



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO: uma análise da Gestão e da Função Social dos Imóveis Públicos do Governo do Rio Grande do Norte

Autores:

Jéssica Moraes de Moura - UFRN - jessica_morais_moura@hotmail.com

Resumo:

O trabalho se insere na discussão acerca da gestão do espaço, concentrando-se na análise do patrimônio imobiliário público do Rio Grande do Norte e a sua relação com a dinâmica urbana e com a função social da propriedade. A pesquisa enfoca os terrenos e edificações da administração estadual e tem como objetivo principal refletir sobre o quantitativo e a situação desses imóveis, discutindo aspectos sobre o abandono, a cessão e a alienação desse patrimônio. Relativo à função social da propriedade pública evidencia-se que os preceitos normativos exigem o bom uso da propriedade pública, sendo fundamental o cumprimento das diretrizes firmadas pela política de desenvolvimento urbano. Contudo, conforme se intenciona demonstrar, a realidade é desafiadora para as administrações públicas que devem promover um melhor uso desses bens e, nem sempre, possuem o controle do seu patrimônio, existindo terrenos e prédios públicos que estão irregulares e sem função social. Numa outra ótica, existem imóveis bem localizados que encontram-se cedidos, enquanto o poder público também loca imóveis para funcionamento de suas atividades administrativas.

PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO:

uma análise da Gestão e da Função Social dos Imóveis Públicos do Governo do Rio Grande do Norte

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se insere na discussão acerca da gestão do espaço, concentrando-se na análise do patrimônio imobiliário público do Rio Grande do Norte e a sua relação com a dinâmica urbana e com a função social da propriedade. A pesquisa enfoca os terrenos e edificações que compõem o patrimônio da administração estadual e tem como objetivo principal refletir sobre o quantitativo e a situação desses imóveis, discutindo aspectos sobre o abandono, a cessão e a alienação desse patrimônio.

No tocante às atividades exercidas pela administração pública, destaca-se a Gestão do Patrimônio Imobiliário como uma competência capaz de garantir o registro, o controle e a conservação dos bens patrimoniais sob responsabilidade dos diversos órgãos que formam a estrutura governamental (AJUDARTE et al, 2012). Nesse sentido e na ótica da produção do espaço, infere-se que os terrenos e prédios públicos são fundamentais não só por poderem abrigar serviços públicos, mas também por produzirem efeitos na estruturação do espaço.

Sobre o assunto, Maria do Carmo de Albuquerque Braga (2007, p. 95) considera que a gestão do patrimônio imobiliário público “influencia na configuração espacial das cidades, uma vez que a retenção de uma parte desse patrimônio e a exoneração da outra têm consequências na dinâmica espacial urbana”. Tem-se assim, que o poder público apresenta elevada notoriedade e interferência no modo como os espaços são concebidos, sendo não só regulador, mas também produtor desse espaço, uma vez que é proprietário de terrenos e prédios, inclusive em áreas centrais das cidades.

Relativo à função social da propriedade pública, a Constituição Federal de 1988 garante em seu art. 5º que “a propriedade atenderá sua função social” (art. 5º, XXIII), destacando ainda no art. 182 que a propriedade imóvel urbana cumpre sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (LOMEU, 2016). Desta forma, evidencia-se que os preceitos normativos exigem o bom uso da propriedade pública, sendo fundamental o cumprimento das diretrizes firmadas pela política de desenvolvimento urbano.

Contudo, conforme se intenciona demonstrar, a realidade é desafiadora para as administrações públicas que devem promover um melhor uso desses bens e, nem sempre,

possuem o controle do seu patrimônio, existindo terrenos e prédios públicos que estão irregulares e sem função social. Numa outra ótica, existem imóveis bem localizados que encontram-se cedidos, enquanto o poder público também loca imóveis para funcionamento de suas atividades administrativas.

Este é o caso do Estado do Rio Grande do Norte, o qual evidência uma frágil gestão do patrimônio imobiliário, sendo comum observar imóveis abandonados, invadidos, com dívidas e sem uma utilização adequada, contribuindo inclusive com a depredação do bem público. Além destes, existem ainda àqueles imóveis que foram cedidos a outras instituições e que atualmente não se tem um controle adequado sobre essa ocupação. Some-se ainda a esta realidade, o fato da administração estadual optar por locar imóveis de terceiros, aumentando o seu gasto com manutenção, ao invés de ocupar imóveis próprios.

Diante desse contexto, a presente pesquisa faz uma análise do patrimônio imobiliário público do RN, destacando os imóveis abandonados, cedidos e em processo de alienação, correlacionando-os com o cumprimento da função social da propriedade pública. Para tanto, adotou-se um processo metodológico que envolveu a Pesquisa Documental, a partir da consulta ao banco de dados fornecido pela Secretaria de Estado de Administração e Recursos Humanos – SEARH e da análise do arcabouço jurídico do Rio Grande do Norte, compreendendo leis e documentos do poder executivo que abordam a gestão do Patrimônio Imobiliário. Além disso, foi realizada Pesquisa Bibliográfica, compreendendo a classificação dos bens públicos conforme a legislação brasileira e análises sobre o cumprimento da função social da propriedade pública.

Sobre a natureza do estudo e conforme aponta Gil (2008), mostra-se por ser uma pesquisa de caráter quantitativo e qualitativo com abordagem exploratória e descritiva. Exploratória, pois a pesquisa necessita de uma leitura da realidade que é ainda recente nos estudos acadêmicos, adotando procedimentos de levantamento bibliográfico relacionando-os com a análise de exemplos que estimulem a compreensão do tema. É ainda descritiva, uma vez que será objetivo da pesquisa identificar aspectos relativos ao patrimônio público e a sua relação com a dinâmica espacial da cidade e cumprimento da função social, descrevendo a correlação entre estas variáveis.

O cenário apresentado evidencia a irrefutabilidade do tratamento do tema, sendo imperioso a realização de pesquisas que permitam conhecer e refletir sobre o patrimônio imobiliário público e como estes influenciam na gestão do espaço urbano. Além da concepção do controle do próprio patrimônio, uma gestão adequada destes imóveis permitirá a melhoria do uso dos recursos públicos, influenciando ainda numa estruturação espacial mais próxima do que preconiza os preceitos de função social e interesse público.

PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO: CONCEPÇÕES INICIAIS

Ao pensar no exercício da administração pública, frequentemente se associa a atuação dos governos à prestação e regulação de serviços públicos. Contudo, a administração pública se configura numa estrutura complexa, permeada de atores, ações e interesses, contemplando, inclusive a gestão do patrimônio imobiliário.

Ademais, esta área agrega notória importância tanto para a estruturação do território, quanto para a execução dos serviços públicos, uma vez que todo e qualquer serviço exige um espaço para a sua realização (LEFEBVRE, 2006). Apesar disso, no Brasil, observa-se que durante décadas, a gestão dos imóveis públicos pouco esteve em evidência, importando acentuar um cenário histórico marcado pela ausência de preocupação em delimitar o patrimônio imobiliário público (CARNEIRO, 2015).

