

GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A DESTINAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DOS IMÓVEIS NÃO OPERACIONAIS DO INSS: ANÁLISE SOBRE O ESTADO DE SÃO PAULO

Giulia Pereira Patitucci¹

Juliana Veshagem Quarenta²

1. INTRODUÇÃO

O presente resumo tem como objetivo analisar o potencial dos ativos imobiliários classificados como “não-operacionais” do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), vinculado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A Portaria Conjunta No 13, de 30 de março de 2021, classificou 3.213 imóveis nesta situação. A Lei No 13.240, de 30 de dezembro de 2015, em seu artigo 22, transfere a gestão do patrimônio imobiliário do FRGPS para a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e define que sempre que possível o órgão deverá converter esse patrimônio em recursos financeiros ao fundo.

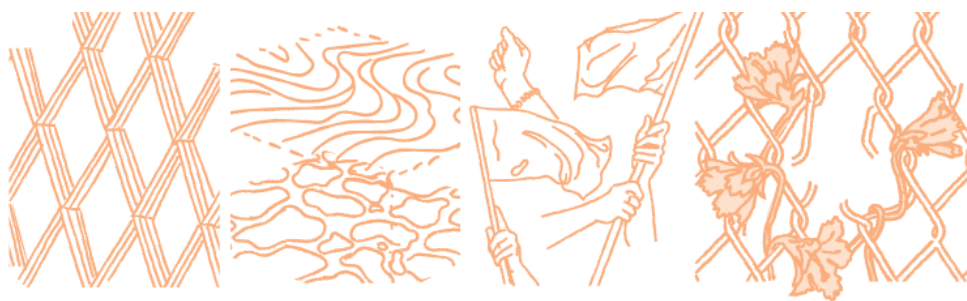
Portanto, a lógica estabelecida pelo normativo federal é a de monetização desses bens por meio de mecanismos de alienação ou de utilização onerosa dos imóveis. O presente trabalho propõe uma reflexão crítica sobre essa visão. Para isso, analisa a lista dos imóveis não-operacionais apresentada na portaria supracitada, com o objetivo de elaborar, primeiro, um diagnóstico do conjunto imobiliário e, posteriormente, uma análise sobre a possibilidade de regularização e destinação desses imóveis. Foi definido como recorte o estado de São Paulo, já que as pesquisadoras conheciam por suas vivências profissionais casos de imóveis ociosos do fundo com potencial para habitação.

Após levantamento e análise de 131 imóveis classificados como não-operacionais no estado de São Paulo, identificamos que parte deles são ativos com valor de uso consolidado, cuja alienação não é aplicável, devido, entre outros aspectos, à ausência de orçamento para recompor o FRGPS dos órgãos e entidades que fazem uso do imóvel.

Dessa forma, busca-se apontar caminho alternativo para a gestão desses imóveis, considerando sua vocação territorial, o impacto social já gerado pelos serviços existentes e a

¹ Mestre em Ciência pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Secretaria do Patrimônio da União, Gerente de Projeto, patituccigiulia@gmail.com.

² Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC, Advogada, julianavquarenta@gmail.com.



possibilidade de institucionalização de nova regulamentação para gestão do FRGPS, enfrentando os problemas gerados pela regulamentação vigente.

2. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Histórico e embasamento normativo

