3). Esses dados não são definitivos, nem a atualização tem-se dado com periodicidade definida – objetivo a ser alcançado com a implantação do Sistema.

TABELA 1

Estado de São Paulo
Situação do patrimônio imobiliário segundo a propriedade

	Secretarias	Autarquias	Fundações	Empresas	Total
Próprios	8.086	2.188	32	10.764	21.070
Utilizados	9.117	214	117	3.891	13.339
Total	17.203	2.402	149	14.655	34.409

Fonte: FUNDAP (Banco de Dados, 30/10/1996).

Obs.: Não foram contabilizados 780 imóveis provenientes de levantamento no Diário Oficial do Estado, em virtude de estarem sendo analisados pela equipe de patrimônio da FUNDAP.

TABELA 2

Estado de São Paulo
Situação do patrimônio imobiliário segundo a região

	Secretarias	Autarquias	Fundações	Empresas	Total
Grande São Paulo	4.356	980	94	2.774	8.204
Interior do Estado	12.838	1.417	55	11.526	25.836
Outros Estados	9	5	-	326	340
Exterior	-	-	-	29	29
Total	17.203	2.402	149	14.655	34.409

Fonte: FUNDAP (Banco de Dados, 30/10/1996).

Obs.: Não foram contabilizados 780 imóveis provenientes de levantamento no Diário Oficial do Estado, em virtude de estarem sendo analisados pela equipe de patrimônio da FUNDAP.

TABELA 3

Estado de São Paulo
Situação do patrimônio imobiliário segundo a zona de localização

	Secretarias	Autarquias	Fundações	Empresas	Total
Urbana	12.964	1.837	140	9.491	24.432
Rural	4.239	565	9	5164	9.977
Total	17.203	2.402	149	14.655	34.409

Fonte: FUNDAP (Banco de Dados, 30/10/1996).

Obs.: Não foram contabilizados 780 imóveis provenientes de levantamento no Diário Oficial do Estado, em virtude de estarem sendo analisados pela equipe de patrimônio da FUNDAP.

CONCLUSÃO

Nos últimos vinte anos, o setor de patrimônio evoluiu e atingiu outro patamar organizacional. Há, ainda, muito a ser feito. A implantação do Sistema, em termos operacionais, deve exigir recursos e esforços de certo porte. Principalmente a instituição de um órgão executor da política formulada pelo Conselho é imprescindível para que a gestão patrimonial produza ação efetiva. Para tanto, o Decreto nº 39.980/95 deve ser reformulado. Estudos realizados pelo Conselho indicam o GGPI como o órgão a exercer esse papel de operador da política de patrimônio. Pensa-se, também, na criação de uma conta especial de reserva, na Secretaria da Fazenda, formada por 3% do produto de cada alienação de imóvel, para despesas de gestão do patrimônio – conta essa a ser movimentada pelo GGPI, sob orientação do Conselho.

A instituição das unidades de patrimônio em cada órgão estadual – secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas – subsidiará a atuação desse órgão executor da

política de patrimônio, proporcionando ao Governo uma estrutura suficientemente organizada para atender às questões básicas apresentadas pelo setor. Essa estrutura, atuando de modo harmônico e integrado, terá importantes instrumentos a auxiliá-la em sua tarefa, principalmente dados e informações com melhor qualidade e mais bem trabalhados que no passado.

Ao final, porém, a máquina administrativa do setor público estadual estará apta a gerenciar seus imóveis, racionalizando sua destinação e utilização. Ao mesmo tempo, o patrimônio será – a rigor, já está sendo – objeto de políticas específicas, voltadas para solucionar seus vários aspectos.

A atuação da FUNDAP, com estudos e propostas acolhidas pela administração do Estado para solucionar os mais diversos problemas – sobretudo os referentes à organização de dados e informações sobre o patrimônio, à reestruturação organizacional da área e à revisão de suas competências –, muito contribuiu para a conscientização da importância do assunto e, em consequência, para a evolução do setor.