De acordo com Ajudarte et al (2012), essa realidade passou a ser modificada com o advento do Estado Social e com o processo de urbanização das cidades, intensificado na segunda metade do século XX, no qual a exigência por serviços públicos pressionou a necessidade de imóveis próprios para a prestação dessas demandas. Nesse cenário, a gestão do patrimônio imobiliário ganhou relevo, uma vez que estaria fortemente relacionada ao exercício das atividades governamentais.

Nesse contexto e na ótica da produção do espaço, o processo de urbanização das cidades no Brasil influenciou negativamente a organização do espaço, gerando consequências sociais e econômicas diversas. Na composição desta dinâmica espacial, fica evidente que o poder público tem papel central atuando tanto enquanto agente regulador quanto promotor do espaço.

No que concerne à gestão urbana, a propriedade do solo persiste como uma questão central, tendo o poder público implementado medidas a partir da promulgação da Constituição de 1988, especialmente os seus artigos 182 e 183, para regulamentar o uso do espaço, medidas estas que se consolidaram com a publicação do Estatuto da Cidade em 2001, vez que esta legislação trouxe importantes instrumentos para a gestão da cidade e regulação da propriedade imobiliária urbana.

Assim, apesar de conhecida a atuação do poder público no que se refere ao ordenamento urbano, o verdadeiro papel do Estado na influência na dinâmica espacial da cidade não tem sido objeto de estudos e pesquisas. Analisar o Estado como proprietário fundiário/imobiliário é revelar a gestão de seu patrimônio, discutindo a relação entre a lógica da gestão desse bem e a dinâmica espacial local.

Convém ressaltar ainda que, no Brasil, as pesquisas sobre mercado imobiliário enfocam a atuação do Estado enquanto provedor de infraestruturas e regulador do uso e ocupação do solo, sendo observados poucos estudos que evidenciem o papel privilegiado do Estado enquanto proprietário fundiário (BRAGA, 2006). Sobre esse assunto a mesma autora considera:

Ao planejar o dinamismo de determinadas áreas da cidade, fazendo uso do bem público, o Estado utiliza-se de processos legais. Porém, ao utilizar-se desses meios, mudando o bem de uma categoria para outra, não considera, na maioria das vezes, as implicações espaciais e as prioridades sociais. Comportando-se dessa maneira, termina por afetar um bem de forma desarticulada e descompromissada com a cidade, ou ainda, desafeta-o sem qualquer restrição em termos de uso futuro. (BRAGA, 2006, p. 44).

Ademais, Villaça (2001) destaca a relação entre a administração pública e a economia, analisando o mercado imobiliário local e a dinâmica espacial nas principais metrópoles brasileiras. Nesse contexto em que se observa o poder público como detentor de uma vasta propriedade imobiliária, inclusive em áreas centrais das cidades, destaca-se a atuação do Estado como agente produtor do espaço e sendo capaz de direcionar ações de valorização imobiliária em determinadas áreas. Corrêa (2012) aborda que o espaço é produto da relação de múltiplos agentes que adotam inúmeras estratégias para produzir o espaço de acordo com próprios propósitos. O Estado, segundo o autor, apresenta-se, muitas vezes, como o principal agente produtor do espaço, tendo em vista que ele, além de deter o controle jurídico, armazena estoque de propriedade imobiliária.

Ao associar este protagonismo ao valor do solo, Lúcia Camargo Melchior (2014) com base nas concepções de Almeida (1989), Botelho (2007) e Correa (2012) reforça o papel do Estado como um importante agente, que desempenha múltiplos papéis: i) por meio de políticas públicas e dos processos de planejamento e regulação do marco jurídico (legislações sobre o uso solo); ii) a partir da implementação de infraestrutura no espaço; e iii) como proprietário de terrenos e edificações. A presente pesquisa se concentra na análise do papel do Estado como promotor imobiliário, uma vez que nem todos os imóveis que estão sob o seu domínio são utilizados com vistas a atender aos interesses e necessidades de uso coletivo.

É diante desse contexto que emerge o Estado empreendedor, conforme definições de Pedro Abramo (2007). Esse perfil é marcado por uma atuação muito mais empreendedora do que administradora, em que os Estados estão incluídos numa estrutura de produção capitalista do espaço.

No que concerne à relação deste perfil com o patrimônio imobiliário, Braga (2007, p. 5) exemplifica esta atuação, destacando que “nos anos 1980, para diminuir os gastos públicos, o patrimônio imobiliário público surgiu como excelente potencial de negócios”. A autora complementa que, em virtude da crise econômica enfrentada pelo país, instaurou-se uma série de redefinições, e dentre elas, a patrimônio imobiliário emergiu como alternativa de desoneração de gastos públicos, considerando o seu potencial de alienação.

Por fim, sobre a relação do patrimônio público imobiliário com a estruturação dos espaços, importa destacar a pesquisa de Alabaça (2013), a qual aponta a estratégia pública de gestão imobiliária de Portugal, considerando que o Estado apresenta-se como proprietário, utilizador, inquilino destes espaços. Para o autor, a reflexão central é a

discussão do Estado acumulador de bens imóveis que utiliza como infraestrutura, e ao mesmo tempo, gera esse patrimônio como bens ativos.

Nessa mesma perspectiva, Borges (2015) apresenta uma dimensão mais crítica, ponderando que as terras de domínio público da União dão lugar à produção do espaço urbano assim como as terras de propriedade privada. Na concepção da autora, há uma dualidade na reserva pública de recursos fundiários, questionando se esse patrimônio estaria representando o interesse público do Estado ou seguindo a acumulação capitalista.

Essa discussão sobre a possibilidade do Estado rever a titularidade do seu patrimônio imobiliário a partir da alienação de imóveis é bastante complexa, uma vez que envolve aspectos jurídicos da administração pública brasileira. Para tanto, se faz fundamental compreender a natureza dos bens públicos, as suas respectivas classificações e destinações, refletindo sobre o arcabouço jurídico que regulamenta a gestão do patrimônio imobiliário público. Somente a partir deste entendimento é possível avançar no detalhamento quantitativo e qualitativo acerca dos imóveis públicos do Rio Grande do Norte, considerando a questões relevantes que far-se-ão objeto desta pesquisa.

CONCEITOS JURÍDICOS: UMA ANÁLISE DOS BENS IMÓVEIS PÚBLICOS E SUAS DESTINAÇÕES

Os bens públicos possuem fundamental importância e por isso, são inúmeros autores e juristas no âmbito do Direito Administrativo que propõe teorias para a sua classificação, sendo a mais básica àquela que separa os bens públicos imóveis e móveis. Muitas dessas definições surgem pelo fato da Constituição Federal de 1988 não conceituar bem público, delimitando apenas uma descrição nos seus artigos 20 e 26 de quais seriam os bens da União e dos Estados Federados.