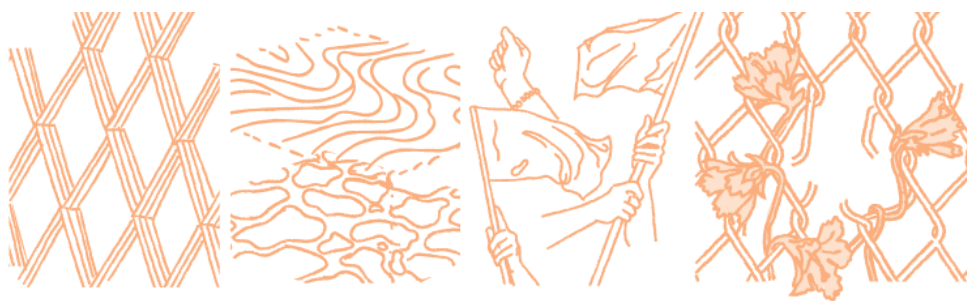
A gestão dos imóveis não-operacionais do FRGPS encontra respaldo no artigo 22 da Lei Federal Nº 13.240/2015, que estabeleceu diretrizes para a administração de imóveis da União, inclusive para constituição de fundos. Inicialmente, essa norma atribuiu ao INSS a responsabilidade de identificar e divulgar a lista de seus imóveis, transferindo à SPU a gestão dos bens classificados como não-operacionais, com o objetivo de convertê-los em recursos financeiros para recomposição do fundo previdenciário. A Lei Federal Nº 14.011/2020 alterou esse dispositivo para reforçar a destinação prioritariamente financeira dos imóveis, vedando sua transferência gratuita. Na sequência, a Portaria Conjunta Nº 18/2021 definiu como não-operacionais os imóveis registrados em nome do INSS que não estivessem mais afetos às suas atividades finalísticas.

A Lei Nº 14.474/2022 introduziu exceções expressas à obrigatoriedade de recomposição ao fundo: 1) imóveis ocupados por assentamentos consolidados de baixa renda, até 6/12/2022 ou; 2) classificados como bens de uso comum do povo. Nesses casos, a SPU passou a ter competência para emitir parecer técnico sobre a inviabilidade de alienação onerosa do bem e submeter proposta de destinação ao INSS para deliberação.

Análise dos imóveis não-operacionais em São Paulo

No total, são listados na Portaria Conjunta nº 13/2021, 5.244 imóveis: 2.031 como operacionais e 3.213 como não-operacionais. Entre estes últimos, 2.050 imóveis estão no Sudeste, 234 no Sul, 450 no Centro-Oeste, 430 no Nordeste e 49 no Norte do país.

Para este trabalho, foi analisado os 131 ativos não-operacionais do estado de São Paulo. Destaca-se que, do total, há uma concentração no município de São Paulo, 73 imóveis, e 15 estão localizados em Santo André. Nos demais municípios, há incidência de 1 a 5 imóveis. A partir dessa base, procedeu-se à verificação individualizada de cada imóvel por meio do Google Maps, com apoio da funcionalidade Street View.



A análise buscou identificar se o imóvel encontra-se ocupado e, em caso positivo, qual o tipo de uso observado; se esse uso possui ou não caráter de interesse público, como nas hipóteses de utilização voltada à educação, saúde, moradia, infraestrutura urbana; ou, ainda, se o imóvel está vago ou sem uso aparente, permitindo avaliar possíveis destinações compatíveis. Nos casos em que se observou ocupação consolidada por moradias de pessoas físicas, sem vínculo com políticas públicas, avaliamos que se trata de casos de regularização do uso existente.

Quadro 1 - Diagnóstico dos usos dos imóveis não-operacionais no estado de SP

Diagnóstico dos imóveis não-operacionais do FRGPS no estado de SP	Quantidade
Sem uso	7
Regularização de ocupação existente (rede de educação)	2
Regularização de ocupação existente (infraestrutura urbana)	3
Regularização de ocupação existente (serviço de saúde)	16
Regularização de ocupação existente (moradia)	50
Regularização de ocupação existente (sem interesse público)	13
Não foi possível identificar o imóvel pelo endereço disponibilizado	40
Total de imóveis	131

Fonte: elaborado pelas autoras.

A seguir, imagens registradas pelo Google Street View que exemplificam as classificações adotadas:

Figuras 1 a 6 – Registros de imóveis não-operacionais do INSS



(1) Sem uso. R. Sto. Antônio 630, São Paulo, SP.

(2) Ocupação existente: educação. R. Los Álamos 13, São Paulo, SP.

(3) Ocupação existente: infraestrutura. R. da Consolação 2367, São Paulo, SP.



(4) Ocupação existente: saúde.
Av. Brigadeiro Luiz Antônio
2652, São Paulo, SP.



(5) Ocupação existente: moradia.
R. Domingues Ribas, Taubaté,
SP.



