



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Rubem Eduardo Mello Brito

**As repercussões de despesas com imóveis em nome do INSS na cidade do
Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2023

Rubem Eduardo Mello Brito

As repercussões de despesas com imóveis em nome do INSS na cidade do Rio de Janeiro



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão

Orientador: Prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/B

B862 Brito, Rubem Eduardo Mello.
As repercussões de despesas com imóveis em nome do INSS na cidade do Rio de Janeiro / Rubem Eduardo Mello Brito. – 2023.
108 f.

Orientador: Prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.
Bibliografia: f. 103-108.

1. Instituto Nacional do Seguro Social (Brasil). – Teses. 2. Bens imóveis públicos (Rio de Janeiro) – Teses. 3. Gestão de ativos públicos. – Teses. 4. Despesa pública – Teses. I. Alves, Francisco José dos Santos. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 336.53:35(815.3)

Bibliotecário: Fabiano Salgueiro CRB7/6974

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Rubem Eduardo Mello Brito

As repercussões de despesas com imóveis em nome do INSS na cidade do Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovada em: 20 de dezembro de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ

Prof. Dr. Eduardo Felicíssimo
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ

Prof. Dr. Igor Sporch da Costa
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que me trouxeram a este momento: seja pelo amor e pela dor.

Especialmente à minha esposa, Izabela e meu filho Gabriel, pelo apoio e confiança nesse período, somados a eles meus pais, Roberval e Maria, irmã, Bruna, e sobrinhos Rafael e Vitor. Ao Professor Eduardo Felicíssimo por seu apoio, confiança e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a nosso senhor Jesus Cristo pelo exemplo dado na sua vinda nesse plano e por me proporcionar saúde e condições de chegar aqui.

Ao programa de Mestrado de Ciências Contábeis da UERJ no apoio administrativo, professores e colegas de turma que me acompanharam nessa missão.

Ao meu orientador Francisco José dos Santos Alves e ao professor Eduardo Felicíssimo pela paciência, dedicação e apoio que me conduziram na vida acadêmica e pesquisa de forma brilhante.

RESUMO

BRITO, Rubem Eduardo Mello. **As repercussões de despesas com imóveis em nome do INSS na cidade do Rio de Janeiro**. 2023. 108 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Este estudo descreve a expectativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia do governo federal, visto a manutenção de imobiliário não operacional na cidade do Rio de Janeiro com dispêndios de recursos públicos para pagamento a estes vinculados no decorrer dos últimos anos e a possível falta de tratamento a estes bens. Para responder este problema de pesquisa, o estudo foi dividido em três etapas. A primeira apresenta-se em revisão bibliográfica. Na segunda etapa coleta-se os dados para posterior análise. Na terceira e última etapa realiza-se um estudo quantitativo sobre os documentos elaborados com dados dos custos nesta rubrica e a elaboração de indicadores que permitam a visualização dos custos gerais da autarquia versando com os custos voltados para o imobiliário não operacional, ambos, sobre o pagamento de benefícios. Este trabalho proporciona uma abordagem abrangente e multidisciplinar para explorar as despesas relacionadas aos imóveis não operacionais, unindo a revisão bibliográfica sistemática à análise quantitativa, compreendendo a dinâmica desses custos e suas implicações para o INSS. O estudo é valioso não apenas para a contabilidade pública, mas também para a gestão de ativos e os processos de tomada de decisão dentro de instituições governamentais como o INSS.

Palavras-chave: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Manutenção de imóveis. Dispêndios de recursos públicos. Tratamento de ativos não operacionais. Gestão de ativos públicos.

ABSTRACT

BRITO, Rubem Eduardo Mello. **The repercussions of expenses with real estate in the name of the INSS in the city of Rio de Janeiro.** 2023. 108 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This study describes the expectations of the National Social Security Institute (INSS), an agency of the federal government, given the maintenance of non-operational real estate in the city of Rio de Janeiro with expenditure of public resources to pay these linked over the last few years and the possible lack of treatment of these goods. To answer this research problem, the study was divided into three stages. The first is presented in a bibliographical review. In the second stage, data is collected for subsequent analysis. In the third and final stage, a quantitative study is carried out on the documents prepared with cost data under this heading and the elaboration of indicators that allow the visualization of the municipality's general costs in relation to the costs focused on non-operational real estate, both, on the payment of benefits. This work provides a comprehensive and multidisciplinary approach to explore expenses related to non-operational properties, combining a systematic bibliographic review with quantitative analysis, understanding the dynamics of these costs and their implications for the INSS. The study is valuable not only for public accounting, but also for asset management and decision-making processes within government institutions such as the INSS.

Keywords: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Property maintenance. Expenditure of public resources. Treatment of non-operating assets. Public asset management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Características das demonstrações contábeis	29
Quadro 2 – Estudos anteriores	58
Quadro 3 - Balanço patrimonial das unidades gestoras 512060 e 512074 do INSS	77
Quadro 4 – Depreciação vs. bens	79
Quadro 5 – Imóveis em ocupação no Rio de Janeiro e seus valores	81
Quadro 6 – Imóveis residenciais no Rio de Janeiro	82
Quadro 7 – Benefícios do INSS em imóveis	83
Quadro 8 – Variações patrimoniais	85
Quadro 9 – Exploração de bens	86

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	INSS E SUA BASE HISTÓRICO E JURÍDICA	15
1.1	Histórico da Previdência Social no Brasil	20
1.1.1	<u>O Fundo do Regime Geral da Previdência Social</u>	26
1.2	O Sistema Contábil Governamental	28
1.3	Sistema de Custos no Setor Público	30
1.4	Análise Crítica da Classificação e Avaliação dos Ativos	35
1.5	Clarificando Termos: A Importância da Distinção entre Custos e Despesas	36
2	BENS NÃO OPERACIONAIS	37
2.1	Políticas de Gestão de Imóveis Não Operacionais	37
2.2	Decisões Sobre Imóveis Não Operacionais do INSS no Rio de Janeiro	42
2.3	Patrimônio e Receitas do INSS	43
2.4	Custos dos Imóveis não Operacionais no INSS	44
2.4.1	<u>Bens Públicos e a Gestão do Patrimônio Imobiliário do INSS</u>	48
2.4.2	<u>Custos Ocultos à Contabilidade Pública</u>	50
2.4.3	<u>Transparência e Contabilidade de Custos na Administração Pública</u>	55
3	ESTUDOS ANTERIORES	58
3.1	Seleção dos Estudos de Referência: Revisão Critérios e Justificativas	69
4	METODOLOGIA CIENTÍFICA	70
4.1	Tipologia da Pesquisa	73
4.2	Metodologia de Pesquisa	74
4.3	Obtenção de Dados	75
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	78
5.1	Bens Imóveis	78
5.2	Benefícios do INSS em Imóveis	84
5.3	Variações Patrimoniais	86
5.4	Parcerias Público-Privadas e Gestão de Bens Imóveis no INSS	97
5.5	Impactos na Saúde Financeira do INSS	97
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
	REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

A administração eficiente dos recursos públicos e a transparência na gestão das finanças governamentais são pilares fundamentais para o funcionamento eficaz de um Estado democrático (BRASIL, 2011). No contexto da contabilidade pública, a clareza e a precisão na mensuração e evidenciação dos custos associados aos ativos não operacionais assumem uma importância crucial para a tomada de decisões informadas e para a *accountability* perante a sociedade. Nesse contexto, esta dissertação concentra-se na análise do Custo dos Imóveis Não Operacionais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), considerando tanto os desafios contábeis quanto o impacto financeiro desses custos sobre os pagamentos de benefícios previdenciários.

