

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**Ricardo Lopes de Alvarenga
Matrícula 2017200530218**

**GESTÃO DE IMÓVEIS NO SETOR PÚBLICO: UM RELATO SOBRE A
EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**São João Del-Rei
2018**

RICARDO LOPES DE ALVARENGA

**GESTÃO DE IMÓVEIS NO SETOR PÚBLICO:
UM RELATO SOBRE A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de Pós-graduação em Gestão Pública, modalidade a distância, como parte das exigências para a obtenção do título de especialização.

**São João Del-Rei
2018**

RICARDO LOPES DE ALVARENGA

**GESTÃO DE IMÓVEIS NO SETOR PÚBLICO:
UM RELATO SOBRE A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de Pós-graduação em Gestão Pública, modalidade a distância, como parte das exigências para a obtenção do título de especialização.

APROVADA em 15 de setembro de 2018

Prof.^a Aline Cristina da Cruz - UFSJ

Prof.^a Dra. Daniela Almeida Raposo Torres
Orientador(a)

São João Del-Rei

2018

RESUMO

Um dos principais desafios do gestor público é a administração do patrimônio constante da entidade na qual está lotado, principalmente no que se refere aos imóveis, pois, se não forem cuidados, com uma boa gestão, podem ser depreciados. Este estudo disserta, especificamente, sobre os imóveis que ingressam no setor público, seja por origem judicial ou administrativa. A gestão de patrimônio é uma atividade complexa em qualquer ente público e, no estado de Minas Gerais não é diferente, tornando-se um desafio estruturar e manter processos de trabalho eficientes. Desta forma, o objetivo geral desse estudo é analisar o processo de gestão de bens públicos imóveis no Estado de Minas Gerais e discorrer sobre a destinação dada aos ativos que ingressam no patrimônio público. A pesquisa metodológica realizada tem aspecto qualitativo, caracterizada como bibliográfica e documental. No texto, o leitor vislumbra as características peculiares que diferenciam os bens públicos dos privados, bem como as formas de ingresso de bens imóveis no setor público e os instrumentos de afetação e desafetação desses bens, sendo os desafetados encaminhados para alienação por meio de procedimentos licitatórios. Em seguida, como resultado do estudo, o texto descreve as informações sobre a gestão de imóveis no governo do estado de Minas Gerais, quando são elencadas as principais atribuições da Diretoria Central de Gestão Imobiliária, órgão responsável pela gestão e destinação desses ativos no Governo mineiro. Essa diretoria passou por importantes transformações estruturais que modernizaram sua gestão, passando de uma visão mais assistencial para a negocial, principalmente a partir de sua vinculação à Secretaria de Estado de Fazenda. Para a alienação de imóveis, a diretoria descrita busca o suporte de uma empresa estatal especializada na gestão de ativos junto ao governo estadual, a MGI – Minas Gerais participações S.A.

Palavras-chave: Imóveis. Afetação. Desafetação. Adjudicação. Arrematação. Gestão. Patrimônio. Licitação.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	METODOLOGIA	8
2.1	Coleta e Tratamento dos Dados.....	8
3	REFERENCIAL TEORICO.....	10
3.1	Bens Públicos e Privados.....	10
3.2	Distinção entre Bens Móveis e Bens Imóveis.....	11
3.3	Formas de Ingresso de Bens Imóveis no Setor Público.....	12
3.4	A Afetação e Desafetação de Bens Imóveis.....	12
3.5	A Lei Federal 8.666/93 e as Formas de Alienação de Bens Imóveis Públicos.....	14
3.6	A Gestão de Imóveis no Governo do Estado de Minas Gerais.....	17
3. 6.1	A Diretoria Central de Gestão Imobiliária.....	18
3. 6.2	O Decreto Estadual 46.467/2014 e a Gestão de Imóveis no Estado de Minas.....	20
3. 6.3	A Alienação de Imóveis no Governo Mineiro.....	21
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	24
4.1	Sobre o Ingresso dos Bens Imóveis no Setor Público.....	24
4.2	Em Relação à Gestão desses Bens no Estado de Minas Gerais.....	24
4.3	Quanto à organização da DCI no governo mineiro.....	25
4.4	Quanto ao Processo de Alienação desses Ativos Públicos.....	26
4.5	Sobre a Eficiência dos Processos Administrativos.....	27
5	CONCLUSÃO.....	29
	REFERÊNCIAS	32

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios do gestor público é a administração do patrimônio constante da entidade na qual está lotado. Essa missão se torna mais proeminente, principalmente no que se refere aos imóveis, pois tais bens se não forem cuidados com uma boa gestão podem ser depreciados por diversas circunstâncias que afetam a construção, ou mesmo estarem sujeitos ao risco iminente de invasão.

A gestão de patrimônio é uma atividade complexa em qualquer ente público e, no Estado de Minas Gerais não é diferente, tornando-se um desafio estruturar e manter processos de trabalho eficientes, que busquem trazer mais efetividade ao gerenciamento de suas carteiras imobiliárias, levantando recursos financeiros, que podem ser aplicados na execução de políticas públicas para o atendimento da população carente.

A partir das premissas citadas, definiu-se o problema de pesquisa que foi abordado no texto: a gestão do patrimônio público imobiliário no Governo do Estado de Minas. Por conseguinte, decorrente do problema descrito, são estabelecidos os seguintes questionamentos: Como ocorre o ingresso dos bens imóveis no setor público? Como é realizada a sua gestão? Como se organiza a DCI no estado de Minas Gerais? Como ocorre o processo de realização dos ativos públicos disponíveis (alienação)? Os processos são eficientes?

O objetivo geral desse estudo é analisar o processo de gestão de bens públicos imóveis no Estado de Minas Gerais e discorrer sobre a destinação dada aos ativos que ingressam no patrimônio público.

Esse objetivo se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- Discorrer sobre as características dos bens públicos;
- Descrever o processo de ingresso dos imóveis na carteira de bens estatais;
- Apresentar a estrutura da DCI do Estado de Minas Gerais;
- Dissertar sobre a alienação de bens disponíveis e suas modalidades de licitação.

O trabalho justifica-se pela importância de se discorrer sobre o patrimônio público e sua destinação, tanto para o uso na implementação de políticas públicas, quanto na alienação para o ingresso de recursos financeiros. A escolha do tema foi feita a partir da proximidade do pesquisador com os processos públicos de alienação de ativos do governo do Estado de

Minas, pois o mesmo trabalha, há mais de dez anos, na gestão de patrimônio, junto à estatal MGI – Minas Gerais Participações S.A.

Além do conhecimento acadêmico que envolve a análise da situação patrimonial, o trabalho auxilia no aprofundamento sobre a Administração Pública e suas áreas de atuação, buscando-se elementos para o entendimento dos processos de gestão empreendidos pelo setor público em geral, independentemente de suas esferas de atuação.

O presente trabalho busca discorrer sobre os bens imóveis e suas características peculiares no processo de gestão pública. De acordo com a Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), os bens imóveis podem ser diferenciados em bens públicos e privados, sendo que os públicos se dividem em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais, ou seja, disponíveis para alienação. Quanto aos bens privados, são todos os que não se enquadrarem na divisão supracitada, ou seja, todos os que não são controlados pelo poder público. O mesmo instrumento legal faz a distinção entre bens móveis e imóveis, sendo que a principal característica que os diferencia é a possibilidade de movimento. Em outras palavras, os bens móveis podem ser removidos sem alteração de sua substância, já os imóveis estão integrados ao solo e não podem ser movidos sem alteração de sua substância.

Uma outra questão levantada é a forma de ingresso de bens imóveis no setor público. Conforme Carvalho Filho (2013), definem-se os principais meios de aquisição que ocorrem por meio de contratos, desapropriação, arrematação e adjudicação. Os contratos estabelecem obrigações entre as partes colocando-as em situação de igualdade. A desapropriação ocorre quando há interesse público declarado. Já as formas de arrematação e adjudicação decorrem de procedimentos judiciais que buscam a satisfação de um direito do ente credor.