A definição jurídica do termo foi incluída no Código Civil de 2002¹, em seu art. 98, e de acordo com a leitura de Celso Antônio Bandeira de Mello (1994), bens públicos são todos os bens que pertencem à pessoa jurídica de direito público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público, bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados² à prestação de um serviço público.

Cláudia Aparecida Maciel Carneiro (2015) sintetiza, destacando que os bens públicos são aqueles submetidos ao domínio público patrimonial, sobre o qual o Estado exerce efetivo direito de propriedade pública, sujeito a um regime administrativo especial. O

¹ No Brasil, a primeira classificação de bens públicos, ainda hoje subsistente, foi feita pelo código Civil de 1916.

² A afetação pode ser entendida como a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum e especial, assim como desafetação é sua retirada do referido destino (MELLO, 1994).

conjunto de bens públicos forma o domínio público, que inclui tanto bens móveis, como imóveis.

Quanto à classificação desses bens, o art. 99 do Código Civil de 2002 apresenta os bens públicos como um gênero compostos por três espécies: os bens públicos de uso comum, os bens públicos de uso especial e os bens públicos dominicais.

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 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.

(BRASIL, LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002 – INSTITUI CÓDIGO CIVIL).

O critério utilizado para esta classificação é o da destinação ou afetação dos bens, sendo os da primeira categoria destinados ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução dos seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas e os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos; e os da terceira não tem destinação pública definitiva, razão pela qual podem ser aplicados pelo poder público, para obtenção de renda (DI PIETRO, 2006). Sobre estas definições é que recai a discussão do presente projeto de pesquisa, uma vez que as classificações produzem efeitos para a gestão imobiliária do patrimônio público.

Nesse sentido, é válido refletir sobre os bens considerados dominicais, observando que por determinação legal, estes podem ser convertidos em bens de uso comum ou especial, além de possuírem potencial para impulsionar o perfil do Estado empreendedor, observando nesta ótica que o Poder Público exerce sobre estes bens poderes de proprietário.

Para tanto, os bens dominicais podem ser alienados por meio de institutos de direito privado ou de direito público, observadas as exigências da lei, de acordo com o art. 101, do Código Civil. Além disso, há possibilidade de disponibilização para uso de terceiros, desde que exista autorização legal. Sobre este assunto destaca-se:

Entende-se que Administração pode fazer uso desses imóveis da mesma forma que o particular. Entretanto, vale ressaltar que, por se tratar de bem público, é vedado o usucapião, a penhora, além de ser exigida licitação para a celebração de contratos. Desse modo, a Administração Pública pode, por meio de procedimento administrativo, disponibilizar esses bens

de uso especial e bens dominicais a outros entes, por exemplo, por meio dos institutos da doação, cessão de uso, permissão, bem como dar ao patrimônio uma finalidade pública (SOUSA, OLIVEIRA e PEREIRA, 2016, p. 6-7).

Apesar desta permissividade quanto ao uso, o Código Civil de 2002 delimitou aspectos referentes à inalienabilidade e impenhorabilidade dos imóveis públicos. Sobre a inalienabilidade, esta se refere apenas aos bens públicos de uso especial ou de uso comum, não se aplicando aos bens dominicais. Carneiro (2015) esclarece que essa distinção é justificada em razão da destinação desses bens que, enquanto estiverem afetados a uma finalidade pública, estão fora do comércio jurídico de direito privado. Importante destacar que para a alienação dos bens dominicais é necessário cumprir um série de procedimentos jurídicos, incluindo autorização legislativa, declaração de interesse público, avaliação e licitação.

No que se refere ao critério de impenhorabilidade, destaca-se que este abrange a todos os bens públicos estando, portanto, insuscetíveis de serem dados em garantia. Essa premissa impede que o bem passe do patrimônio do devedor ao credor por força de execução judicial e está fundamentada no art. 100 da Constituição de 1988, destacando que a forma específica de satisfação de créditos contra o Poder Público inadimplente se dá na forma de precatórios.

Postos os esclarecimentos iniciais no que se refere às concepções jurídicas dos bens imóveis, dimensiona-se o imperativo das Administrações Públicas no que concerne à identificação e viabilização da melhor destinação possível ao bem público, respeitando os normativos do Código Civil, bem como o preceito de função social da propriedade estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, passa-se a delinear aspectos referentes à gestão do patrimônio imobiliário do Rio Grande do Norte, compreendendo questões que se referem ao dimensionamento, situação de ocupação e de regularidade deste patrimônio, bem como reflexões sobre o uso de imóveis dominicais por terceiros em detrimento da locação de alguns imóveis para uso da prestação de serviços públicos.

O CASO DO RIO GRANDE DO NORTE NA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

O Governo do Estado do Rio Grande do Norte possui um patrimônio imobiliário de cerca de 3.529 imóveis cadastrados, dentre terrenos e edificações, distribuídos em todo o território estadual compreendendo os 167 municípios potiguares. A administração desses bens demanda um trabalho dinâmico, objetivando garantir que cada imóvel cumpra sua destinação de interesse público, incluindo aspectos de regularização da titularidade e uso adequado.

Contudo, a realidade é desafiadora para o estado, uma vez que, segundo dados da Coordenadoria de Patrimônio (COPAT), vinculada à Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SEARH), 61% desses imóveis estão irregulares, isto é o Executivo não dispõe da escrituração pública. Este patrimônio inclui bens de uso comum, bens especiais e bens dominicais, sendo a maioria destes ocupados atualmente por escolas. Além deste quantitativo, o cenário inclui ainda imóveis abandonados, invadidos, cedidos, dentre outros aspectos que interferem tanto na estruturação do território quanto na prestação de serviços públicos. O quadro 1 compreende as formas de utilização e os quantitativos de imóveis repassados pela SEARH.

Quadro 01 – Formas de utilização de Imóveis do RN.

Formas de utilização	Quantitativo de imóveis	Percentual%
1. ALUGADO	2	0,1
2. DESATIVADO	50	1,4
3. CESSIONADO	1	0,0
4. DADO BAIXA	1	0,0
5. DESOCUPADO	19	0,5
6. DOADO	4	0,1
7. EM USO	1.215	34,5
8. INVADIDO	10	0,3
9. LOCADO	5	0,1
10. NÃO DEFINIDO	2.181	62,0
11. NÃO LOCALIZADO	5	0,1
12. OBSOLETO	3	0,1
13. OCIOSO	5	0,1
14. OUTRA	2	0,1
15. PERMISSÃO DE USO	2	0,1
16. TRANSFERIDO	1	0,0
17. VAGO SEM DESTINAÇÃO	12	0,3
18. SEM CLASSIFICAÇÃO ¹	2	0,1
TOTAL	3.520	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da COPAT/SEARH, 2017.

¹ Categoria criada pela autora, uma vez que a planilha enviada não contempla nenhum registro para 2 imóveis.