A transparência dos atos públicos, prevista no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e regulada por meio da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011) ganha significado ao fornecer aos cidadãos a capacidade de entender como os recursos que originam da população são alocados e administrados pelos gestores dos órgãos públicos. Ressalta-se que a transparência dos atos públicos se refere à divulgação e disponibilização de informações sobre as ações e decisões tomadas por órgãos e entidades públicas. Já a publicidade, no contexto governamental, é o princípio que determina a divulgação dos atos e políticas públicas para o conhecimento da sociedade. Enquanto a transparência se concentra na disponibilização de informações, a publicidade visa promover a divulgação ativa dos atos públicos.

O Artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) é de extrema importância para a administração pública do país. Ele serve como um guia para os princípios e regras que regem a atuação do setor público, garantindo a transparência e a eficiência na gestão dos recursos e serviços oferecidos à população. Ao abranger temas como servidores públicos, fundos públicos e os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o artigo busca assegurar que a administração pública seja pautada pela ética, responsabilidade e compromisso com o bem-estar coletivo. Dessa forma, o Artigo 37 desempenha um papel fundamental na estruturação e funcionamento do Estado, promovendo a prestação de serviços de qualidade e a promoção do bem comum.

A contabilidade governamental, por sua vez, desempenha um papel fundamental ao coletar, registrar e comunicar informações financeiras que refletem a eficiência e eficácia com que esses recursos são utilizados. Em um cenário em que a escassez de recursos é uma constante, a gestão eficiente e a alocação precisam desses recursos tornarem-se imperativos para

atender às demandas sociais. Diante desse problema, surge a indagação: Como o tratamento contábil dos custos associados aos imóveis não operacionais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) impacta a transparência na gestão financeira, a tomada de decisões informadas e a *accountability* perante a sociedade, considerando a relevância desses custos para a estrutura financeira e as decisões estratégicas da instituição?

A Contabilidade de Custos, com suas ferramentas e técnicas, oferece uma abordagem valiosa para a mensuração e alocação de custos em diversas organizações. No contexto do INSS, responsável por garantir a seguridade social, de acordo com o disposto nos Arts.194 e 195 da Constituição Federal (BRASIL,1988), os custos dos imóveis não operacionais têm um papel relevante, impactando os recursos disponíveis para o pagamento de benefícios previdenciários. Diante desse cenário, o objetivo geral deste trabalho é analisar o tratamento contábil dos custos relacionados aos imóveis. Isso envolve examinar como esses custos são registrados, mensurados e evidenciados nas demonstrações contábeis da instituição. Ao identificar e analisar o tratamento contábil desses custos, busca-se proporcionar uma visão abrangente da contribuição dos imóveis não operacionais para os custos totais da entidade, contribuindo para uma compreensão de como esses ativos afetam a estrutura financeira e as decisões estratégicas do INSS. Além disso, os objetivos específicos incluem a descrição dos imóveis não operacionais, a investigação do tratamento contábil aplicado a esses bens e a identificação do impacto financeiro dos custos relacionados a essa rubrica.

A relevância intrínseca deste estudo transcende a esfera acadêmica, estendendo-se para um horizonte mais amplo de aprimoramento na administração dos recursos públicos, especialmente no contexto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ao abordar minuciosamente o tratamento contábil dos custos vinculados aos imóveis não operacionais, a pesquisa não apenas aprofunda o entendimento desses aspectos, mas também ressalta sua conexão direta com a transparência e a *accountability* nas finanças governamentais. A compreensão detalhada de como esses custos são registrados e mensurados proporciona uma visão abrangente de sua contribuição para os custos totais do INSS, alinhando-se com as exigências constitucionais e legais para uma gestão financeira transparente e responsável. Mais além, a pesquisa preenche uma lacuna relevante na literatura contábil pública ao explorar a aplicação da Contabilidade de Custos no contexto do setor público, enfatizando a pertinência dessa disciplina na gestão eficiente dos ativos governamentais.

A gestão eficiente refere-se à capacidade de administrar recursos, processos e operações de uma organização de maneira otimizada, buscando alcançar objetivos pré-determinados de forma eficaz, econômica e sustentável. Esse conceito envolve a maximização da utilização de

recursos disponíveis, a minimização de desperdícios, a tomada de decisões fundamentadas e a obtenção de resultados positivos. Esse conceito será amplamente explorado nesta dissertação, não apenas enriquecendo o conhecimento acadêmico, mas também se consolida como uma fonte valiosa para orientar ações práticas, para estudiosos, profissionais e gestores públicos empenhados na otimização da gestão financeira e na promoção da transparência nas instituições governamentais.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) enfrenta desafios financeiros significativos devido à sua missão crucial de garantir a seguridade social no Brasil. O envelhecimento da população e as mudanças na estrutura demográfica colocam o INSS sob uma pressão crescente para atender às demandas previdenciárias, com o aumento na expectativa de vida resultando em uma maior quantidade de beneficiários e, conseqüentemente, na necessidade de mais recursos financeiros para cobrir pagamentos de aposentadorias e outros benefícios sociais.

No contexto financeiro do INSS, os custos associados aos imóveis não operacionais desempenham um papel crucial, impactando diretamente os recursos disponíveis para os pagamentos de benefícios previdenciários. A análise detalhada do tratamento contábil desses custos é essencial para compreender como a alocação de recursos afeta a capacidade do INSS de cumprir sua missão. Esta pesquisa busca proporcionar uma visão mais clara de como esses custos reverberam nos resultados financeiros e operacionais do INSS, oferecendo insights valiosos para a formulação de estratégias de gestão mais eficazes e sustentáveis.

Além disso, a pesquisa visa contribuir para as discussões acadêmicas sobre a aplicação da Contabilidade Gerencial no apoio ao processo decisório em organizações. O propósito subjacente a esta investigação não se limita apenas a enriquecer o campo acadêmico das Ciências Contábeis, mas também almeja gerar conhecimento prático e aplicável tanto para a alta administração do INSS quanto para os profissionais envolvidos na contabilidade e gestão de ativos públicos. Ao analisar minuciosamente os custos dos imóveis não operacionais, o estudo busca aprimorar a tomada de decisões, assegurando uma alocação eficiente dos recursos públicos e promovendo uma gestão financeira responsável em consonância com os princípios da contabilidade pública moderna. Essa abordagem integrada visa não apenas agregar valor teórico, mas também impactar positivamente as práticas de gestão na esfera pública.

Para atingir esses objetivos, a dissertação está estruturada em seções que percorrem a evolução da Contabilidade Pública no Brasil, a aplicação da Contabilidade de Custos no setor público e o tratamento contábil dos imóveis não operacionais no INSS. Utilizando de ferramentas de pesquisa tais como referencial teórico sistemático, metodologia que visa a coleta

de dados na investigação proposta, análise minuciosa dos dados e considerações finais contendo uma reflexão crítica, a análise cuidadosa desses aspectos permitirá uma compreensão aprofundada do papel dos custos dos imóveis não operacionais na estrutura financeira da instituição e como isso se relaciona com a gestão e a sustentabilidade do sistema previdenciário.