O texto aborda, também, os conceitos de afetação e desafetação de bens imóveis que, de acordo Mello (2012), podem ser caracterizados de forma simples, sendo que a afetação é a segregação de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial; e a desafetação a retirada do referido bem dessa situação, disponibilizando-o para alienação.

Na sequência, ocorre uma explanação sobre a Lei de licitações e as formas de alienação de bens imóveis públicos, cujos atos são encadeados em procedimentos administrativos licitatórios. Mello (2012) reforça que os imóveis públicos somente podem ser alienados mediante a realização de duas das cinco modalidades de licitação: a concorrência ou o leilão. Meirelles (2010) cita as exigências para a alienação, conforme a Lei de Licitações: avaliação prévia dos bens, autorização legislativa e licitação. O autor destaca que a

autorização legislativa pode ser facultada quando os bens são originados de procedimentos judiciais, como a arrematação e a adjudicação.

O trabalho aprofunda seu objetivo quanto passa a dissertar sobre a gestão de imóveis no Governo do Estado de Minas Gerais, quando apresenta a Diretoria Central de Gestão Imobiliária (DCI) e suas atribuições perante o governo. Essa diretoria teve sua vinculação alterada pela reforma administrativa realizada no Estado por meio da Lei Estadual nº 22.257/2016, passando a compor a estrutura da fazenda estadual, com uma visão mais negocial na gestão do patrimônio público. Dito órgão passou por importantes transformações quanto à legislação estadual sobre gestão de imóveis, bem como quanto à modernização de seus arquivos, passando a adotar meio eletrônico no processamento de dados.

Para a alienação dos imóveis dominicais, o Governo mineiro vem destinando tal função, desde 2003, conforme Alvarenga, Silva e Duarte (2015), a uma empresa vinculada à fazenda estadual: a MGI – Minas Gerais Participações S.A. Essa empresa promove a realização das licitações, bem como presta suporte técnico especializado à DCI e à fazenda estadual.

2 METODOLOGIA

A metodologia define-se como o caminho trilhado pelo cientista em busca do conhecimento de determinada realidade. A partir dessa premissa, este estudo pode ser classificado quanto ao método ou tipo de abordagem como pesquisa qualitativa, quanto aos objetivos da pesquisa como descritiva, quanto aos procedimentos adotados para coleta dos dados como bibliográfica e documental (ZANELLA, 2009).

O estudo pode ser classificado como qualitativo e descritivo, pois a abordagem da gestão do patrimônio público imobiliário se identifica com os passos descritos em Zanella (2009), a partir da citação de Bogdan apud Triviños (1987). Primeiro, a pesquisa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados, sendo que o pesquisador caracteriza-se como instrumento chave na descrição do processo. Segundo, o estudo busca materializar o fenômeno estudado, apresentando-se, assim, como descritiva. Em seguida, o pesquisador tem como foco o processo e não o resultado do estudo, buscando examinar com imparcialidade, individualizando o objeto do estudo. Além disso, o pesquisador analisa os dados encontrados indutivamente, partindo das informações citadas para a construção da argumentação científica. Por fim, a pesquisa tem como objetivo a construção de conhecimento entre seus leitores.

Partindo dos apontamentos supracitados, foram escolhidos os objetos de estudo a partir da definição do problema de pesquisa abordado no trabalho. O trabalho também se enquadra como pesquisa bibliográfica, pois demonstra característica consultiva, cujas fontes foram buscadas em livros, publicações eletrônicas, artigos, enfim, fontes científicas diversas vinculadas ao objeto de pesquisa.

2.1 Coleta e tratamento dos dados

A partir da definição e caracterização da pesquisa na metodologia aplicada ao trabalho, segue-se a realização da coleta dos dados, através das fontes disponíveis em mídia impressa e eletrônica.

Zanella (2009, p. 122) especifica que “para coleta de dados, você pode dispor de questionários, entrevistas, observações e análise de documentos, entre outros, que podem ser utilizados individualmente ou combinados.” A autora citada argumenta que:

A pesquisa documental envolve a investigação em documentos internos [da organização] ou externos [governamentais, de organizações não-governamentais ou instituições de pesquisa, dentre outras]. É uma técnica utilizada tanto em pesquisa quantitativa como qualitativa (ZANELLA, 2009, p. 122).

Definido o aspecto qualitativo do trabalho e caracterizada a pesquisa como bibliográfica e documental, buscou-se realizar o objetivo do trabalho com a exploração dos diversos dados disponíveis. Segregado o material pertinente e realizada a leitura analítica, foram reunidos os extratos que formaram os subsídios para a redação dos diversos temas abordados no estudo.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, foram descritas as características dos bens públicos e seu processo de gestão junto ao Governo do Estado de Minas Gerais. O texto especifica as principais diferenças entre os diversos bens públicos, seguindo-se com as formas de ingresso no setor público, até a abordagem delimitar-se com a gestão imobiliária no Governo mineiro.

3.1 Bens públicos e privados

A segregação entre bens públicos e privados se dá de acordo com o direito que incide sobre a sua propriedade. Desta forma, conforme descrito na Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, os bens públicos são classificados de acordo com sua utilidade, geralmente para atender a interesse público. Com isto, por exclusão, todos os demais são considerados privados.

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispõem a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

(BRASIL, 2002)

Com efeito, conforme preceitua Carvalho Filho (2014, pág.1179), é comum se referir aos bens controlados pelos entes estatais como bens de domínio público, referindo-se tanto a bens de domínio direto do Estado, como a bens administrados ou regulamentados pelo poder público. O mesmo autor ressalta que os bens das entidades paraestatais: empresas públicas, sociedade de economia mista e demais empresas controladas pela administração pública, são

caracterizados como bens sujeitos ao regime de direito privado, ou seja, são passíveis de oneração e podem ser executados para o recebimento de dívidas do órgão em questão, ou mesmo podem ser alienados conforme disposto no seu respectivo estatuto.

Já Di Pietro (2017), em relação à classificação descrita no Código Civil, salienta que os bens da primeira categoria descrita no art. 99, ou seja, os bens de uso comum do povo, são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo. Já os bens citados na segunda categoria, ou de uso especial, são destinados ao uso da Administração Pública, como no caso das repartições de atendimento ao público, ou de prédios que sediam escolas, hospitais, equipamentos públicos em geral, etc. Quanto aos bens da terceira categoria, ou seja, os dominicais, não têm destinação pública específica, sendo usados para obtenção de renda por meio da alienação mediante procedimentos administrativos, quase sempre na realização de licitações. Sendo assim, os bens de uso especial, podem ser descritos como bens patrimoniais indisponíveis e os dominicais como bens patrimoniais disponíveis.

3. 2 Distinção entre bens móveis e bens imóveis

A principal distinção entre bens móveis e imóveis se dá pela sua característica peculiar de movimento. Conforme descrito no Código Civil, os bens móveis podem ser conceituados da seguinte forma:

Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

Art. 83. Consideram-se móveis para os efeitos legais:

I - as energias que tenham valor econômico;

II - os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes;

III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.

Art. 84. Os materiais destinados a alguma construção, enquanto não forem empregados, conservam sua qualidade de móveis; readquirem essa qualidade os provenientes da demolição de algum prédio. (BRASIL, 2002)

Já os bens imóveis são assim conceituados no citado instrumento legal:

Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

Art. 80. Consideram-se imóveis para os efeitos legais:

I - os direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram;

II - o direito à sucessão aberta.