(6) Ocupação existente: sem
interesse público. Av. Prefeito
Passos, São Paulo, SP.

Fonte: *Google Street View*.

A partir dessa classificação, foi elaborado um mapa na plataforma Google My Maps com a indicação da localização dos imóveis. A seguir, link para acesso ao mapa: <https://www.google.com/maps/d/edit?mid=1cGZpIqmeZzS8cPenyLGiUZeeB8pc1A&usp=sharing>.

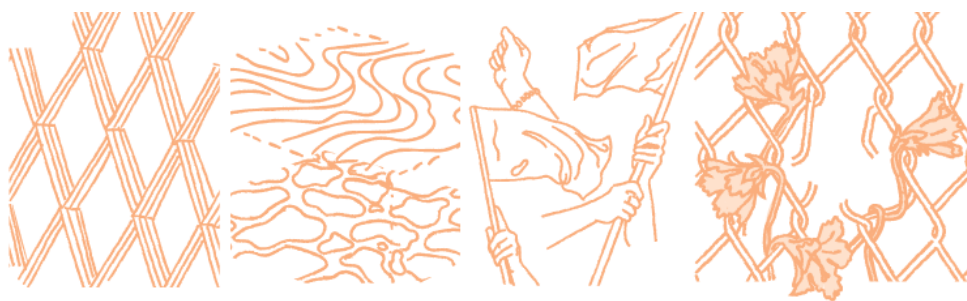
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de uma análise dos imóveis não-operacionais do FRGPS do estado de São Paulo, cerca de 4% do total de imóveis não-operacionais, chama atenção que grande parte (64%), já se encontra ocupado por equipamentos públicos (16%), uso residencial de diferentes faixas de renda (38%), usos privados sem interesse público (10%).

A lógica originalmente instituída pela legislação — que condiciona a destinação desses imóveis à sua alienação onerosa e à recomposição integral do FRGPS — mostrou-se, à luz dos dados levantados, de difícil aplicabilidade, pois os imóveis frequentemente abrigam serviços públicos ou de usos comunitários. A hipótese é de que os órgãos que fazem a gestão destes serviços não possuem orçamento para comprar o imóvel e recompor o FRGPS, por isso, o uso permanece irregular.

Nesse contexto, torna-se cada vez mais premente a ampliação das hipóteses legais de exceção à exigência de recomposição ao FRGPS, de modo a permitir a destinação definitiva e gratuita de imóveis ocupados por usos de interesse público e coletivo, como educação, saúde, moradia e infraestrutura urbana. A alteração promovida pela Lei nº 14.474/2022, ao permitir a destinação sem ressarcimento nos casos de imóveis com ocupações de baixa renda ou classificados como bens de uso comum do povo, representou avanço importante. No entanto, os dados apresentados neste estudo sugerem que esse rol de exceções ainda é insuficiente frente à realidade de uso existente dos imóveis analisados.

Além das alterações normativas, é indispensável reforçar a responsabilidade institucional do INSS na identificação precisa de seus ativos imobiliários. A ausência de informações básicas — como o número predial de diversos imóveis listados — compromete o planejamento urbano e



dificulta o avanço de políticas públicas voltadas à regularização fundiária e ao fortalecimento da presença do Estado nos territórios.

Assim, mais do que a simples alienação dos bens, o debate sobre a destinação dos imóveis do FRGPS deve estar alinhado aos desafios urbanos contemporâneos e à necessidade de fortalecimento das políticas sociais nas grandes cidades. É tempo de repensar o papel do patrimônio público como instrumento de política pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13240.htm. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14011.htm. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. **Portaria Conjunta nº 13, de 30 de março de 2021**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-13-de-30-de-marco-de-2021-311274169>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. **Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS nº 18, de 18 de fevereiro de 2021**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 fev. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-18-de-18-de-fevereiro-de-2021-304659935>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.474, de 15 de dezembro de 2022**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14474.htm. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.928, de 26 de fevereiro de 2024**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.928-de-26-de-fevereiro-de-2024-533478279>. Acesso em: 8 jun. 2025.