No âmbito do Mestrado em Ciências Contábeis, esta pesquisa visa investigar e analisar os "Custos dos Imóveis Não Operacionais no INSS", concentrando-se nas implicações contábeis e financeiras desses ativos para a autarquia¹. A compreensão dos processos de alocação de custos, a identificação dos motivos para a manutenção desses imóveis e a avaliação dos impactos desses custos na instituição são pontos centrais desta pesquisa.

¹ É uma entidade administrativa autônoma, criada por lei, com personalidade jurídica própria e patrimônio independente. Realiza atividades típicas da administração pública, com alguma autonomia na gestão de recursos.

1 INSS E SUA BASE HISTÓRICO E JURÍDICA

O delineamento do panorama histórico da Previdência Social e da Contabilidade Pública no Brasil, abordado neste capítulo, proporciona uma compreensão abrangente desde os primórdios até as implicações contemporâneas. Iniciaremos nossa jornada explorando as origens e expansão da Previdência Social, além de uma análise aprofundada das raízes da Contabilidade Pública no país. Em seguida, adentraremos na normatização do sistema contábil governamental e na aplicação do sistema de custos no setor público, culminando em uma análise detalhada da origem do estoque de imóveis sob a guarda do INSS.

A trajetória da Contabilidade Pública no Brasil se entrelaça com os diferentes ciclos econômicos, refletindo e se adaptando às transformações da nação ao longo do tempo. Félix (2013) destaca a origem da contabilidade no período colonial, uma resposta à necessidade emergente de gerenciar finanças e controlar recursos. Esse ponto inicial ganha destaque com a criação das primeiras Alfândegas em 1530, marcando a expansão comercial e o surgimento da contabilidade como uma ferramenta essencial de controle. A relevância contínua desse campo culmina em 1679, com a instituição da Casa dos Contos, desempenhando um papel crucial na fiscalização e processamento das receitas e despesas estatais e impulsionando ainda mais a contabilidade no contexto brasileiro.

Buesa (2010) destaca que o Brasil experimentou distintos ciclos econômicos, sendo o ciclo do ouro um dos mais notáveis. Esse período trouxe transformações socioculturais e econômicas, resultando em um movimento migratório em busca de riqueza. O controle das riquezas geradas pelo ciclo do ouro levou à criação das Casas de Fundição e da Moeda em Vila Rica, centros cruciais de produção e controle.

A chegada da Família Real portuguesa em 1808 trouxe consigo importantes mudanças, como a abertura dos portos brasileiros ao comércio internacional, diversificando a economia e inaugurando o Banco do Brasil. Essas transformações marcaram uma nova era e influenciaram profundamente a sociedade (REIS; SILVA, 2007).

A gestão financeira tornou-se vital com a vinda da Família Real, levando à criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda. O Alvará de 1808 estabeleceu normas contábeis e introduziu o método das partidas dobradas. A contabilidade pública brasileira, desse modo, passou a ser estruturada, visando o controle das contas públicas e a garantia da estabilidade financeira frente às mudanças trazidas pela Família Real (REIS; SILVA, 2007).

Ao longo do período colonial e imperial, a contabilidade no Brasil foi influenciada por Portugal. A criação do Erário Régio e a adoção do método das partidas dobradas refletem essa

influência. Além disso, a contabilidade era fortemente ligada às demandas da sociedade, como a formação de mão de obra qualificada para o comércio (FÉLIX, 2013).

A contabilidade pública, desde sua origem, foi orientada para o controle financeiro, porém, não necessariamente para fornecer informações. Somente após o Alvará de 1808 houve a criação de medidas de organização contábil no Brasil (BUESA, 2010).

O uso de custos no setor público inicialmente estava limitado à base orçamentária. No entanto, a promulgação da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964) e o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) expandiram a utilização de outras bases de custos, ampliando o escopo da contabilidade pública.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), instituído com a fusão Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) pela lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990 (BRASIL, 1960), sendo responsável pela seguridade social, possui um patrimônio imobiliário atípico para a natureza da sua competência. A origem desse estoque de imóveis é uma parte de destaque da investigação, pois estes ativos têm implicações significativas nos custos e na gestão financeira da instituição.

O referencial teórico apresentado abrange a evolução da Contabilidade de Custos na Administração Pública, a importância da análise de custos de imóveis não operacionais, o contexto específico do INSS e seus ativos imobiliários, além das abordagens contábeis para mensuração desses custos. Esses elementos fornecem uma base sólida para a compreensão do tema e preparam o terreno para a análise detalhada, onde a partir deste fundamento, a pesquisa aprofundará sua análise sobre o "Custo dos Imóveis Não Operacionais no INSS".

Em 25 de março de 1824, passados dois anos desde a Proclamação da Independência, o Imperador D. Pedro I promulgou a primeira Constituição do Brasil, a qual teve um papel de suma importância na organização do nosso país. De acordo com Silva *et al.* (2007), essa Constituição estabeleceu princípios fundamentais para a administração pública, como a criação do Tesouro Nacional, responsável por gerenciar as receitas e despesas, além de ter instituído o princípio da anuidade do orçamento, permitindo sua execução pela Assembleia Geral e garantindo um controle periódico das contas públicas. Esses avanços foram relevantes para a consolidação do Estado brasileiro e para o desenvolvimento de uma gestão pública mais eficiente e responsável.

CAPÍTULO III.

Da Fazenda Nacional.

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de “**Thesouro Nacional**” aonde em diversas Estações, devidamente

estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio. (Vide Lei de 12.10.1832)

Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras. (Vide Lei de 12.10.1832)

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um **Balanço geral** da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o **orçamento geral** de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas. (BRASIL, 1824, grifos nossos).

Para Félix (2013, p. 09):

Como nesta época a administração pública que vigorava era o modelo patrimonialista, esta constituição apresenta algumas influências deste modelo como o Poder Moderador, que de acordo com o artigo 98 era a chave de todo a organização política da época e era delegada exclusivamente ao Imperador, como chefe supremo da Nação. Atreves desse poder o Rei influenciava os demais poderes (legislativo, executivo e judiciário), nomeava e demitia livremente os ministros de estado, nomeava os senadores, entre outros. Em outras palavras era uma constituição voltada para o Império.

Conforme Silva *et al.* (2007), ainda que tenham ocorrido algumas mudanças, a contabilidade na área pública ainda necessitava de ser rápida, consistente e coerente na escrituração contábil. Por este motivo, o Imperador optou por reformular o sistema contábil vigente em 1827. No entanto, essa reforma somente foi implementada em 1831, durante o governo da regência, com a criação de uma Lei que concedia autoridade ao Contador Geral para estabelecer normas relacionadas à execução contábil a serem seguidas por todas as repartições públicas, com o objetivo de padronizar os procedimentos contábeis.

Ainda de acordo com Silva *et al.* (2007), a Lei em questão foi criada com a finalidade de aprimorar a organização do Tesouro Público Nacional e das Tesourarias das Províncias, buscando maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos. Além disso, ela trouxe uma importante mudança no método contábil utilizado, estabelecendo o uso das partidas dobradas, o que possibilitou um controle mais preciso e confiável das contas e recursos. Outro avanço significativo foi a determinação de que os servidores da Fazenda deveriam ser selecionados através de concurso público, garantindo assim que apenas profissionais qualificados e aptos a lidar com as exigências contábeis fossem contratados. Com isso, a Lei representou um marco importante na história da contabilidade pública, contribuindo para sua evolução e profissionalização.