Art. 81. Não perdem o caráter de imóveis:

I - as edificações que, separadas do solo, mas conservando a sua unidade, forem removidas para outro local;

II - os materiais provisoriamente separados de um prédio, para nele se reempregarem. (BRASIL, 2002)

3. 3 Formas de ingresso de bens imóveis no setor público

De acordo com Carvalho Filho (2013), há inúmeros mecanismos, por meio dos quais os diversos entes públicos, da administração direta e indireta, apropriam-se de bens de terceiros que passam a compor seu acervo. Há causas contratuais, provenientes de negócios jurídicos. Há causas naturais, decorrentes de fenômenos da natureza. Há também causas jurídicas, provenientes de legislação específica que autoriza o poder público a interferir na propriedade privada. Tais bens, quando ingressam na esfera pública, são classificados como bens públicos. Quanto às formas de aquisição, o autor citado elenca os seguintes procedimentos: contratos, usucapião, desapropriação, acessão, aquisição causa mortis, arrematação, adjudicação, resgate na enfiteuse e aquisição *Ex Vi Legis*.

As formas mais comuns de ingresso de bens imóveis na administração pública são por meio de contratos, desapropriação, arrematação e adjudicação. Quanto aos contratos, os mesmos estabelecem relações de compra e venda, doação, permuta ou dação em pagamento. Cabe salientar que as operações de transmissão contratuais são regidas pelo direito privado e que adquirente e transmitente encontram-se no mesmo plano jurídico, ou seja, configura-se uma relação de igualdade, em que não há a prevalência do poder exorbitante do Estado. Na desapropriação, o ente público expropriante interfere na propriedade privada, conforme manifestação de interesse por utilidade pública declarada, ou seja, o direito privado é superado pelo interesse público, cabendo ao proprietário pleitear uma justa indenização, conforme valores de mercado.

Quanto à arrematação, trata-se de meio de aquisição por meio da alienação de bens penhorados, submetidos a processos de execução, decorrentes da realização de praças ou leilões judiciais. Nesses processos judiciais, o ente público comparece como ofertante de lance e, caso seja o vencedor, é expedido um instrumento denominado carta de arrematação, que será registrada no cartório de imóveis competente. A adjudicação também é decorrente de procedimentos judiciais. Nesse tipo de relação processual, o credor obtém o direito de adquirir os bens penhorados, que participaram dos procedimentos de praça ou leilão, pelo valor de avaliação do bem (Carvalho Filho, 2013).

3. 4 A afetação e desafetação de bens imóveis

Mello (2012) conceitua de forma simples que a afetação é a segregação de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial, da mesma forma que a desafetação é sua retirada do referido destino.

Carvalho Filho (2013) reforça que a afetação e desafetação é relacionada à finalidade a qual é dada para os bens imóveis adquiridos pelo poder público. Assim, são afetados os bens imóveis classificados como bens de uso comum do povo e bens de uso especial, pois sua vinculação destina-se ao atendimento de serviço público, ou seja, reveste-se de função social, como por exemplo em ruas, praças, prédios públicos, etc. Com isto, os bens dominicais, ou seja, que não foram adquiridos para finalidade pública específica, encontram-se desafetados e podem ser alienados pelo ente público, que se relaciona no mercado como pessoa jurídica de direito privado. Interpretando o art. 99 do Código Civil, o autor relata:

O novo Código Civil apresentou inovação no que concerne aos bens dominicais. Dispõe o art. 99, parágrafo único, que, não dispondo a lei em contrário, “*consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado*”. A norma é de difícil compreensão. O que significaria dar estrutura de direito privado a uma pessoa de direito público? A ideia da norma é, no mínimo, estranha. Há duas hipóteses que teriam pertinência no caso: ou a pessoa de direito público se transforma em pessoa de direito privado, logicamente adotando a estrutura própria desse tipo de entidade; ou continua sendo de direito público, apenas adaptando em sua estrutura alguns aspectos (e não podem ser todos!) próprios de pessoas de direito privado. Ao que parece, somente essa segunda hipótese se conformaria ao texto legal, mas fica difícil entender a razão do legislador. Se a intenção foi a de tornar mais flexível a disponibilização dos bens dessas entidades, qualificando-os como dominicais, seria mais razoável que a lei responsável pela introdução da nova estrutura de direito privado já atribuísse aos bens a referida qualificação, e isso porque o novo diploma já estabelece que os bens dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei (art. 101). Desse modo, não nos parece ter sido feliz o legislador nessa inovação (CARVALHO FILHO, 2013, p. 1165).

Em outro ponto, o autor citado reforça:

Afetação e desafetação são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. Se o bem está afetado e passa a desafetado do fim público, ocorre a *desafetação*; se, ao revés, um bem desativado passar a ter alguma utilização pública, poderá dizer-se que ocorreu a *afetação* (CARVALHO FILHO, 2013, p. 1167).

Di Pietro (2017) contrapõe o entendimento de Carvalho Filho (2013) sobre a interpretação do artigo 99, quanto à propriedade dos bens dominicais, quando salienta o seguinte:

A redação do dispositivo permite concluir que, nesse caso, a destinação do bem é irrelevante, pois, qualquer que seja ela, o bem se inclui como dominical só pelo fato de pertencer a pessoa jurídica de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado, a menos que a lei disponha em sentido contrário. Vale dizer que a lei instituidora da pessoa jurídica pode estabelecer a categoria dos bens, consoante a sua destinação (DI PIETRO, 2017, p. 695 - 696).

Em outro ponto, Di Pietro (2017) reforça que, sob o aspecto jurídico, podem ser classificadas duas modalidades de bens públicos: bens de domínio público do Estado, em que são abrangidos os que são de uso comum do povo e os de uso especial; e bens de domínio privado do Estado, classificados como bens dominicais que, em geral, não têm utilidade pública específica e são destinados à alienação, quase sempre mediante procedimentos licitatórios. Com isto, os bens afetados também podem ser descritos como indisponíveis e os desafetados como disponíveis, resultando, assim, a natureza alienável dos bens dominicais e inalienabilidade dos demais, que se tornam indisponíveis quando destinados ao uso coletivo ou ao uso direto e indireto da Administração Pública, para a realização de suas finalidades.

Mello (2012) ressalta que a desafetação de bens de uso comum ou de uso especial dependem de autorização legislativa, pois há alteração na destinação para a qual o bem em questão fora designado. Conforme o autor: “Só um ato de hierarquia jurídica superior, como o é a lei, poderia ulteriormente contrariar o destino natural que adquiriram ou habilitar o Executivo a fazê-lo”.

3. 5 A Lei Federal 8.666/93 e as formas de alienação de bens imóveis públicos

Di Pietro (2017) reforça que a lei Federal 8.666/93 – Lei de licitações – foi promulgada para materializar os princípios constitucionais descritos no art. 37 da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A autora reforça o fato de que a administração pública deve sempre buscar resguardar a igualdade de condições entre todos os concorrentes. Ela destaca que a realização de uma licitação se configura como a execução de um procedimento administrativo, permeado por atos e documentos que atestam a legalidade do certame realizado pela Administração Pública. Esse encadeamento de atos administrativos surgiu para regulamentar o inciso XXI, do referido art. 37 da Carta Magna. Sobre essa sucessão de atos, Di Pietro aborda:

Ao falar-se em **procedimento administrativo**, está-se fazendo referência a uma série de atos preparatórios do ato final objetivado pela Administração. A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual. Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, anúncios, atas etc. Por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos, as impugnações (DI PIETRO, 2017, p. 353).

Mello (2012) reforça que a licitação como execução de um processo ou procedimento administrativo é uma sucessão encadeada de atos e fatos administrativos que busca um resultado final e conclusivo. Assim, cada ato cumpre uma função própria que objetiva o alcance do fim proposto, em torno do qual todos os atos se polarizam. Com isto, o procedimento administrativo torna-se um relato histórico e legal das decisões impetradas pelo gestor público, ou seja, materializa o desenvolvimento de suas ações.