Conforme observado no quadro acima, verifica-se que no que se refere às formas de utilização de imóveis, existem 18 categorias identificadas no sistema de controle patrimonial do estado. No entanto, uma análise preliminar aponta inconsistências neste cadastro, uma vez que é possível identificar categorias similares tais como “desativado”, “obsoleto”, “ocioso” e “vago sem destinação”. Além disso, destaca-se o elevado quantitativo de imóveis classificados como “não definido” (61,8%), indicando a fragilidade do controle do patrimônio

imobiliário público estadual, uma vez que a maioria dos imóveis não possuem cadastro adequado.

Buscando superar tais inconsistências, foi feito novo agrupamento das formas de utilização, considerando aqueles que, na visão da autora, são similares (quadro 2). Esta nova distribuição dos imóveis está agrupada em 6 categorias (mantendo-se os imóveis classificados como “em uso” e “não definido”), sendo oportuno destacar o quantitativo de imóveis “em situação de abandono” (98 imóveis), o quantitativo de imóveis classificados como “terceiros” (15 imóveis) e ainda aqueles imóveis que se encontram invadidos (10 imóveis).

Quadro 02 – Agrupamento nas Formas de utilização de Imóveis do RN.

Formas de utilização	Categorias Compreendidas	Quantitativo de imóveis
1. OUTRA	DADO BAIXA OUTRA SEM CLASSIFICAÇÃO NÃO LOCALIZADO	10
2. INVADIDO	INVADIDO	10
3. EM SITUAÇÃO DE ABANDONO	DESATIVADO DESOCUPADO OBSOLETO OCIOSO VAGO SEM DESTINAÇÃO	98
4. EM USO	EM USO	1.215
5. NÃO DEFINIDO	NÃO DEFINIDO	2.181
6. TERCEIROS	ALUGADO CESSIONADO DOADO LOCADO PERMISSÃO DE USO TRANSFERIDO	15
TOTAL		3.529

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da COPAT/SEARH, 2017.

Com base no exposto, constata-se que a formação desse patrimônio é de décadas e o desafio atual consiste em conhecer a dimensão da propriedade imobiliária estadual, compreendendo o quanto vale este patrimônio, quais são as suas características e condições, bem como os seus efeitos na estruturação do território.

Sobre o processo de ocupação e aquisição de propriedade pelo estado, os registros ainda são incipientes, remontando-se ao século XVI e sabendo-se apenas que o território originou-se a partir de vilas e povoados que serviam de locais de moradia para as pessoas que trabalhavam nos engenhos de açúcar e nas fazendas de gado. Com o passar dos anos e surgimento de instituições, o estado foi se apropriando de terras devolutas, consolidando o domínio de propriedades nas quais eram exercidas as suas atividades. Além disso, há

registros de doação de imóveis tanto por parte da união e municípios quanto por particulares que se interessavam pela atuação do poder público de desenvolvimento local.

Ademais, destaca-se ainda a forma peculiar em que o estado se apropriou de imóveis, em virtude da não liquidação de empréstimos e financiamentos oriundos de instituições e bancos públicos, tais como BANDERN - Banco do Estado do Rio Grande do RN; o BANDERN Crédito Imobiliário - BCI e o BDRN - Banco do Desenvolvimento do Rio Grande do Norte.

Diante desse contexto de formação do patrimônio imobiliário, muitos imóveis se encontram em situação irregular por não terem sido devidamente registrados, além de estarem em situação de abandono. Outro aspecto relevante se refere à cessão do patrimônio imobiliário, existindo imóveis cedidos há décadas a instituições sociais declaradas sem fins lucrativos e também a municípios. Tais questões tem suscitado o debate sobre a alienação dos bens públicos desafetados, sobretudo em virtude da necessidade de geração de receitas para enfrentar a crise financeira.

Sobre a gestão deste patrimônio, destaca-se a ausência de instrumentos adequados e instituições articuladas que sejam capazes de permitir o controle eficiente destas propriedades. A instalação de uma gerência de Patrimônio do Cadastro Imobiliário do Estado³ é uma demanda levantada desde 1994 e que viria a gerir e mapear os imóveis de domínio público do Rio Grande do Norte. Conforme o quadro 03, evidencia-se a multiplicidade de instituições que são correlatas a gestão do patrimônio imobiliário do RN, sem existir, no entanto, estruturas adequadas que permitam a execução das respectivas competências.

Quadro 03 – Instituições envolvidas na Gestão do Patrimônio Imobiliário do RN.

Instituição	Função
Coordenadoria de Patrimônio – COPAT/SEARH Legislação - Decreto nº 19.896/2007 - Decreto nº 21.298/2009	A Coordenadoria vinculada a Secretaria de Estado de Administração e dos Recursos Humanos (SEARH), responsável pela coordenação das atividades de patrimônio e logística no âmbito da Administração Pública Estadual, tendo por finalidade elaborar, executar e acompanhar os programas, projetos e atividades relacionadas com o desenvolvimento institucional, qualidade, normatização, racionalização de instrumentos, métodos, rotinas e procedimentos de trabalho da área de patrimônio e logística.
Procuradoria do Patrimônio e da Defesa Ambiental/PGE Legislação - Lei Complementar nº 240/2002.	A Procuradoria do Patrimônio e da Defesa Ambiental é vinculada a Procuradoria Geral do Estado e tem por finalidade defender judicialmente os interesses do Estado nos processos de natureza patrimonial e ambiental, bem como intervir em procedimentos administrativos referentes a tais matérias.
Conselho de Gestão do Patrimônio Estadual – CGPE	O Conselho de Gerenciamento do Patrimônio do Estado é um Órgão vinculado à Secretaria de Estado da Administração e

³ Experiências bem sucedidas na gestão patrimonial dos governos de Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro indicam a necessidade de priorização da área, definindo um grupo técnico suficiente e qualificado para tratamento do tema.



Legislação - Lei Complementar nº 240/2002 - Decreto nº 17.498/2004	dos Recursos Humanos (SEARH), encarregado de formular a política de gerenciamento dos bens pertencentes à Administração Direta do Estado, suas Autarquias e Fundações de Direito público.
Gabinete de Gestão de Ativos – GGAT Legislação - Decreto nº 25.977/2016	Fica instituído o Gabinete de Gestão de Ativos (GGAT), diretamente vinculado ao Governador do Estado, com o objetivo de identificar os bens imóveis estaduais passíveis de alienação, permuta, adaptação ou locação para que o produto destas operações seja utilizado em benefício das finalidades precípuas da Administração, especialmente na aquisição e/ou desapropriação de bens públicos ou privados, na construção e/ou reforma de bens públicos, bem como no pagamento de contrapartidas para obras de infraestrutura, cujos projetos se encontrem suspensos por inexistência ou insuficiência de recursos.
Empresa Gestora de Ativos – EMGERN Legislação - Lei Complementar nº 288/2005 - Decreto nº 21.236/2009	Administrar e intermediar a alienação de bens imóveis pertencentes aos órgãos ou entidades do Estado do Rio Grande do Norte, considerando que os bens e direitos provenientes da liquidação dos Entes Públicos do Sistema Financeiro Estadual passam a ser administrados pela Empresa Gestora de Ativos do Rio Grande do Norte (EMGERN).
Companhia de Processamento de dados do Rio Grande do Norte (DATANORTE) Legislação - Lei Complementar nº 4528/1975 - Lei Complementar nº 129/1995 - Decreto nº 12.711/1995	Companhia de Processamento de dados do Rio Grande do Norte (DATANORTE), criada para gerenciar os bens, passivos trabalhistas e tributários, carteira imobiliária e regularização fundiária dos conjuntos habitacionais das antigas Companhia Popular de Habitação do RN (Cohab), Companhia de Desenvolvimento Industrial (CEDI), Companhia de Desenvolvimento dos Recursos Minerais (CDM), Companhia Editora do RN (Cern), Empresa de Promoção do Desenvolvimento do Turismo (Emproturn) e Companhia de Desenvolvimento Agropecuário (Cida).