Ao avançar um pouco mais, chega-se, enfim, ao século XX. Segundo Silva *et al.* (2007), em 1914, a ausência de um sistema de contabilidade apropriado causou constrangimento ao

país, uma vez que a Inglaterra negou empréstimos ao Brasil porque o Ministro da Fazenda não pôde apresentar aos representantes britânicos a documentação contábil que comprovasse as garantias oferecidas. Esse acontecimento foi utilizado pelos governantes para perceberem a deficiência de informações contábeis e financeiras enfrentadas pelo país.

Foi criada uma comissão com o objetivo de melhorar os serviços contábeis, principalmente em relação às receitas e despesas. Com o sucesso da comissão, ela foi transformada em uma seção técnica da Diretoria-Geral de contabilidade pública, responsável por criar modelos e instrumentos contábeis. Alguns anos depois, o presidente Epitácio Pessoa assinou o Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922 (BRASIL, 1922), que aprovou o Código de Contabilidade Pública e reorganizou o sistema contábil e orçamentário do país, corrigindo a falta de um sistema adequado para a época de expansão do país (SILVA *et al.*, 2007).

De acordo com Lock e Pigatto (2005), a introdução do código de contabilidade pública em 1922 foi resultado de esforços para organizar e sistematizar a contabilidade de forma informativa. Esse acontecimento demonstrou uma preocupação crescente dos governantes em direcionar o dinheiro público para beneficiar toda a população, e não apenas uma minoria, além de sinalizar o enfraquecimento da administração patrimonialista, que não prezava pela transparência.

Houve, então, uma transição para o modelo administrativo burocrático. Analisado extensivamente por Weber (2013), tal modelo segue sistemas muito rígidos e, assim, disciplina os funcionários para que todos sigam na mesma direção. Não é um modelo, deve-se dizer, que deixa espaço para a criatividade.

Além disso, propunha-se a punição para a demonstração de emoções que não poderiam, de acordo com ele, contribuir para a administração bem-sucedida (WEBER, 2013).

Abrucio e Loureiro (2018) também destacam que Weber assim descreveu, em forma típico-ideal, as características da administração burocrática:

- O corpo de funcionários teria de ser escolhido em razão de suas especificidades técnicas, a partir de critérios de mérito e especialização.
- O cargo burocrático basear-se-ia num princípio de continuidade, daí a necessidade de ser estável.
- Além do mais, uma vez que se trata de um trabalho fixo, remunerado e com garantias, o servidor público teria de ser imparcial. Seu propósito seria o de agir em interesse público.
- O serviço público basear-se-ia em um sistema hierárquico bem definido. Tal sistema não diria respeito apenas aos funcionários, mas também aos agentes políticos.

- As atribuições dos servidores seriam fixadas em legislação apropriada, cujo propósito é o de se estabelecer um protocolo de funções e a definição de critérios universais de funcionamento.

Ora, afirmam Abrucio e Loureiro (2018, p. 26):

Em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade.

Em reação a este sistema de administração, que impregnou a esfera pública de grande parte dos países ocidentais, afirmam os autores, em fins do século XIX até a década de 70 do século XX, é que surgiu a Nova Gestão Pública. Tratava-se, isto sim, de um movimento anti burocrático, cujo propósito era o de garantir a eficiência e a competitividade.

A administração gerencial é uma evolução que não rompe completamente com a administração burocrática, mas sim se apoia nela, mantendo princípios básicos como a carreira pública e os critérios rigorosos de admissão de funcionários. A diferença está no foco do controle, que passa a ser nos resultados e não mais nos processos. A implementação da administração gerencial evoluiu naturalmente ao longo de quase vinte anos, e o Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986 (BRASIL, 1986) criou a Secretaria do Tesouro Nacional para promover a modernização dos sistemas financeiros e orçamentários do Governo Federal. O controle e auditoria passaram a ter ênfase nos aspectos financeiros (COCHRANE, 2003).

No ano seguinte após sua promulgação, a Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, trouxe tanto aspectos positivos quanto negativos para a contabilidade pública. Pereira (1996) argumenta que a constituição representou um retrocesso na administração pública, pois os serviços do Estado e das próprias estatais foram submetidos às regras burocráticas que antes eram utilizadas apenas no núcleo estratégico do Estado, o que prejudicou a maleabilidade operacional da administração indireta. Por outro lado, Cochrane (2003) destaca que a constituição introduziu a preconização do controle interno em cada poder, um controle externo apenas pelo Legislativo e a necessidade de transparência dos gastos públicos, o que melhorou o controle da execução financeira e orçamentária. Além disso, Ribeiro (2001) enfatiza que a constituição cidadã foi uma referência para o controle social no Brasil, baseada na participação do povo e na criação de instrumentos constitucionais que possibilitaram a atuação da sociedade no controle dos atos do Estado, visando o bem comum e o interesse público.

A previdência social no Brasil, como parte dessa constituição cidadã, é um exemplo dessa participação e controle social. Ela representa uma conquista histórica, garantindo direitos e segurança social aos trabalhadores.

1.1 Histórico da Previdência Social no Brasil

Para iniciar a discussão sobre como a seguridade social surgiu no Brasil, Ibrahim (2015) explica que a proteção social teve origem em iniciativas privadas e voluntárias, seguindo a mesma lógica do plano internacional, com a formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção cada vez mais presente do Estado.

No Brasil, a previdência privada teve sua origem em 1543, quando Braz Cubas criou um plano de pensão para os funcionários da Santa Casa de Misericórdia de Santos. Esse plano incluía os empregados de outras instituições que mantinham hospitais, asilos, orfanatos e casas de amparo para seus associados e para os menos favorecidos (HORVARTH JR., 2014).

A Constituição Imperial (BRASIL, 1824) previa a garantia de socorros públicos e assistência à população carente. Porém, na prática, essa previsão não foi aplicada e serviu apenas no plano filosófico para remediar a miséria decorrente do dogma da liberdade e igualdade presente na época.

Por outro lado, afirma Ibrahim (2015), em 1821, o Príncipe Regente Dom Pedro de Alcântara expediu um decreto que tratava da previdência social no Brasil, concedendo aposentadoria aos mestres e professores após 30 anos de serviço, com um abono de 1/4 dos ganhos para aqueles que continuassem em atividade.

Durante o processo de aprimoramento da proteção social no Brasil, a inclusão da palavra 'aposentadoria' na primeira Constituição republicana (BRASIL, 1891) foi um marco. Contudo, é crucial destacar que, naquela época, essa aposentadoria era restrita a funcionários públicos em casos de invalidez, deixando os trabalhadores em geral desprotegidos. Apesar dessa limitação, esse avanço significativo consolidou a aposentadoria por invalidez para funcionários públicos no artigo 75 da Constituição (CASTRO; LAZZARI, 2015). Essa delimitação histórica ressalta a evolução gradual da previdência social no país, contextualizando-a com as atuais preocupações relacionadas ao patrimônio obsoleto do INSS.