Quanto às modalidades de licitação, o autor citado argumenta que a Lei de Licitações, em seu art. 22, contempla cinco possibilidades: a) concorrência; b) tomada de preços; c) convite; d) concurso; e) leilão. Às cinco modalidades citadas fora acrescentada uma sexta possibilidade: o pregão; que fora regulamentado pela Lei Federal 10.520, de 17 de julho de 2002. O mesmo argumenta que “A concorrência é obrigatória no caso de valores mais elevados; a tomada de preços, tal como o leilão, é prevista para os negócios de vulto médio e o convite para os de modesta significação econômica.”

A Lei de licitações define, em seu art. 23, os quantitativos para cada modalidade de licitação. Recentemente, os valores foram revisados pelo Decreto nº 9.412, de 18 de julho de 2018, ficando assim dispostos.

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

- a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). (BRASIL, 2018).

Quanto à alienação de imóveis públicos, conforme Mello (2012), somente são adotadas duas modalidades de licitação: a concorrência e o leilão. De acordo com o autor, a concorrência é a modalidade de licitação obrigatória, independentemente do valor dos imóveis. Com isto, a opção pelo leilão na alienação de bens imóveis somente pode ser adotada excepcionalmente, conforme as exceções do art. 19 da lei de licitações: caso a propriedade dos alienáveis seja originada de procedimentos judiciais (adjudicação ou arrematação) ou de dação em pagamento.

Complementando, Di Pietro (2017) instrui que todas as licitações devem ser formalizadas por meio de Procedimentos Administrativos, que busquem dar objetividade,

universalidade e transparência aos atos públicos. Segundo a autora, a concorrência é uma forma de licitação mais formal, composta das seguintes fases: edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação. O edital é o meio pelo qual a Administração divulga o certame, definindo as regras e condições para a participação dos interessados, ou seja, faz lei entre as partes. A segunda fase da licitação dá-se com a habilitação, em que a Administração julga os documentos apresentados pelos interessados no certame, conforme definido pelo edital. Posteriormente, passa-se à abertura das propostas dos interessados habilitados e a sua classificação, de acordo com o tipo de licitação escolhida: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, ou de maior lance ou oferta. Caso não haja a apresentação de recursos administrativos, que são cabíveis em qualquer fase da licitação, passa-se à fase da homologação do certame pela autoridade competente e ao encerramento da licitação com a fase da adjudicação aos vencedores do certame.

Quanto ao leilão, a autora citada especifica que a lei de licitações não estabelece o procedimento específico, atribuindo a matéria à legislação pertinente, conforme citado no art. 53 da Lei de Licitações. Interpretando a lei em comento, ela descreve que o leilão pode ser realizado por leiloeiro oficial, ou seja, com registro na respectiva junta comercial de seu estado, ou por servidor designado pela Administração, cumprindo as demais exigências definidas pela lei e pelo edital da licitação.

Conforme Mello (2012), os bens públicos dominicais só podem ser alienados nos termos e forma legalmente previstos, de acordo com o que está definido no art. 101 do Código Civil. E essa forma legal prevista está disciplinada na Lei de Licitações, principalmente em seus artigos 17 e 19. O supracitado instrumento legal estabelece as condições para a alienação dos bens disponíveis ou dominicais.

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, [...] (BRASIL, 1993).

Em seguida, o Art. 17 enumera as situações de dispensa de licitação para a alienação de imóveis na Administração Pública. Nessa parte, o texto é taxativo e divide as situações em nove casos, que envolvem as seguintes situações: dação em pagamento; doação para outro órgão público; permuta; investidura; venda a outro órgão público; regularização de programas

habitacionais ou de áreas rurais de interesse social; legitimação de posse; regularização de imóveis comerciais de interesse social, com área de até 250 m²; regularização de terras públicas rurais da União e do Incra (BRASIL, 1993).

No art. 19, o mesmo instrumento legal estabelece as modalidades de licitação para alienação de imóveis públicos.

Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (BRASIL, 1993)

Meirelles (2010), citando o art. 19 da Lei Federal 8.666/93, ressalta que para alienação de imóveis públicos requer-se, em geral, além da avaliação dos bens, a autorização legislativa, em resposta à comprovação da necessidade da Administração e a licitação na modalidade de concorrência. O autor reforça que a autorização legislativa é dispensada quando se tratar de imóveis adquiridos mediante ação judicial ou dação em pagamento, quando poderão ser alienados a partir de ato da autoridade competente, desde que comprovada a necessidade ou utilidade da alienação, contudo, devem ser observadas as exigências de avaliação prévia e licitação.

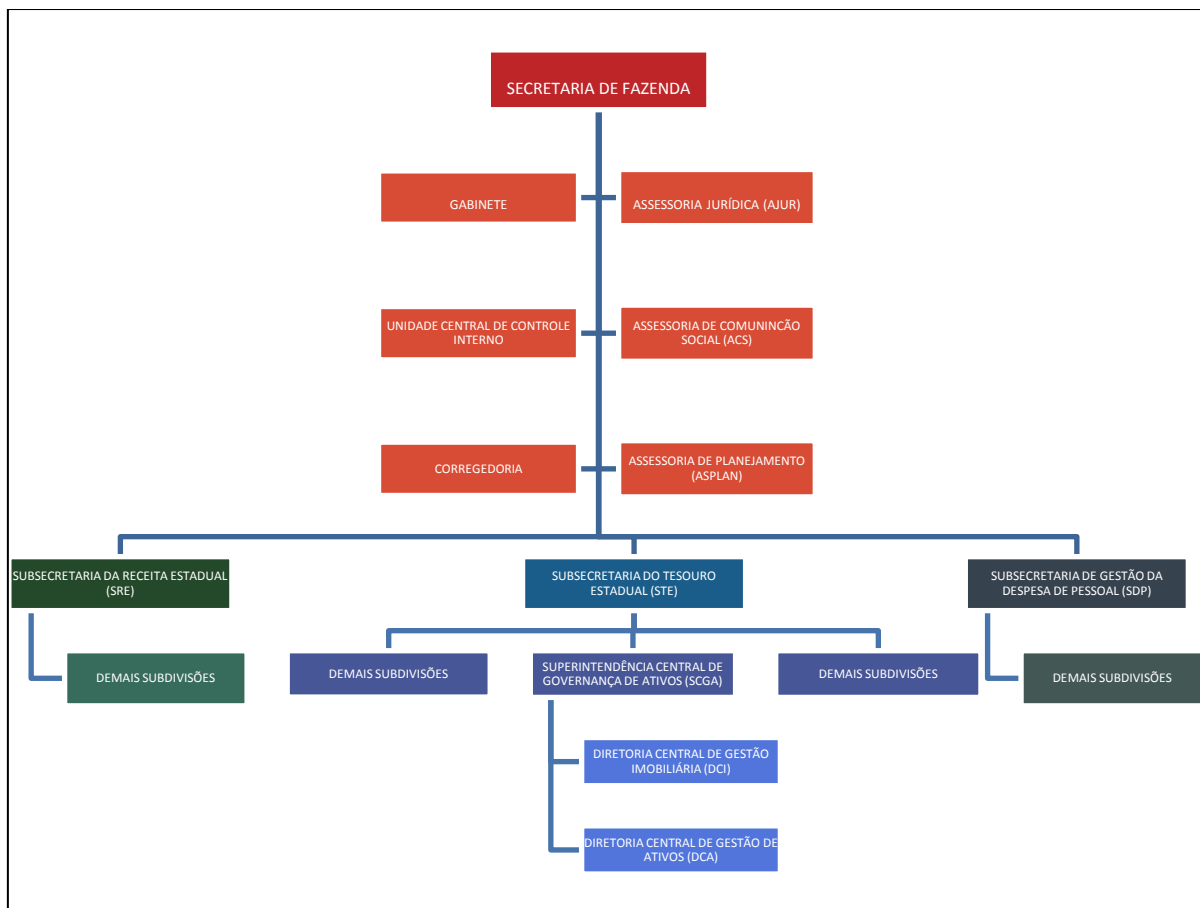
3. 6 A gestão de imóveis no Governo do Estado de Minas Gerais