Fonte: Elaboração própria.

Sendo a COPAT/SEARH⁴ o principal órgão responsável por realizar atividades da gestão operacional do patrimônio imobiliário e emitir pareceres técnicos e administrativos em sua área de atuação, verifica-se a situação frágil da Coordenadoria, existindo apenas 4 técnicos que devem lidar com as seguintes competências:

- I - Promover o controle e o registro cadastral, de todo o patrimônio imobiliário da Administração Pública Estadual, através de auditorias específicas, utilizando os recursos necessários à sua execução, bem como organizar e manter atualizado o cadastro e o registro dos imóveis da Administração Pública Estadual;
- II - Organizar e manter atualizado o cadastro de imóveis da Administração Pública Estadual, bem como os registros dos mesmos para prestar informações, sempre que necessário;

⁴ A COPAT contempla a Subcoordenadoria - SUPAT, sendo as competências relativas ao patrimônio imobiliário atribuição específica deste setor.

- III – Manter atualizado o arquivamento de documentação dos bens imóveis do Governo do Estado;
 - IV – Providenciar a abertura de processo licitatório para vistoria dos imóveis estaduais;
 - V - Elaborar o mapa dos núcleos regionais imobiliário do Estado do Rio Grande do Norte em suas microrregiões;
 - VI - Assessorar programas e projetos do Governo do Estado relativos a atividade imobiliária;
 - VII – Realizar sistematicamente programa de vistoria de imóveis ocupados ou não pelo Governo do Estado, sendo os mesmos próprios, locados ou cedidos por outras instituições;
 - VIII - Elaborar relatórios de imóveis vistoriados;
 - IX - Propor normas de controle e destinação de bens;
 - X - Inventariar e baixa de materiais permanentes;
 - XI - Manter atualizado o arquivo de planta baixa dos imóveis pertencentes ao Poder Executivo;
 - XII – Manter atualizado um sistema informatizado para o cadastramento e controle do imobiliário do Estado do RN;
 - XIII - Desenvolver estudos e propostas para a política de gestão do patrimônio imobiliário estadual;
 - XIV - Coordenar grupos de trabalho para diagnosticar a situação do imobiliário estadual;
 - XV - Coordenar equipe de trabalho para desenvolver inventários e tombamento dos bens móveis da SEARH;
 - XVI – Comunicar à Procuradoria Geral do Estado - (PGE) os imóveis vistoriados e cadastrados na subcoordenadoria que se encontra em situação de irregularidade cartorária, a fim de proceder a legalização de propriedade em favor do Estado do RN;
 - XVII – A Subcoordenadoria de Patrimônio Imobiliário manterá permanente articulação com a Gerência do Cadastro Imobiliário do Estado da Procuradoria Geral do Estado;
- (RIO GRANDE DO NORTE, DECRETO Nº 21.298, DE 03 DE SETEMBRO DE 2009).

Concebendo como prioritária a gestão do patrimônio imobiliário e diante da impossibilidade da equipe técnica do Estado de implementar ações com vistas ao controle destes imóveis, o Governo do Rio Grande do Norte lançou em fevereiro 2017 edital⁵ para contratação de empresa que ficará responsável pelo levantamento, cadastro, regularização e registro do patrimônio imobiliário estadual. A proposta de contratação é a execução de serviços com vistas a regularizar a situação dos terrenos e edificações, além de verificar o quantitativo de bens passíveis de alienação.

⁵ A contratação é planejada desde 2015 e será financiada com recursos do Banco Mundial no âmbito do Acordo de Financiamento do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte – Projeto RN Sustentável – Acordo de Empréstimo 8276-BR.

Entre os serviços a serem executados estão: levantamento das plantas e desenhos existentes no acervo do patrimônio do RN; inventário Físico dos Bens Patrimoniais Imóveis; Levantamento das ocupações; Elaboração ou atualização das plantas de arquitetura dos bens imóveis; Emissão de Laudos de Vistoria Técnica e de Avaliação Patrimonial; Levantamento georreferenciado de Imóvel; Apresentação de relatório dos imóveis inventariados; entre outros.

Conforme disposto no edital, o levantamento e a identificação dos imóveis para o devido cadastro e registro patrimonial consistirão na localização, identificação e classificação da documentação dominial referente aos imóveis situados em todo Estado do Rio Grande do Norte, objetivando a aquisição de toda a documentação necessária à comprovação da titularidade dos imóveis em nome do Estado do Rio Grande do Norte ou à posterior regularização em nome do Estado do Rio Grande do Norte, perante os Cartórios de Registro de Imóveis competentes.

Após a conclusão deste levantamento, o RN será um dos poucos estados brasileiros⁶ a possuir este mapeamento, permitindo que além da contabilização do patrimônio, seja possível realizar a sua regularização e impedir violação de terceiros. Enquanto o referido estudo se encontra em execução, permanecem os desafios atuais de gestão deste patrimônio, conforme se evidencia na próxima seção.

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA NO RN: IMÓVEIS ABANDONADOS, CEDIDOS E EM PROCESSO DE ALIENAÇÃO

Além da dificuldade de controle e registro de regularidade dos bens patrimoniais já apresentadas, é necessário refletir sobre o cumprimento da função social da propriedade pública. Para tanto, a presente seção analisará exemplos de imóveis que se encontram em situação de abandono, bem como aqueles que estão cedidos a outras instituições ou que se encontram em processo de alienação.

Sobre o cumprimento da função social da propriedade pública, constata-se que, se por um lado é fácil compreender a aplicação da função social no âmbito da propriedade privada, o mesmo não ocorre quando se fala dos imóveis pertencentes ao poder público. Isso acontece pelo fato de alguns autores apontarem a ineficácia deste princípio, uma vez que o interesse público seria uma finalidade própria dos imóveis públicos. Nesta concepção “os bens públicos já estariam voltados para atender à coletividade por sua própria natureza

⁶ Em reportagem proferida ao portal Tribuna do Norte em 01 de abril de 2012 os procuradores do Patrimônio Público do RN Francisco de Sales Matos e Nivaldo Brum ressaltaram que, no país, apenas cinco estados tem esse levantamento.

e por isso não faria sentido falar-se em função social desses bens” (FILHO e PEREIRA, 2016, p. 53).