Em 1892, logo após a promulgação da Constituição de 1891, os militares influenciaram a instituição da aposentadoria por idade ou invalidez e pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha, através do Decreto nº. 127, de 29 de novembro de 1892 (BRASIL, 1892). Esse movimento resultou na criação do Seguro de Acidentes de Trabalho em 1919. No entanto,

segundo Castro e Lazzari (2015), essas aposentadorias não faziam parte de um regime previdenciário contributivo, já que os beneficiários não contribuem durante o período de atividade, sendo concedidas pelo Estado de forma graciosa, o que significa que não havia um sistema de previdência social no Brasil naquela época.

De acordo com a maioria dos especialistas em legislação nacional (CASTRO; LAZZARI, 2015), o início da Previdência Social no Brasil é marcado pela publicação do Decreto Legislativo nº 4.682, em 24 de janeiro de 1923 (BRASIL, 1923), conhecido como Lei Eloy Chaves. Essa lei criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões nas empresas de estradas de ferro existentes, que seriam financiadas por contribuições dos trabalhadores, empresas do ramo e do Estado, formando assim um sistema de custeio triplice. Essas caixas garantiam aos trabalhadores aposentadoria e pensão aos seus dependentes em caso de morte, além de assistência médica e redução de custos com medicamentos.

De acordo com Oliveira (2018, p. 77):

Acerca da Lei Eloy Chaves, afirma-se que esta assemelha-se com o modelo alemão de 1883, visto pelas suas três características fundamentais, como a obrigatoriedade de participação dos trabalhadores no sistema, a contribuição para o sistema devida pelo trabalhador, empregador e pelo Estado, este sendo responsável pela regulamentação e supervisão do sistema e, por fim, um rol de prestações definidas em lei, a fim de proteger o trabalhador em diversas situações.

De acordo com Horvarth Jr. (2014, p. 30), durante a década de 1930, houve uma transformação das caixas de pensão em Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), que passaram a ter a forma jurídica de autarquia federal e a função de controlar as finanças, a administração e a direção. Esse processo ocorreu devido à primeira crise do sistema previdenciário, que foi causada por diversas fraudes e denúncias de corrupção, levando o governo Vargas a suspender a concessão de aposentadorias por seis meses e exigindo uma revisão geral dos benefícios já concedidos (BRASIL, 1930a).

Em 1933, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), que se tornou a primeira instituição brasileira de previdência social nacional, com base na atividade econômica. Logo em seguida, outras instituições surgiram, como os Comerciários, em 1933, os Bancários, em 1934, e os Industriários, em 1936. Em 1938, foram criados o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado e o IAP dos Empregados em Transportes e Cargas (CASTRO; LAZZARI, 2015).

A Constituição Federal de 1934 estabeleceu novas regras para proteção social, incluindo direitos trabalhistas e previdenciários. O artigo 121, § 1º, alínea h, menciona explicitamente os direitos previdenciários e a custeio tripartite foi mencionada anteriormente. Em contraste, a

Constituição de 1937 não teve avanços significativos na matéria, mas destacou-se por utilizar pela primeira vez a expressão "seguro social".

A nova Constituição estabeleceu mudanças na organização do sistema, substituindo a expressão “seguro social” por “previdência social” e mantendo a tríplice contribuição. Em 1939, o Conselho Nacional do Trabalho foi reorganizado e criou-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social. Em 1943, foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho e elaborado o primeiro projeto de Consolidação das Leis da Previdência Social (VIANNA, 2012).

A Constituição de 1967 trouxe mudanças importantes na proteção social das mulheres, como a redução do tempo de serviço para aposentadoria integral e a inclusão do salário-família. Além disso, previu a criação do seguro-desemprego. Em relação aos acidentes de trabalho, o Seguro de Acidentes de Trabalho foi incorporado à Previdência Social pela Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, deixando de ser realizado por instituições privadas e passando a ser feito exclusivamente por meio de contribuições ao regime geral previdenciário (VIANNA, 2012). Oliveira (2018, p. 80) afirma que:

A Constituição Federal de 1967 foi a primeira a prever o seguro-desemprego, sem outras maiores alterações no regramento previdenciário. Lembra ainda o autor, que as alterações legislativas de 1969 também não trouxeram alterações às previsões previdenciárias do texto constitucional.

Já em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, que antes fazia parte do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Também foi criada a DATAPREV, uma empresa de processamento de dados da Previdência Social, que ainda está em funcionamento.

Em 1977, foi promulgada a Lei nº. 6.439, que instituiu o SINPAS - Sistema Nacional de Previdência Social, com o objetivo de reorganizar a Previdência Social e incluir entidades como o INPS, INAMPS, DATAPREV, FUNABEM, LBA, IAPAS e CEME (CASTRO; LAZZARI, 2015).

Segundo Vianna (2012, p. 15), houve outras mudanças legais no campo previdenciário após a promulgação da Constituição de 1988, tais como o Decreto atualmente em vigor, a Lei nº. 10.421/02, que concedeu às mães adotivas o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, além das alterações na Consolidação das Leis do Trabalho e na Lei nº. 8213/91. Também foi criado o Ministério da Assistência Social através da Lei nº. 10.683 de 2003, transferindo essa responsabilidade ao Ministério da Previdência Social. Adicionalmente, a Lei nº. 11.098 de 2005 estabeleceu a Secretaria da Receita Previdenciária dentro do Ministério da Previdência Social.

De acordo com Castro e Lazzari (2015), o ano de 1990 marca a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), consolidando funções antes dispersas. As atividades relacionadas ao custeio da Seguridade Social foram transferidas para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio da Lei nº. 11.457 de 16 de março de 2007 (BRASIL, 2007), que resultou na fusão da Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária. Esse momento histórico, entretanto, traz consigo desafios que ecoam até os dias atuais. A gestão do patrimônio do INSS, composta por milhares de imóveis, tornou-se um tema de relevância crescente, especialmente quando se observa a inatividade de uma parcela significativa desses bens.

Outro momento de destaque quanto à história da previdência no Brasil é o ano de 1999, quando, ao invés de estabelecer uma idade mínima para aposentadoria voluntária no Regime Geral de Previdência Social, foi implementada uma nova forma de cálculo, chamada de "fator previdenciário", que leva em conta a idade do segurado, tempo de contribuição e expectativa de vida da população brasileira (CASTRO; LAZZARI, 2015). Além disso, a Lei nº 9.876, de 29 de novembro de 1999 (BRASIL, 1999), também introduziu uma nova forma de calcular benefícios continuados, utilizando o conceito de salário benefício, que se aplica a aposentadorias, pensões, auxílios-doença e auxílios-acidente.

Hovarth Jr. (2014, p. 54) elenca boa parte das legislações posteriores que tratam diretamente da Previdência Social no Brasil:

[...] o Decreto nº. 6.727/2008, a Lei nº. 12.023/09, a Lei nº. 12.190/10, a importante Lei de nº. 12.435/11 que alterou a LOAS, já citada previamente, dando nova redação a alguns artigos, bem como elencou as Leis de nº. 12.440/11, 12.618/12 (instituiu o regime de previdência complementar aos servidores públicos federais de cargo efetivo) e a Lei nº. 12.692/12 (alterou os arts. 32 e 80 da Lei nº. 8.212/91). Além destas, o autor menciona o que descreveu a Emenda Constitucional de nº 72/2013, alterando o art. 7º da Constituição Federal assegurando aos domésticos os direitos elencados em alguns dos incisos do referido artigo, bem como sua integração à previdência social, além de lembrar da Lei Complementar nº. 142/2013, a qual regulamentou o § 1º do art. 201 da CF/88, no que tange a aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do RGPS.