De acordo com o trabalho apresentado pelas servidoras Souza, Oliveira, Pereira (2016), o gerenciamento das carteiras de imóveis do governo de Minas é realizado pela atual Diretoria Central de Gestão Imobiliária - DCI, anteriormente denominada Diretoria Central de Gestão de Imóveis – DCGIM. A referida diretoria sempre esteve vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais – SEPLAG, cuja competência foi determinada pelo Decreto Estadual nº 46.557, de 11 de julho de 2014, conforme abaixo:

Art. 21 – A Diretoria Central de Gestão de Imóveis tem por finalidade propor normas e diretrizes, orientar, coordenar e controlar as atividades relativas à gestão do patrimônio imobiliário próprio e de terceiros à disposição da administração direta, autárquica e fundacional no âmbito da Administração Pública [...] (MINAS GERAIS, 2014)

Contudo, com a vigência da Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016, denominada reforma administrativa do governo do Estado, a antiga DCGIM, foi alterada para DCI, cuja estrutura passou a ser vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais – SEF, que passou a contar com a seguinte competência, descrita no inciso VIII, do art. 34: “VIII – promover o levantamento, a orientação, o controle, a regularização, a coordenação e a alienação dos bens imóveis do Estado;”. Com isto, a DCI foi vinculada à Superintendência Central de Governança de Ativos – SCGA, da SEF, conforme adaptação do organograma descrito abaixo:

Figura 1 – Adaptada do organograma da Secretaria de Estado de Fazenda/MG



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais (2018)¹

3. 6.1 A Diretoria Central de Gestão Imobiliária

¹ O organograma apresentado é muito extenso devido à estrutura complexa da SEF/MG. O arquivo está disponível na íntegra no sítio da Fazenda Estadual em http://www.fazenda.mg.gov.br/secretaria/Organograma/ORGANOGRAMA_SEF.pdf

Com a mudança da DCI que foi integrada à estrutura da SEF, houve a necessidade de adequação da legislação, em cumprimento à reforma administrativa que foi promovida pela Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016. Com isto, fora promulgado o Decreto Estadual 47.348, de 24 de janeiro de 2018, que estabelece nova descrição para a DCI e suas atribuições, conforme disposto no art. 53:

Art. 53 – A Diretoria Central de Gestão Imobiliária tem por finalidade identificar, controlar, normatizar, regularizar e alienar, a qualquer título, os bens imóveis do Estado, competindo-lhe:

I – identificar as oportunidades de mercado e promover alienação, a qualquer título, dos imóveis;

II – receber e promover a gestão dos bens imóveis;

III – promover, diretamente ou por intermédio de terceiros, a avaliação de bens imóveis destinados à alienação;

IV – promover a regularização cartorial de bens imóveis.

Parágrafo único – Integram a área de competência da Diretoria Central de Gestão Imobiliária:

I – Coordenação de Aquisição e Gestão do Uso;

II – Coordenação de Gestão do Cadastro e Regularização Patrimonial;

III – Coordenação de Identificação e Avaliação. (MINAS GERAIS, 2018)

Contudo, até que seja publicado um novo Decreto em substituição ao Decreto 46.467, de 28 de março de 2014, que determina as normas para a gestão de imóveis patrimoniais na Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações do Estado, principalmente alterando as competências da SEPLAG para a SEF, essa norma continua sendo a principal instrução na gestão de patrimônio pela DCI. Desta forma, conforme o trabalho das servidoras Souza, Oliveira, Pereira (2016), uma das principais vitórias alcançadas na gestão de imóveis públicos no governo de Minas, foi a unificação das normas que tratavam do tema, pois havia quarenta e uma normas estaduais que orientavam a gestão imobiliária. Todas essas normas regulamentadoras provocavam o contraste de informações, muitas vezes até paradoxais, dificultando o trabalho do órgão em questão. O Decreto possibilitou a simplificação de processos e a facilidade de compreensão do público envolvido com o patrimônio imobiliário estadual.

O trabalho supracitado também aborda um outro ponto a ser destacado na gestão patrimonial: o desenvolvimento de um Módulo de Gestão de Imóveis em plataforma de internet. O Estado, de acordo com o relato apresentado à época, contava com um patrimônio de cerca de 13.000 imóveis, englobando bens próprios, alugados ou cedidos para uso da

Administração Pública Estadual e, uma das principais dificuldades era a distância geográfica desses imóveis. Sobre o módulo em questão, as servidoras abordam:

Devido ao grande número de imóveis e à dimensão territorial do Estado de Minas Gerais, para que a gestão seja realizada com êxito, foi desenvolvido o Módulo de Gestão de Imóveis do Sistema Integrado de Administração de Materiais (SIAD), para registrar dados e gerar informações que auxiliem a Administração pública no controle e monitoramento desses bens. Entende-se que a implantação do Módulo de Gestão de Imóveis como ferramenta voltada para a administração do patrimônio imobiliário estadual foi um marco expressivo na modernização da Administração pública. Isso porque o referido sistema de informação fornece um suporte fundamental na gestão patrimonial, por meio da disponibilização de informações atualizadas sobre os bens, emissão de relatórios e mecanismos de controle institucional. Desse modo, o Módulo de Gestão de Imóveis auxilia os servidores públicos na percepção, interpretação e escolha da melhor forma de gerir o patrimônio público imobiliário (SOUZA, OLIVIERA E PEREIRA, 2016, p. 4).

Cumprе salientar, conforme o trabalho supracitado, que o desenvolvimento de um Módulo de Gestão de Imóveis, em plataforma dinâmica, que favorece a interatividade, bem como a unificação da legislação afeta à gestão de patrimônio, representaram avanços significativos na gestão pública estadual.

3. 6.2 O Decreto Estadual 46.467/2014 e a Gestão de Imóveis no Estado de Minas

O instrumento legal em questão regula os procedimentos para a gestão pública direta e indireta do governo estadual, englobando autarquias e fundações, no que se refere a imóveis patrimoniais. O regulamento é composto de dez capítulos, assim divididos²:

- Capítulo I – trata das disposições gerais do regulamento e estabelece os conceitos de vinculação, termo de vinculação e responsabilidade, desvinculação, módulo de imóveis do SIAD; bem como define atribuições na gestão de patrimônio;
- Capítulo II – refere-se ao cadastramento de informações e à atualização cadastral vinculada ao uso do módulo de imóveis;
- Capítulo III – conceitua a avaliação de imóveis públicos e regulamenta a elaboração, prazos e condições constantes do laudo de avaliação imobiliário;

² O texto referente ao Decreto citado está disponível no sítio da Assembleia Legislativa/MG, em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=46467&ano=2014>. Acesso em 04 de agosto de 2018.

- Capítulo IV – trata da aquisição de imóveis pelo poder público e estabelece os procedimentos para a incorporação no patrimônio. O capítulo é dividido em sete seções: Seção I – da doação em favor do Estado; Seção II – da permuta; Seção III- da compra; Seção IV – da dação em pagamento e da adjudicação; Seção V – do usucapião; Seção VI – da desapropriação; Seção VII – da arrecadação de terras pela Fundação Rural Mineira;
- Capítulo V – aborda a vinculação de bens imóveis para atendimento de necessidades de órgãos demandantes e condiciona os procedimentos de devolução/desvinculação desses bens ao poder público;
- Capítulo VI – regulamenta as condições para o uso privativo de bens imóveis estaduais, segregando as modalidades em três seções: Seção I – da cessão de uso; Seção II – da permissão de uso; Seção III – da autorização de uso;
- Capítulo VII – define os procedimentos para a instituição da servidão sobre imóveis do Estado;
- Capítulo VIII – estabelece as condições para a locação de imóveis de terceiros pelo Estado;
- Capítulo IX – trata da alienação de bens da Administração Pública estadual. O art. 57 conceitua as hipóteses de alienação de imóveis: Inciso I – Incorporação ao capital de empresa pública ou de sociedade de economia mista; Inciso II – doação para integrar o patrimônio de fundação criada ou mantida pelo Estado; Inciso III – formação do patrimônio de autarquia ou de empresa pública;
- Capítulo X – aborda as disposições finais do regulamento.