Contrariamente a este posicionamento, Di Pietro (2006) defende um segundo entendimento, no qual é possível a aplicação da função social à propriedade pública, sendo uma exigência que o poder público atenda ao interesse coletivo no uso de sua propriedade. Assim, a função social se firma como uma base otimizadora para nortear o administrador público em seus atos, garantindo a melhor forma de utilização do bem público, de acordo com o interesse social. Nesse sentido Freitas (2010, p. 4) considera:

A propriedade pública, portanto, atende sua função social não apenas pelo fato de possuir natureza pública, mas por dever observar uma destinação socialmente útil, consolidada no atendimento às disposições contidas no plano diretor municipal (art. 182 da CRFB/88), no plano urbano, e nos comandos insertos no art. 186 da Constituição, no âmbito rural.

Apesar de tais preceitos, o que se observa no Rio Grande do Norte é uma fragilidade na compreensão do patrimônio imobiliário público e na sua utilização conforme a função social da propriedade.

Observando o quantitativo de imóveis identificados como “desativado”, “desocupado”, “obsoleto”, “ocioso” e “vago sem destinação”, verifica-se um total de 98 terrenos e imóveis, distribuídos em 33 municípios, sendo a maioria (31 imóveis) localizada no município de Natal. A seguir apresenta-se figuras de parte deste patrimônio que se encontra subutilizada e sem cumprir a sua função social.

Figura 01 - Antigo Prédio da CIDA, localizado na Av. Antônio Basílio nº 1281 / Dr. José Gonçalves.



Fonte: SEARH, 2017.

Figura 02 - Prédio BANDERN-Antiga COEPIRN, localizado na Av. Coronel Estevam nº1172, Alecrim.



Fonte: Google Maps, 2018.

Figura 03 - Associação de Empreendedores Sociais – SEMEAR, localizada na Rua Napoleão Laureano nº 3380, Bom Pastor.



Fonte: SEARH, 2015.

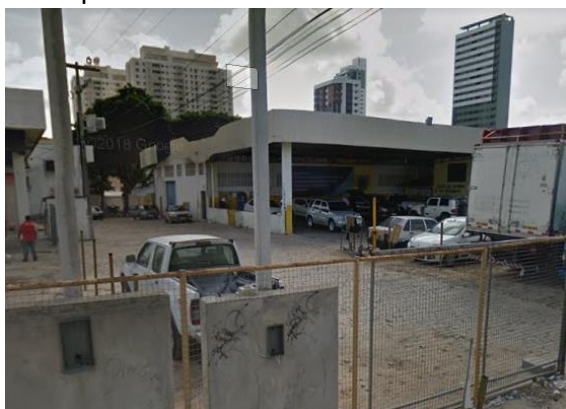
Figura 04 - Antigo Hospital Sandra Celeste, localizado na Av. Bernardo Vieira nº 1320/ Av. Coronel Estevam S/N.



Fonte: SEARH, 2017.

Além destes imóveis em situação de abandono, é importante ilustrar aqueles que se encontram “invadidos” e que, segundo dados da SEARH, se verifica um total de 10 imóveis, sendo 5 no município de Natal.

Figura 05 - Lavajato Posto São Luiz Ltda, localizado na Rua Tabelaio Manoel Procópio nº 200.



Fonte: Google Maps, 2018.

Figura 06 - Hospital Terciário de Natal, localizado na Av. Capitão Mor Gouveia S/N Cidade da Esperança.



Fonte: Tribuna do Norte, 2015.

As figuras 5 e 6 ilustram duas situações, sendo a primeira relativa à edificação de terreno pelo “ocupante – Posto São Luís LTDA, um prédio onde funciona um lava jato do referido estabelecimento. Os terrenos ficam ao lado da antiga fábrica da Sam’s, muito próximo à Avenida Salgado Filho, que indica que têm grande valor imobiliário, por estarem situados em área nobre, bastante valorizada” (Processo nº 590781/05). Já a figura 6 retrata a situação do Hospital Terciário de Natal, obra inacabada e que teve perda total de recursos. O empreendimento, cuja construção começou no final da década de 1980 na zona Oeste de Natal está com estrutura tomada por moradores de rua, lixo e matagal.

Ainda é importante destacar o fato de que parte destes imóveis encontra-se cedida a outras instituições, sem, no entanto, existir um controle do uso desses bens imóveis dominicais. A gestão desta concessão é deficitária, sendo impreciso o número de imóveis que se encontra cedido a terceiros. Tal fato tem provocado disputas judiciais em que o

estado tem que reaver a posse, retomando um patrimônio que foi cedido em determinado contexto histórico, mas que não conta com a atualização da respectiva legislação. Sobre o critério para a concessão, a legislação destaca que deve ser preservado o interesse público, devendo este ser dimensionado ao momento histórico da permissão.

Figura 07 – Aero Clube – Natal, localizado na Av. Hermes da Fonseca n° 1296, Tirol.



Fonte: SEARH, 2017.

Figura 08 - Estádio Juvenal Lamartine, localizado na Av. Hermes da Fonseca, Petrópolis.



Fonte: SEARH, 2017.

Rever essas concessões significa regularizar o uso com base no interesse coletivo, podendo este imóvel sofrer três principais variações: a) continuar cedido a instituições que comprovem o uso com base no interesse coletivo; b) ser convertido em bens de uso especial e abrigar serviços públicos da administração; ou c) ser colocado à venda no mercado imobiliário, gerando receitas para o Governo do Estado.

Sobre este último aspecto de alienação do patrimônio, o Governo do Estado tem estudado a alienação de imóveis e terrenos localizados em diferentes municípios. Alguns desses imóveis estão cedidos a instituições públicas, por, em tese, representar o interesse coletivo, e apesar da concessão vetar a venda ou transferência de propriedade, tais bens cedidos são alvo da especulação imobiliária e nem sempre escapam de transações comerciais, que acabam por se tornar motivo de embates judiciais por reintegração de posse.

Alguns desses bens que encontram-se cedidos e dada a ausência de controle do poder público, são apropriados e até vendidos de maneira irregular, devendo o Estado tomar medidas judiciais para reaver os bens. Caso recente, a polêmica envolvendo a concessão da sede do Clube de Radioamadores, que recebeu propostas para venda e também o prédio onde funcionava o antigo Centro de Velório que teve sua área permutada com uma construtora (Figura 09). Em ambos os casos o estado foi vencedor da ação judicial e retomou os imóveis que estavam cedidos e que foram objetos de transações ilegais.

Figura 09 – Antigo Centro de Velório, localizado na Av. Hermes da Fonseca s/n, Tirol



Fonte: SEARH, 2017.