Viu-se, então, que a origem da proteção social, vem da natureza humana de ajudar aqueles que enfrentam problemas imprevistos. Com o tempo, essa ideia foi se tornando mais racional e positivada, resultando na criação de instrumentos como a seguridade social e a previdência social. Mudanças na legislação relacionada à previdência social podem ser vistas como uma violação do princípio do progresso social, mas é importante equilibrar isso com outros princípios, como a reserva do possível e o equilíbrio financeiro do Estado.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer as bases para a seguridade social, representou um marco significativo na evolução da Previdência Social no Brasil. Essa jornada

histórica, entretanto, não é apenas um relato do passado; ela lança luz sobre os dilemas contemporâneos enfrentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em particular, a questão do patrimônio obsoleto, evidenciada nas análises contábeis e relatórios recentes, revela-se como uma consequência intrincada dessas transformações ao longo dos anos. Essa inatividade, denotada por ocupações irregulares e falta de exploração econômica, emerge como um ponto crítico a ser abordado estrategicamente.

Conforme estabelece Andrade (2017) hoje o INSS enfrenta o problema do seu patrimônio obsoleto, que causa custos com manutenção, pagamento de impostos e não cria retorno ao fundo do regime geral da previdência social. A autora afirma que, segundo os dirigentes executivos do INSS e o levantamento contábil realizado em 31/12/2003, dos 5.133 imóveis pertencentes à autarquia, aproximadamente 1.385 estavam sendo ocupados indevidamente, enquanto 1.008 encontravam-se desocupados. Isso implica que cerca de 46,6% dos bens imobiliários não estavam cumprindo sua função social. Essa situação, conforme os Relatórios de Contas Anuais disponibilizados pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União por meio de seu portal, permanece inalterada. O Relatório e Certificado de Auditoria, juntamente com o Parecer do Dirigente de Controle Interno do INSS referentes ao Processo de Contas Anual de 2014, indicam que, dentre os 5.749 imóveis totais, 1.360 estavam sendo ocupados irregularmente, inclusive por órgãos da administração pública.

Andrade (2017) mostra que, em 1977, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) foi estabelecido pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977. Sua função principal era fornecer assistência médica aos trabalhadores contribuintes da previdência social, sendo parte integrante do recém-criado Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), também instituído por essa mesma lei. O SINPAS redistribuiu responsabilidades do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), designando ao INAMPS a assistência médica aos segurados e ao Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) a gestão financeira, enquanto o INPS manteve apenas a competência para a concessão de benefícios.

Ainda conforme Andrade (2017) o patrimônio do INAMPS foi definido pelo inciso II do artigo 14 da referida lei, constituindo-se pelos bens que o INPS, o FUNRURAL, a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o IPASE atualmente utilizam na prestação de assistência médica". Com o encerramento do INAMPS em 1993, a União, por meio do Ministério da Saúde, assumiu suas responsabilidades, e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sucedeu tanto o INPS quanto o IAPAS, conforme podemos verificar a seguir:

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir as dotações orçamentárias do Inamps para o Fundo Nacional de Saúde, observados os mesmos subprojetos, subatividades e grupos de despesas previstos na Lei nº 8.652, de 29 de abril de 1993.

§ 1º Com a transferência de serviços e a doação ou a cessão de bens patrimoniais do Inamps, a União, por intermédio do Ministério da Saúde, repassará, regularmente, ao Fundo de Saúde do estado, do Distrito Federal ou do município, responsáveis pela execução dos serviços, os recursos financeiros que a esfera federal vem aplicando na sua manutenção e funcionamento.

Dessa forma, os bens que antes eram propriedade das entidades antecessoras (INPS e IAPAS) e estavam vinculados às atividades de saúde foram transferidos para a União, de acordo com a Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993. Os demais bens ficaram sob a responsabilidade do INSS.

Em 1998, a **Lei Nº 9.702, de 17 de novembro, que dispõe sobre critérios especiais para alienação de imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**, foi promulgada, que determina:

Art. 1º Fica o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS autorizado a proceder à alienação, mediante ato de autoridade competente, de bens imóveis de sua propriedade considerados desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais, observando-se, no que couber, as disposições da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998.

§ 1º Consideram-se vinculados às atividades operacionais da autarquia os imóveis residenciais destinados à ocupação por seus servidores ou dirigentes, e aqueles que, por suas características e localização, sejam declarados pelo INSS como relacionados aos seus objetivos institucionais, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

Art. 2º O INSS promoverá o cadastramento dos eventuais ocupantes dos imóveis a que se refere o caput do artigo anterior, para verificação das circunstâncias e origem de cada posse, cobrança de taxas de ocupação e atribuição de direito de preferência à aquisição dos imóveis, conforme o caso, repassando-lhes os custos correspondentes.

Art. 3º Nas alienações dos imóveis residenciais e rurais, será dada preferência a quem, comprovadamente, em 31 de dezembro de 1996, já ocupava o imóvel e esteja, até a data da formalização do respectivo instrumento, regularmente cadastrado e em dia com quaisquer obrigações junto ao INSS. (BRASIL, 1998)

Conforme podemos verificar, a usucapião dos imóveis do INSS está prevista na lei, de forma a garantir a função social da propriedade. De fato, conforme informa Andrade (2017), a ociosidade dos bens patrimoniais da autarquia previdenciária não deve ser tolerada enquanto as alienações ainda não são viáveis. Esses ativos desempenham sua função social quando são economicamente explorados para gerar recursos destinados ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A inatividade viola os princípios da eficiência (artigo 37 da Constituição Federal) e da função social da propriedade (artigo 5º, inciso XIII; artigo 182, §2º; artigo 184, todos da Constituição Federal). Além disso, contraria as disposições do Estatuto da

Cidade, que estabelece normas para o patrimônio público, sendo essas normas de ordem pública.

Andrade (2017) concluiu que a abordagem do gestor público deve equilibrar a geração de receitas para o FRGPS, a exploração econômica e outras melhorias de cunho social, como o direito à moradia, aprimoramento dos serviços públicos, acesso à cultura, educação e implementação de serviços de saúde. Isso é possível quando alinhado às políticas públicas urbanas, especialmente ao considerar edifícios localizados em áreas urbanas bem equipadas com infraestrutura.

Ao traçar a trajetória histórica da Previdência Social no Brasil, torna-se palpável a interconexão entre as metamorfoses legislativas e institucionais e os desafios enfrentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na contemporaneidade. O caleidoscópio de mudanças ao longo do tempo não apenas delinea a evolução do sistema previdenciário, mas também lança luz sobre dilemas específicos que reverberam no presente. Uma transição precisa do passado para o presente revela que a problemática do patrimônio obsoleto do INSS não é um fenômeno isolado, mas uma resultante intrincada de políticas, regulamentações e transformações estruturais ocorridas ao longo dos anos. A compreensão desses elementos históricos é vital para orientar estratégias contemporâneas, abrindo caminho para soluções mais eficientes e adaptáveis aos desafios atuais. Assim, a análise do patrimônio obsoleto transcende a mera inatividade de bens e emerge como um reflexo das complexidades intrínsecas ao desenvolvimento da Previdência Social no Brasil, demandando abordagens inovadoras e contextualizadas para sua resolução.