3. 6.3 A Alienação de imóveis no Governo mineiro

Conforme Di Pietro (2017), a alienação de bens públicos, em qualquer esfera de poder, deve ser regida pela Lei Federal nº 8.666/93, adotando-se a realização de procedimentos licitatórios que garantam a isonomia entre licitantes, bem como selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Sobre a alienação de imóveis no Estado de Minas Gerais, o Decreto Estadual 46.467/2014 especifica em seu art. 56:

Art. 56. A alienação de bens da Administração Pública estadual será precedida de lei autorizativa, salvo para a venda de imóvel adjudicado e recebido em dação em

pagamento, além de avaliação prévia e interesse público devidamente justificado, e observará o disposto na Lei Federal nº 8.666, de 1993 (MINAS GERAIS, 2014).

O estado de Minas Gerais acabou se tornando, com o tempo, uma estrutura basicamente patrimonialista, principalmente quando se refere ao patrimônio imobiliário. De acordo com o trabalho de Souza, Oliveira, Pereira (2016), o Governo mineiro administra, aproximadamente, 13.000 imóveis, dentre próprios, alugados ou cedidos. Esse patrimônio de difícil mensuração e controle, principalmente quanto à distância geográfica e à carência de informações exige a adoção de práticas cada vez mais atualizadas para a sua gestão.

Bresser Pereira (2000) difundiu o modelo gerencial na Administração Pública brasileira a partir de sua implantação em 1995, com a Reforma Gerencial. Esse movimento buscou superar práticas clientelistas e patrimonialistas difundidas na administração e na cultura prevalente no Brasil, apesar do caráter burocrático característico do setor público. Conforme o autor:

O projeto de reforma gerencial e o debate nacional que se estabeleceu em torno dele – ou da “reforma administrativa” – tiveram como objetivo a superação não apenas da forma patrimonialista de administrar o Estado brasileiro – forma que sobrevive ainda hoje, embora esteja há muito morta como valor –, mas principalmente criticar e oferecer uma alternativa gerencial à administração pública burocrática, que permanecia dominante no Brasil, apesar de sua comprovada inadaptação às características do Estado Moderno (BRESSER PEREIRA, 2000, pág. 16).

Buscando superar esse modelo patrimonialista imperante, o governo mineiro, iniciou, a partir de 2003, a alienação de imóveis dominicais por meio da realização de licitações. Para a alienação desses bens disponíveis, o Estado de Minas encarregou a empresa MGI – Minas Gerais Participações S.A da realização dos procedimentos expropriatórios, conforme Alvarenga, Silva e Duarte (2015).

A MGI é uma empresa controlada pelo governo mineiro, vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda, conforme parágrafo 2º do art. 34 da Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016:

§ 2º – Integram a área de competência da SEF:

I – por subordinação administrativa, o Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais;

II – por vinculação:

a) a Caixa de Amortização da Dívida – Cadiv;

b) a Loteria do Estado de Minas Gerais – Lemg;

- c) a Minas Gerais Participações S.A. – MGI;
- d) a Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2016).

Com a reforma administrativa realizada pelo Estado de Minas Gerais, em 2016, a responsabilidade pela gestão do patrimônio estadual fora transferida da SEPLAG para a SEF, cabendo à secretaria em questão as decisões gerenciais, conforme descrito no inciso VIII do art. 34 da legislação supracitada: “VIII – promover o levantamento, a orientação, o controle, a regularização, a coordenação e a alienação dos bens imóveis do Estado;” Para tal função, o instrumento legal autorizou que os procedimentos de alienação pudessem ser encarregados à MGI, conforme parágrafo 1º do art. 34: “§ 1º – Para a alienação de que trata o inciso VIII do caput, a SEF poderá transferir a gestão dos bens para a Minas Gerais Participações S.A. – MGI (MINAS GERAIS, 2016).

Desta forma, a legislação corroborou o trabalho da MGI, que já vinha realizando os procedimentos de alienação dos bens disponíveis do governo mineiro desde 2003, de acordo com Alvarenga, Silva e Duarte (2015). Assim, no processo de gestão de patrimônio realizado pela DCI da SEF, o órgão em questão conta com o trabalho especializado de uma empresa que atua no mercado, prestando serviço público de grande relevância ao governo mineiro.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir das informações dispostas no referencial teórico, bem como do problema de pesquisa e os objetivos propostos no estudo, seguem descritos os principais pontos levantados em discussão. As constatações foram divididas em cinco tópicos a seguir descritos.

4.1 Sobre o ingresso dos bens imóveis no setor público

De acordo com Carvalho Filho (2013), as principais formas de ingresso dos bens imóveis no setor público, são por meio de contratos, desapropriação, arrematação e adjudicação. Ficou constatado, conforme discutido neste estudo, que a relação contratual coloca as partes em relação de igualdade, regidas pelo direito privado, ou seja, não há uma sobreposição do poder exorbitante do Estado. A desapropriação ocorre quando há um interesse específico do órgão público sobre determinado imóvel, principalmente, para o atendimento de políticas públicas.

Quanto à arrematação e adjudicação, os procedimentos estão vinculados a execuções judiciais. Desta forma, os imóveis ingressam no setor público para a compensação de créditos fiscais cobrados nesses processos. Cabe ressaltar que pode ocorrer a prevalência de vários credores de um mesmo sujeito passivo, pessoa física ou jurídica e, quando se refere a créditos fiscais, as fazendas municipal, estadual ou federal, concorrem pelo direito sobre o bem em questão, que pode ser a única garantia sólida do devedor. Assim, consegue lograr maior êxito o ente público que se antecipa no processo de execução, penhorando os imóveis do sujeito passivo, perpassando pelas fases judiciais até a recepção de tais bens em pagamento. Após o ingresso no patrimônio público, busca-se definir a sua destinação: instalação de algum serviço público, como hospital, posto de saúde, posto policial, ou demais serviços públicos em geral; ou então o encaminhamento para alienação ao público em geral, por meio de procedimentos licitatórios.

4.2 Em relação à gestão desses bens no Estado de Minas Gerais

O leitor pôde perceber no referencial teórico, a partir de Mello (2012) e Carvalho Filho (2013), que a afetação ou desafetação de um bem imóvel está relacionada à sua finalidade. Assim, os bens afetados são destinados ao atendimento dos serviços públicos do estado. A desafetação ocorre a partir dos bens públicos dominicais ou, conforme Di Pietro (2017), bens de domínio privado do Estado.