Nesse sentido, a partir do Decreto 25.977/2016, o Governo do Estado instituiu o Gabinete de Gestão de Ativos (GGAT), possuindo a finalidade de proceder estudos quanto aos bens imóveis de propriedade do Estado que estão sem utilização ou subutilizados, para que se dê a eles destinação mais consentânea com o interesse público.

Além disso, o Executivo encaminhou Projeto de Lei para a Assembleia Legislativa para instituir o Fundo de Investimentos em Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Norte e autorizar o Poder Executivo do Estado a alienar bens imóveis integrantes de seu patrimônio. Na mensagem de lei encaminhada à Assembleia considera-se:

Diante da grave situação financeira experimentada por todos os entes da Federação, realidade na qual se insere o Rio Grande do Norte, a alienação de imóveis, com a geração de recursos financeiros, é um passo importante da Administração Pública no intuito de cumprir com as obrigações constitucionais impostas ao Poder Executivo, sobretudo nas áreas de segurança, saúde e educação, nas quais as obras de infraestrutura têm sido prejudicadas com a brusca queda na arrecadação tributária e repasses federais. Ademais, a medida proposta gera economia e eficiência à gestão pública, visto que os imóveis sem utilização geram a cobrança de taxas, como a de lixo, por exemplo, e gastos com conservação e vigilância, não estando o Estado com condições financeiras para fazer face a tais despesas, sendo desaconselhável a manutenção no patrimônio público estadual de imóveis em desuso. A alienação proposta evitará, ainda, a possibilidade de esbulho e turbação de posse dos imóveis estaduais sem uso (RIO GRANDE DO NORTE, MENSAGEM Nº 090/2016 QUE ENCAMINHA PROJETO DE LEI PARA INSTITUIR FUNDO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE).

Como exemplo, ilustra-se a elaboração de estudos que avaliam a alienação imóvel, tais como: Edificação situada na Av. Prudente de Moraes, nº 47 que abrigava a Casa do Artesão – Papa Jerimum; terreno situado na Rua Napoleão Laureano nº 3380; terreno localizado na Av. Antônio Basílio com Rua Doutor José Gonçalves; terreno localizado na Av.

Marechal Hermes da Fonseca esquina com a atual Rua das Margaridas, entre outros. Além destes, 160 imóveis administrados pela Empresa Gestora de Ativos do Rio Grande do Norte - EMGERN estão passando por uma avaliação que será colocada à disposição do governo, verificando quais imóveis estão ociosos e quais estão trazendo custo para o Estado.

Vale ressaltar, contudo, que parte deste patrimônio não está suscetível à alienação, uma vez que compõe o Fundo Garantidor do Arena das Dunas (Lei nº 9.395/2010), e outros penhorados em ações trabalhistas. Dez dos maiores foram dados como garantia pelo Estado para avaliar o empréstimo da construtora OAS com o BNDES para construção do Estádio Arena das Dunas, tais como o parque Aristófares Fernandes e o próprio Aeroclube. Como exemplo, o Mapa 01 ilustra alguns imóveis públicos que estão sendo objeto dessa avaliação para análise de possível alienação.

Mapa 01 – Alguns imóveis cedidos e passíveis de alienação localizados em Natal.



Fonte: Elaboração própria.

É válido refletir ainda sobre o fato do Poder Público, apesar do vasto patrimônio imobiliário, incluindo aqueles cedidos, locar determinados imóveis para a realização de serviços públicos, existindo num quantitativo preliminar de aproximadamente 54 imóveis alugados por 11 órgãos governamentais para execução de seus serviços públicos. De acordo com os dados disponibilizados pela COPAT, o levantamento foi realizado em 2016 e não contemplou todos os órgãos estaduais. Sobre o valor mensal pago, à época, o imóvel mais barato era de R\$ 681,87, compreendendo as atividades da 8ª Diretoria Regional de Alimentação Escolar em Pau dos Ferros; e o mais caro corresponde a R\$ 200.000,00 e sendo destinado ao Hospital Dr. Ruy Pereira em Natal.

Quadro 04 – Órgãos públicos locadores de imóveis e valor mensal pago.

LOCATÁRIO	QUANTIDADE DE IMÓVEIS	VALOR MENSAL
ARSEP	1	R\$ 9.600,00
GAC	1	R\$ 2.800,00
IDEMA (SEDE)	1	R\$ 22.644,00
ITEP	1	R\$ 5.000,00
SEDEC	2	R\$ 7.841,00
SEEC	38	R\$ 131.200,46
SEJUC	1	R\$ 11.889,00
SEMARH	1	R\$ 12.018,46
SESAP	4	R\$ 248.073,00
SESED	4	R\$ 71.498,38
SIN	1	R\$ 3.000,00
TOTAL GERAL	54	R\$ 525.564,30

Fonte: levantamento realizado pela COPAT/SEARH, 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os exemplos aqui discutidos ilustram a dificuldade do Poder Executivo Estadual do RN em controlar seus imóveis e proporcionar o uso adequado deste patrimônio, de modo a cumprir a função social da propriedade a partir do uso pelo interesse coletivo. Do contrário, se observa um elevado quantitativo de terrenos e prédios públicos que se encontram sem uso ou destinados a terceiros, em detrimento da existência de áreas para abrigar serviços públicos essenciais à população, como escolas, postos de saúde e até mesmo aqueles que poderiam abrigar as atividades administrativas.

Apesar do caráter exploratório da pesquisa, questiona-se a necessidade de promover o melhor uso deste patrimônio público, sendo fundamental que a sociedade se aproprie do tema, pressionando pela clareza na prestação das informações, bem como no seu registro e controle, uma vez que, de acordo com os dados aqui discutidos, mais da metade do patrimônio público do RN não possui o uso definido/identificado (2.181 imóveis).

Outrora, a despeito da possibilidade de alienação deste patrimônio, e em que pese o cumprimento da função social da propriedade pública, evidencia-se a importância da atuação dos órgãos de controle que devem assegurar a reversão do benefício total à

sociedade. Neste contexto, a autora do estudo não se posiciona contrária aos processos de alienação dos imóveis públicos, destes que os recursos sejam revertidos para o cumprimento do interesse público a partir da realização de investimentos em políticas sociais.