1.1.1 O Fundo do Regime Geral da Previdência Social

Atualmente o Fundo do Regime da Previdência Social no Brasil refere-se a uma parte essencial do sistema previdenciário do país, composto principalmente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Este regime destina-se aos trabalhadores do setor privado, e suas contribuições são direcionadas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que administra o fundo previdenciário. Os trabalhadores contribuem ao longo de suas carreiras para o Fundo da Previdência Social do RGPS, por meio das contribuições ao INSS. Essas contribuições são fundamentais para financiar uma variedade de benefícios previdenciários, incluindo aposentadorias, pensões e auxílios por incapacidade. O funcionamento do fundo visa garantir a segurança financeira dos trabalhadores quando estes se aposentam ou enfrentam situações que demandam suporte previdenciário (NULLE e MOREIRA, 2019).

Além do RGPS, é importante mencionar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que é destinado aos servidores públicos civis da União, estados e municípios. Nesse caso, os servidores contribuem para um fundo específico que atende às particularidades do serviço público. A gestão adequada do Fundo da Previdência Social é crucial para assegurar a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro, considerando os desafios demográficos e econômicos ao longo do tempo. Reformas e ajustes nas regras previdenciárias têm sido implementados para enfrentar esses desafios e garantir a continuidade do pagamento de benefícios aos segurados. Contudo, pouca atenção tem sido dada à questão dos imóveis não operacionais. Se vendidos, os recursos passariam para o fundo, ajudando, portanto, a arcar com a previdência social, que está deficitária. Justamente sobre essa questão, afirmam Nulle e Moreira (2019, p.793):

Ressalta-se que o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) foi instituído através da LRF com o objetivo de prover recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários. Contudo, o artigo 68 desta lei fere o princípio da diversidade da base de financiamento da Seguridade Social ao considerar como fonte de financiamento para a Previdência apenas as receitas das contribuições sociais, previstas na alínea a do inciso I (contribuição social do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos à pessoa física) e no inciso II (contribuição social do trabalhador e dos demais segurados da previdência social) do art. 195 da Constituição Federal de 1988.

Conforme, portanto, já apresentado, os recursos vindos das vendas desses imóveis não operacionais poderiam ter sido considerados como a base desse financiamento. Nulle e Moreira (2019) reforçam ainda a inconstitucionalidade do artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), argumentando que a criação de um fundo exclusivo para a Previdência vai de encontro ao conceito integrado de Seguridade Social presente na Constituição. Ela ressalta que os recursos provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) são considerados externos ao orçamento previdenciário e, portanto, podem ser classificados como transferências da União, quando deveriam ser tratados como recursos próprios, não transferidos. Os autores alegam que o governo utiliza a terminologia "recursos transferidos da União" para cobrir o suposto déficit previdenciário, resultando em uma interpretação equivocada da situação financeira da Previdência Social. Essa abordagem, segundo ela, coloca a Previdência como o principal foco das reformas, prejudicando o equilíbrio fiscal do governo.

Após explorarmos as complexidades e desafios relacionados ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), torna-se evidente que a gestão eficiente desse fundo está intrinsecamente ligada à compreensão e aplicação de sólidos princípios contábeis. Dando

continuidade a essa linha de raciocínio, adentrarmos no próximo capítulo com o intuito de examinar de maneira mais aprofundada o papel do sistema contábil governamental. Veremos como a contabilidade, com suas características fundamentais e normas específicas, desempenha um papel crucial na tomada de decisões dos gestores públicos, especialmente no que tange à gestão do patrimônio. Ao conectar esses dois elementos, esperamos fornecer uma visão que destaca a interdependência entre a saúde financeira do FRGPS e a eficácia do sistema contábil governamental.

1.2 O Sistema Contábil Governamental

Para Silva (2007), a contabilidade é um conjunto de informações que precisa possuir características essenciais para desempenhar sua função de maneira adequada. É necessário que as informações sejam verdadeiras e coerentes, já que a falta de veracidade pode levar a distorções e ocultação da realidade, seja por dados falsos ou pela distorção dos conceitos relacionados às transações. Silva (2007, p. 33) pretende que as demonstrações contábeis governamentais contenham as seguintes características:

a) realidade econômica (a essência sobre a forma jurídica); b) objetividade (avaliação baseada em evidências); c) evidências suficientes; d) certeza (registro do valor mais provável); e) integridade (informação deve ser completa); f) materialidade (pode excluir elementos não-importantes); g) clareza (deve ser legível e não induzir a confusão).

Após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiram dificuldades na contabilidade pública devido à falta de acordo entre a Secretaria do Tesouro Nacional, os Tribunais de Contas e os governos locais. Isso tem levado a diferentes interpretações de importantes ferramentas de controle fiscal, como a receita corrente líquida, despesas com pessoal e imposto de renda retido na fonte, dificultando a adequada reflexão da realidade econômica. Boynton, Johnson e Kell (2002, p. 176), assim descrevem como se devem dar as demonstrações contábeis, conforme pode ser contemplado no Quadro 1.

Quadro 1 – Características das demonstrações contábeis

AFIRMAÇÕES		DETALHAMENTO
Explícitas	Existências ou ocorrência	a) Ativos ou passivos da entidade existem em determinada data. b) Transações contabilizadas em determinado período ocorreram.
	Integridade	Todas as transações e as contas que deveriam ser apresentadas nas demonstrações foram efetivamente apresentadas.
Implícitas	Direitos e obrigações	Os ativos são os direitos da entidade e os passivos são as obrigações da entidade em determinada data.
	Avaliação e alocação	São adequadas as quantias pelas quais componentes de ativos, passivos, receitas e despesas aparecem nas Demonstrações Contábeis.
	Apresentação e divulgação	Determinados componentes das Demonstrações Contábeis encontram-se adequadamente classificados, descritos e evidenciados.

Fonte: BOYNTON, JOHNSON e KELL, 2002.

É possível afirmar que a padronização compara as Demonstrações Contábeis ao longo do tempo e mostra os resultados da atividade governamental. Além disso, ela é importante para melhorar a formação dos profissionais de Contabilidade nas instituições de ensino superior.

Assim, de acordo com o Conselho Federal de Contabilidade (CFC, 2008), as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) foram criadas para recuperar a finalidade da contabilidade pública, surgindo da necessidade de adequar as normas contábeis brasileiras aos padrões internacionais de contabilidade, com o objetivo de promover o constante aprimoramento conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil.

Em dezembro de 2008, as primeiras Normas Técnicas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP) foram publicadas, com o objetivo de fornecer um novo quadro conceitual para a contabilidade pública brasileira, fundamentado na doutrina contábil. A Resolução CFC 1129, de 21 de novembro de 2008 (CFC, 2008), é especialmente relevante para este estudo, pois ela aprova a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T SP) nº 16.2, que aborda o patrimônio e os sistemas contábeis das entidades públicas.

De acordo com Darós e Pereira (2009), a norma estabelece a definição do que é considerado patrimônio público e classifica os elementos patrimoniais sob uma perspectiva contábil. Além disso, ela apresenta conceitos de sistema e subsistemas de informações contábeis para os Entes Públicos. Como resultado do Sistema Contábil Público estabelecido pela NBC, surgem quatro subsistemas.