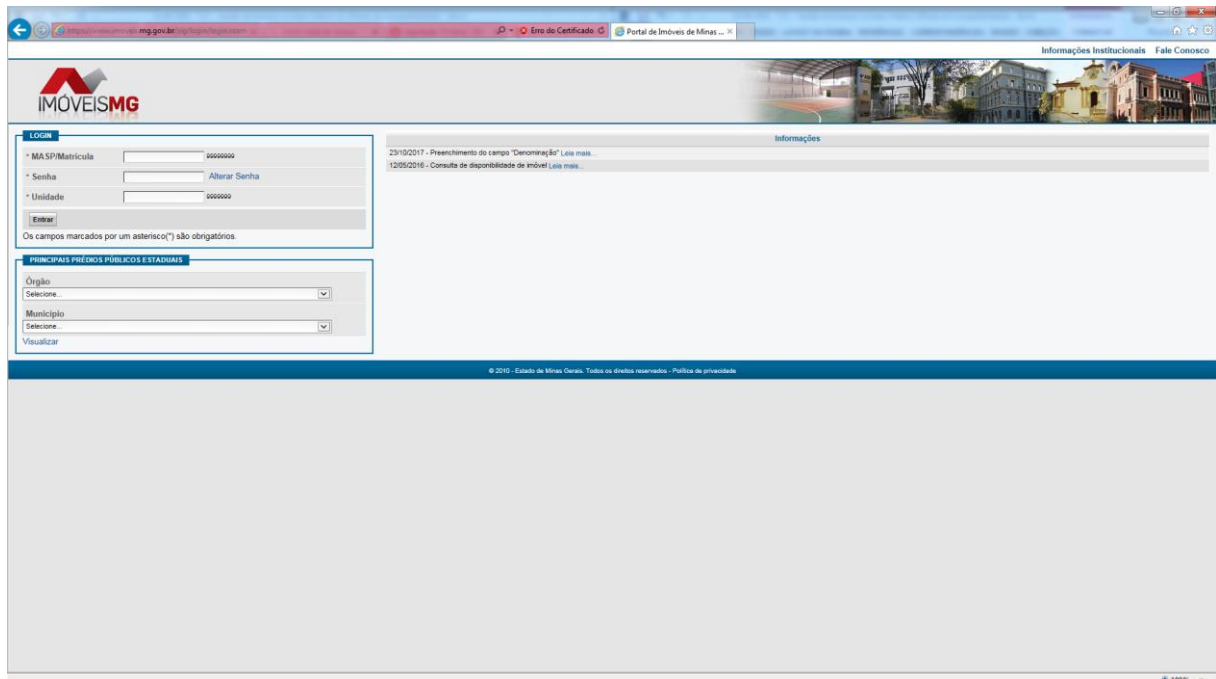
O estado de Minas Gerais tem buscado o desenvolvimento de uma política mais efetiva na gestão do patrimônio imobiliário, principalmente com a execução de medidas que busquem dinamizar os processos. Um exemplo claro disso, foi a vigência da Lei Estadual nº 22.257/2016, que desvinculou a gestão de imóveis da SEPLAG, que cumpria uma função mais assistencialista, buscando prover o funcionamento de órgãos públicos na esfera estadual, bem comum celebrar convênios de cessão com outros entes públicos; e a vinculou à SEF, com o objetivo de trazer uma visão mais negocial quanto à gestão desses bens. Assim, a partir da vinculação da gestão patrimonial desses bens com o órgão que promove as execuções fiscais (SEF, com suporte jurídico da Advocacia Geral do Estado) busca-se dar mais agilidade e efetividade na destinação dos bens patrimoniais que não têm destinação específica.

4.3 Quanto à organização da DCI no Governo mineiro

A Diretoria Central de Gestão Imobiliária passou por importantes transformações no decurso do tempo. De acordo com o trabalho apresentado pelas servidoras Souza, Oliveira, Pereira (2016) foram vencidos obstáculos legais, com a unificação da legislação em um único instrumento legal, com a vigência do Decreto Estadual 46.467/2014; bem como obstáculos logísticos, com a implantação do Módulo de Gestão de Imóveis, que superou barreiras geográficas e dinamizou a gestão com o uso de plataforma de internet.

Com isto, fora promovido um processo de modernização da DCI, que antes trabalhava com dossiês físicos para organização do patrimônio do Estado, dificultando o manuseio e o processo de gestão. Com uma plataforma que possibilita o acesso às informações patrimoniais em tempo real, livre de barreiras geográficas e físicas, o gerenciamento se tornou mais efetivo e seguro, possibilitando a geração de planilhas com as principais informações do bem imóvel pesquisado.

Figura 2 – Tela inicial do Módulo de Imóveis do governo do Estado de Minas Gerais.



Fonte: <https://www.imeveis.mg.gov.br/sig/login/login.seam> (2018)

4.4 Quanto ao processo de alienação desses ativos públicos

Em relação à alienação de bens, a reforma administrativa realizada no Estado de Minas Gerais, com a vigência da Lei Estadual nº 22.257/2016, promoveu uma importante transformação, buscando oficializar um processo de gestão que já vinha ocorrendo desde 2003, com a designação da empresa estatal MGI como responsável pela alienação dos imóveis dominicais do Estado de Minas Gerais, conforme o artigo de Alvarenga, Silva e Duarte (2015).

Com isto, a MGI atua no mercado, como mandatária do governo mineiro, promovendo licitações para a venda desses ativos disponíveis, tornando mais efetiva a gestão patrimonial. Cumpre salientar, que esses bens dominicais permanecem no patrimônio estatal, sujeitos à depreciação bem como ao iminente risco de invasão. Conforme Bresser Pereira (2000), não cabe mais a prevalência de um Estado patrimonialista, devendo-se buscar processos de gestão sempre mais eficientes para que a máquina pública possa cumprir sua função como provedora de políticas públicas.

Abaixo, segue descrito o preâmbulo de um Edital de Licitação da MGI para venda de imóveis do Governo de Minas, mais especificamente, trata-se do Edital de Concorrência MGI Nº. 03/2017, que pode ser encontrado na íntegra no sítio da empresa, na aba **IMÓVEIS/2017/CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS**.

O ESTADO DE MINAS GERAIS, por meio da **MGI-MINAS GERAIS PARTICIPAÇÕES S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, nos termos do disposto no artigo 34, parágrafo 2º, inciso II, alínea “c”, da Lei Estadual nº 22.257 de 27/07/2016 e integrante da Administração Pública Indireta, como previsto nas disposições contidas no artigo 14, § 1º, inciso V da Constituição do Estado de Minas Gerais, inscrita no CNPJ nº 19.296.342/0001-29, na qualidade de mandatária do Estado de Minas Gerais, neste ato representada por seus Diretores, doravante denominada apenas **MGI**, no uso de suas atribuições que lhe foram conferidas pelo “Contrato para Prestação de Serviços de Administração da Carteira de Bens Imóveis”, celebrado com o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, em 29 de janeiro de 2016, torna público que realizará licitação, na modalidade de **CONCORRÊNCIA PÚBLICA**, do tipo **MELHOR OFERTA**, para alienação de imóveis de propriedade do Estado de Minas Gerais, na forma da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, com suas alterações posteriores, da Lei n.º 13.439 de 30 de dezembro de 1999, e de acordo com as condições contidas neste Edital e seus anexos (MGI, 2017)³.

4.5 Sobre a eficiência dos processos administrativos

Quanto à eficiência na gestão e alienação de imóveis públicos pelo Estado de Minas Gerais, torna-se necessário, antes, discorrer sobre o conceito de eficiência. Conforme Di Pietro (2017), o princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal de 1988, mais especificamente no *caput* do art. 37, pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. De acordo com a autora, tal princípio pode ser apresentado de acordo com dois aspectos: em relação ao modo de atuação do agente público, e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública. Do ponto de vista do agente público, espera-se o melhor desempenho possível, tendo em vista os resultados buscados; quanto à organização do serviço público, busca-se alcançar o melhor resultado possível. Com

³ O Edital de licitação citado está disponível na íntegra no sítio: <http://www.mgipart.com.br/leiloes/concorrencia-publica-mgi-032017>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

isto, pode-se inferir que a gestão eficiente é aquela que consegue o melhor resultado possível com o menor custo agregado.

Conforme o professor Meirelles (2010), a eficiência também está vinculada à qualidade técnica na execução das atividades. Com isto, o critério de especialização também deve ser considerado quando se busca o melhor desempenho. Segundo o autor:

Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica (MEIRELLES, 2010, p. 93).