Por fim, reforça-se a importância do tema, sendo fundamental que se aumente o uso eficiente dos imóveis estaduais e que se busque um novo modelo de gestão patrimonial pública voltado para a transparência, eficiência e controle. Somente a partir do registro adequado dos bens que compõe o patrimônio estadual, será possível ter o controle quantitativo dos imóveis, saber onde estão localizados, quais suas condições físicas e o valor desse patrimônio.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. A cidade Com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais/ANPUR*, N.2, V.9, 2007. p.25-53
- AJUDARTE, Tiago Espeschit; RAMOS, Marcos de Paula; DUARTE, Jean Mattos. *Módulo de gestão de imóveis: uma experiência do governo de Minas na inovação, simplificação, governança e transparência na gestão do patrimônio imobiliário do estado*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2012, Brasília.
- ALABAÇA, Bernardo Xavier - *A gestão pública do imobiliário do estado: uma proposta*. Lisboa: ISCTE, 2013. Dissertação de mestrado.
- ALMEIDA, M. Políticas Públicas da Habitação e do Transporte: *O Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, RS*. Porto Alegre. 1989. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.
- ARAÚJO, Ricardo. *Estado abre licitação para inventariar seus imóveis*. 26 nov 2016. Disponível em <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/estado-abre-licitaa-a-o-para-inventariar-seus-ima-veis/364664>> Acesso em: 10 de agosto de 2017.
- BOTELHO, A. *O Urbano em Fragmentos: A Produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume; Fapespe, 2007.
- BORGES, Jennifer dos Santos. *Terras da União – patrimônio de quem? Sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas*. Dissertação e Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano - MDU. Recife, UFPE, 2015.

- BRAGA, Maria do Carmo de Albuquerque. *A gestão do patrimônio imobiliário da União e a dinâmica espacial da Região Metropolitana do Recife*. Tese de doutorado apresentada ao MDU. Recife, UFPE, 2006.
- BRAGA, Maria do Carmo de Albuquerque. A gestão dos bens imóveis da União sob o comando do Exército e a dinâmica espacial em Recife e Olinda. *Caderno Metrôpoles*, n. 18, 2007, p. 96
- BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.
- CARNEIRO, Cláudia Aparecida Maciel. Bens públicos e terras devolutas. In: *Âmbito Jurídico, Rio Grande*, XVIII, n. 135, abr 2015.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escalas e produção do espaço: um texto para discussão. In: Carlos, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2012.
- CRETELLA Jr., J. *Bens públicos*. 2 ed. São Paulo: Edição Universitária de Direito, de Estudos Regionais e Urbanos, 1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. *Revista eletrônica de direito do estado*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abril/ maio/junho, 2006.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de pesquisa social*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FILHO, Roberto Freitas; PEREIRA, Flora Regina Camargos. A eficácia da função social na propriedade pública. *Universitas JUS*, v. 27, n. 2, p. 43-56, 2016.
- FREITAS, Adrian Soares Amorim de. A função social da propriedade pública. *Portal Jurídico Investidura*, Florianópolis/SC, 18 Nov. 2010. Disponível em: investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-constitucional/173694-a-funcao-social-da-propriedade-publica-. Acesso em: 10 Nov. 2018
- LEFEBVRE, Henri. *A produção do Espaço*. Trad. Grupo: "As (im) possibilidades do urbano na metrópole contemporânea" do núcleo de Geografia Urbana da UFMG. Belo Horizonte: Mimeo, 2006.
- LOMEU, Gustavo Soares. A Função Social da Propriedade Pública e a Desafetação de Bem Público. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v. 2, n. 1, p. 158-178, 2016.
- MELCHIORS, Lúcia Camargo. *Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação: Distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí RMPA/RS*. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros. 1994.

RIO GRANDE DO NORTE. DECRETO Nº 17.498, DE 14 DE MAIO DE 2004. *Regulamenta o art. 192, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n.º 240, de 27 de junho de 2002, que criou Conselho de Gerenciamento do Patrimônio do Estado, junto à Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SEARH)*. Diário Oficial do Estado nº 10.737, Natal, RN, 15 mai. 2004, p. 01.

RIO GRANDE DO NORTE. DECRETO Nº 21.263, DE 31 DE JULHO DE 2009. *Estabelece a forma de administração dos bens e direitos remanescentes das instituições integrantes do Sistema Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte pela Empresa Gestora de Ativos do Rio Grande do Norte (EMGERN) e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado nº 12.019, Natal, RN, 01 ago. 2009, p. 01.

RIO GRANDE DO NORTE. DECRETO Nº 21.298, DE 03 DE SETEMBRO DE 2009. *Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, com a natureza e definição das competências e atribuições das unidades e órgãos integrantes, sua estrutura organizacional, e estabelece outras providências*. Diário Oficial do Estado nº 12.043, Natal, RN, 05 set. 2009, p. 02.

RIO GRANDE DO NORTE. DECRETO Nº 25.977, DE 19 DE ABRIL DE 2016. *Institui o Gabinete de Gestão de Ativos e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado nº 13.664, Natal, RN, 20 abr. 2016, p. 02.

RIO GRANDE DO NORTE. LEI COMPLEMENTAR Nº 240, DE 27 DE JUNHO DE 2002. *Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte e o Estatuto dos Procuradores do Estado, e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado nº 10.271, Natal, RN, 28 jun. 2002, p. 01 a 10.

RIO GRANDE DO NORTE. LEI COMPLEMENTAR Nº 288, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2005. *Autoriza o Poder Executivo a criar a Empresa Gestora de Ativos do Rio Grande do Norte – EMGERN e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado nº 10.915, Natal, RN, 02 fev. 2005, p. 01.

RIO GRANDE DO NORTE. LEI Nº 9.395, DE 8 DE SETEMBRO DE 2010. *Institui o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Norte (FGPPP/RN)*. Diário Oficial do Estado nº 12.291, Natal, RN, 09 set. 2010, p. 01

RIO GRANDE DO NORTE. MENSAGEM Nº 090/2016–GE. *Projeto de Lei que Institui o Fundo de Investimentos em Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Norte, autoriza o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte a alienar bens imóveis integrantes de seu patrimônio e dá outras providências*. Gabinete Civil do Estado do Rio Grande do Norte. 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. *Dispõe sobre a gestão dos bens públicos imóveis do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências.* Gabinete Civil do Estado do Rio Grande do Norte. 2014.

SOUSA, Evelyne Cirilo; OLIVEIRA, Janaína Valéria de; PEREIRA, Munique Macieira. *Gestão de Imóveis Públicos: a Necessidade de Normatização.* IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. 08-10 jun. de 2016.

TRIBUNA DO NORTE. *Decreto institui Gabinete de Gestão de Ativos.* 21 abr 2016. Disponível em <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/decreto-institui-gabinete-de-gesta-o-de-ativos/344017>> Acesso em: 10 de agosto de 2018.

TRIBUNA DO NORTE. *Governo quer alienar sete imóveis.* 06 out 2016. Disponível em <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/governo-quer-alienar-sete-ima-veis/360194>> Acesso em: 10 de agosto de 2018.

TRIBUNA DO NORTE. *Governo quer autorização para alienação de imóveis.* 20 nov 2016. Disponível em <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/governo-quer-autorizaa-a-o-para-alienaa-a-o-de-ima-veis/364154>> Acesso em: 10 de agosto de 2018.

VASCONCELOS, Sara. *Imóveis cedidos e esquecidos.* 01 abr 2012. Disponível em <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/imoveis-cedidos-e-esquecidos/216515>> Acesso em: 10 de agosto de 2018.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil.* São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.