A partir do embasamento supracitado, a designação da MGI, pelo governo mineiro, como órgão responsável pela alienação dos imóveis dominicais, conforme parágrafo 1º do art. 34 da Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016, atende ao quesito de eficiência, conforme sua especialização já comprovada na gestão de créditos e bens do Estado, desde o ano de 2003, alcançando resultados expressivos ano a ano, de acordo com o trabalho de Alvarenga, Silva e Duarte (2015).⁴

⁴ O estudo citado, de autoria do próprio aluno durante a graduação, descreve os resultados da estatal MGI na gestão das carteiras de créditos decorrentes do processo de extinção dos bancos estaduais mineiros. O conteúdo integral do estudo está publicado na Revista de Gestão Pública: práticas e desafios; da Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1891>. Acesso em 05 de agosto de 2018.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como finalidade discorrer sobre o processo de gestão dos bens imóveis no setor público, mais especificamente, sobre a experiência do Governo do estado de Minas Gerais, descrevendo os processos de acompanhamento do ingresso, tratamento e destinação dos ativos públicos.

O leitor pôde vislumbrar a distinção entre bens móveis e imóveis, bem como a sua caracterização em públicos ou privados. Quanto às formas de ingresso desses bens na Administração Pública, vislumbrou-se que podem ser sintetizadas por meio de contratos, desapropriação, arrematação e adjudicação. Os contratos colocam as partes em relação de igualdade, ou seja, não há a prevalência do poder exorbitante do Estado. A desapropriação ocorre quando há interesse público específico e, quanto à arrematação e adjudicação, as formas são decorrentes de procedimentos judiciais, que buscam a satisfação de créditos fiscais do órgão exequente.

Quanto à gestão dos bens imóveis no estado de Minas Gerais, pôde-se perceber as características peculiares que definem a afetação e desafetação dos bens públicos, e que os afetados são destinados ao atendimento de serviços públicos em geral; segregando-se os desafetados para a alienação. Apurou-se que Lei Estadual nº 22.257/2016 promoveu relevantes mudanças no serviço público mineiro, desvinculando a DCI da SEPLAG e a vinculando à SEF, superando-se uma visão mais assistencialista, buscando-se uma visão mais comercial quanto à gestão dos bens imóveis no governo de Minas, principalmente quanto à recuperação de créditos fiscais por meio da recepção de imóveis mediante a forma de dação em pagamento.

O estudo apresentou as principais mudanças na gestão imobiliária da DCI, com a superação de obstáculos legais e logísticos. Os legais foram vencidos com a unificação de diversos instrumentos legais, muitas vezes contraditórios, em um único diploma, com a vigência do Decreto Estadual 46.467/2014. Já os logísticos, foram superados com a implantação do Módulo de Gestão de Imóveis, que possibilitou a disponibilização de uma plataforma de acesso remoto, reduzindo as dificuldades geográficas, podendo ser consultada por usuários cadastrados em qualquer órgão que usa determinado bem imóvel.

Já em relação ao processo de alienação dos imóveis, constatou-se que a Fazenda Estadual, por meio da DCI, conta com um importante aliado, a MGI, como empresa estatal

especializada na recuperação de créditos em liquidação e também na venda de imóveis do Governo mineiro. A MGI atua junto ao estado desde 2003, realizando os ativos decorrentes dos processos de liquidação dos bancos estaduais mineiros. A Lei Estadual nº 22.257/2016 delegou importante função à MGI, como órgão de consultoria e suporte em relação ao patrimônio imobiliário do governo de Minas, principalmente quanto à alienação dos imóveis dominicais.

Em relação à eficiência na gestão e alienação de imóveis públicos, que perfaz o último questionamento levantado nos problemas de pesquisa deste trabalho, o leitor vislumbrou que o princípio constitucional pode ser definido conforme dois aspectos: em relação ao modo de atuação do agente público, e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública. Inferiu-se que a gestão eficiente é aquela que consegue o melhor resultado possível com o menor custo agregado. A eficiência também está vinculada à qualidade técnica na execução das atividades, inferindo-se que o critério de especialização também deve ser considerado quando se busca o melhor desempenho na gestão pública.

Por tudo o que foi exposto, percebe-se que a gestão de imóveis no Governo do Estado de Minas Gerais tem passado por importantes transformações, partindo-se de uma visão mais assistencialista e patrimonialista para uma visão mais negocial. As mudanças realizadas na DCI buscaram fortalecer a supremacia do interesse público, pois uma gestão patrimonial eficiente deve buscar formas de converter imóveis disponíveis, que somente agregam custos ao tesouro estadual, em recursos financeiros que podem ser utilizados na implementação de políticas públicas eficazes. A operacionalização desse processo deve buscar atender aos principais anseios da população, principalmente quanto aos direitos constitucionais sobre saúde, educação, moradia, trabalho, etc.

Este trabalho não teve como objetivo esgotar o tema em questão, mas iniciar uma discussão mais ampla que pode ser levada para outras pesquisas, principalmente quanto a um tema bem atual: a recepção de imóveis em dação em pagamento na recuperação de créditos fiscais. Com isto, outros pesquisadores poderão avançar nos trabalhos, conjugando as informações levantadas nesse estudo com pesquisas envolvendo o objeto em questão, saneando uma lacuna que existe na bibliografia sobre o tratamento de imóveis na Administração Pública.

A falta de textos que abordem o tema pesquisado foi a principal limitação encontrada durante a execução da pesquisa. A Administração Pública é uma área muito ampla, tornando-se difícil realizar uma análise com foco mais específico, como a gestão de imóveis. Por outro lado, a experiência do pesquisador no trabalho com o gerenciamento das carteiras de imóveis

disponíveis do Governo mineiro, foi um dos principais méritos na realização dessa abordagem. O aprofundamento do tema analisado trouxe muitos subsídios para o pesquisador, agregando conhecimentos que serão aplicados na prática diária, melhorando processos e difundindo ideias entre os diversos colaboradores. Afinal, ninguém é mais beneficiado do que aquele que compartilha experiências e valores, buscando transformar a realidade e construir políticas públicas mais eficientes.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Ricardo Lopes; SILVA, Sabrina Soares; DUARTE, Gabriela Rezende. **O saneamento dos bancos estaduais mineiros e o desafio da empresa estatal Minas Gerais Participações S.A.** Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1891>>. Acesso em: 15 agosto 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. atual. – São Paulo: Malheiros, 2013. 1136 p.

BRASIL, **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Estabelece regras para as compras e contratações na Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 05 junho 2018.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 05 junho 2018.

_____. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm>. Acesso em: 05 junho 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>> Acesso em: 15 agosto 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev., atual. e ampl. até 31-12-2013. – São Paulo: Atlas, 2013. 1344 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. 1088 p.

DOXSEY, J. R.; DE RIZ, J. **Metodologia da pesquisa científica**. ESAB – Escola Superior Aberta do Brasil, 2002-2003. Apostila. 91 p.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991. 159 p.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. 111 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 480 p.

MINAS GERAIS, **Decreto nº 46.557, de 11 de julho de 2014**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=46557&ano=2014>>. Acesso em: 11 agosto 2018.

_____. **Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016.** Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em: 11 agosto 2018.

_____. **Decreto nº 47.348, de 24 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Fazenda. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47348&comp=&ano=2018&texto=consolidado>>. Acesso em: 11 agosto 2018.

_____. **Decreto nº 46.467, de 28 de março de 2014.** Dispõe sobre a gestão de imóveis patrimoniais no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=46467&ano=2014>>. Acesso em: 13 agosto 2018.

SOUSA, Evelyne Cirilo; OLIVEIRA, Janaína Valéria; PEREIRA, Munique Macieira. **Gestão de Imóveis Públicos: A necessidade de normatização.** Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-46-03.pdf>. Acesso em: 10 agosto 2018.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 162 p.