Para Darós e Pereira (2009), o subsistema orçamentário é encarregado de registrar, processar e mostrar os atos e fatos relacionados ao planejamento e execução orçamentária. Enquanto isso, o subsistema patrimonial é responsável por registrar, processar e mostrar os fatos financeiros e não financeiros que se referem às alterações qualitativas e quantitativas do patrimônio público. O subsistema de custos registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços oferecidos à sociedade pelo ente público, enquanto o subsistema de compensação é responsável por registrar, processar e mostrar os atos e fatos que possam produzir modificações no patrimônio público (DARÓS; FERREIRA, 2009).

Assim, a criação do sistema de custos é obrigatória para coletar, processar e apurar os custos gerados pela gestão de cada administrador. Isso possibilita avaliar resultados e planejar futuros programas de trabalho. O sistema de custos tem como principal contribuição a busca pela eficiência e efetividade, tornando-se um instrumento de controle social. Tal sistema de custos é o assunto da próxima seção.

O conceito de normatização, conforme destacado por Silva (2007), refere-se à busca pela uniformidade, enquanto a harmonização é caracterizada como o processo de avançar em direção à diversidade para atingir a comparabilidade global. No âmbito do setor público brasileiro, Silva (2007) recomenda a recuperação da normatização, prejudicada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando que a comparabilidade das informações contábeis depende do nível de detalhamento dos registros individuais, resultando na convergência dos resultados apresentados nas Demonstrações Contábeis. Assim, para garantir a comparabilidade entre duas demonstrações, é essencial que elas apresentem a mesma divulgação em relação a um mesmo evento.

No que diz respeito ao sistema de custos no setor público, é fundamental compreender sua importância na gestão eficiente dos recursos. A adoção de um sistema de custos aprimora a capacidade de tomada de decisões, proporciona maior transparência na alocação de recursos públicos e contribui para uma gestão mais eficaz. Nesse contexto, exploraremos os aspectos relacionados ao sistema de custos no setor público, analisando suas implicações, desafios e oportunidades para aprimorar a eficiência na gestão governamental.

1.3 Sistema de Custos no Setor Público

Há diversos autores que tratam da importância de se estabelecer um sistema de custos no setor público. Trata-se de uma forma de contribuir para que o Estado possa prestar um serviço melhor à comunidade.

De acordo com Afonso (2000), a implementação de um sistema de custos em uma organização pública ou privada se torna mais difícil à medida que a complexidade da instituição aumenta. No entanto, é comum que instituições mais complexas apresentem mais problemas e ineficiências.

No Brasil, a presença de uma estrutura organizacional complexa nos três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - tanto em suas administrações diretas quanto indiretas, representa um desafio a ser enfrentado para consolidar um sistema de custos nas contas públicas.

A dificuldade que está sendo enfrentada mostra que utilizar um sistema de custeio é tão crucial quanto garantir que o Estado continue a funcionar.

Pode-se tomar por exemplo os Estados Unidos. De acordo com Giacomini (2004) quando há conflitos bélicos em que este país está envolvido e os gastos governamentais aumentam, é comum que ocorra também um aumento na carga tributária para suprir esses gastos adicionais, o que é geralmente aceito pela população.

Além disso, em um regime democrático, é esperado que os representantes eleitos tomem decisões em nome do povo nos parlamentos, incluindo a definição do valor dos recursos financeiros a serem arrecadados pelos tesouros públicos.

A implementação de um sistema de custeamento dará ao poder público uma vantagem, já que os gestores poderão usá-lo para reduzir os custos do governo, aliviar a carga tributária para a população, tornar os gastos públicos mais transparentes e eficientes, entre outras coisas. Assim, afirma Silva (1999, p. 39):

A utilização dos conceitos de custo nas entidades governamentais é importante para conhecer a formação dos custos das atividades, programas e projetos. Com a consequente contribuição para o conhecimento dos efeitos econômicos, financeiros e políticos sobre o cidadão, e, ainda, para servir de instrumento de gestão, facilitando o planejamento estratégico, a tomada de decisões e o controle (SILVA, 1999, p. 39).

A aplicação do sistema de custos na administração pública pode guiar de forma mais eficiente a alocação dos recursos, resultando em uma diminuição dos gastos e, conseqüentemente, uma solução viável para equilibrar as contas públicas. Entretanto, é importante considerar a qualidade dos serviços oferecidos, seus benefícios e identificar quais os gastos desnecessários que poderiam ser evitados (MARTINS, 2010).

De acordo com Martins (2010), conhecer os processos de execução é fundamental para reduzir custos sem prejudicar a qualidade dos serviços. É importante implantar e gerir os custos públicos e comparar os valores orçados com os gastos reais.

O autor destaca a necessidade de avaliar os custos dos serviços por meio de um sistema que integre planejamento, orçamento, controle e tomada de decisões, a fim de otimizar os recursos escassos na prestação de serviços públicos.

Para Miola (2003, p. 54):

É preciso que se conheça e divulgue amplamente (em nome do princípio da publicidade e da transparência) o "perfil" dos dispêndios processados pela Administração; a participação de cada elemento, de cada item no conjunto dos gastos públicos. Isto não apenas como imprescindível instrumento de gestão e planejamento, mas também para permitir o necessário controle por parte dos Paramentos, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, dos cidadãos e das organizações.

Isto significa que é importante que seja divulgado e conhecido em larga escala o detalhamento dos gastos processados pela Administração, incluindo a contribuição de cada elemento e item no total dos gastos públicos. Destaca-se que para uma gestão e planejamento eficazes seja permitido que o controle necessário seja exercido pelos Paramentos, Tribunais de Contas, Ministério Público, cidadãos e organizações, em nome da transparência e do princípio da publicidade.

De acordo com Martins (2010), a contabilidade de custos foi inicialmente criada para controlar os estoques de mercadorias e produtos, deixando de fora as empresas prestadoras de serviços. No entanto, com a complexidade das operações realizadas por essas entidades e a concorrência no setor, houve a necessidade de melhorar a gestão de custos e conseqüentemente, a contabilidade dessas empresas. É importante observar que a prestação de serviços é o foco central da atividade pública em relação aos seus clientes, os cidadãos.

Destaca-se a importância de a administração pública apurar seus custos para proporcionar mais transparência e eficiência nos gastos públicos. É ressaltado que, diferentemente do setor privado, os produtos e/ou serviços oferecidos pelo setor público não sofrem a mesma avaliação de qualidade, o que aumenta a importância de a população fiscalizar e exigir informações sobre o valor gasto na produção e oferta desses serviços. O objetivo do setor público é proporcionar o maior grau possível de bem-estar social (MARTINS, 2010).

A análise dos custos das atividades públicas é importante para que a administração possa identificar a necessidade de aperfeiçoamentos e reestruturações. Além disso, a contabilidade pública de custos possibilita um maior controle social dos gastos, já que as informações são publicadas e podem ser comparadas com os custos da iniciativa privada por meio de unidades de medidas específicas, como o custo por aluno na educação, por exemplo. Conforme Leal (2003), isso permite que a sociedade exerça um controle direto sobre os gastos públicos.

O texto destaca a importância da existência de um sistema de custos na atividade pública, pois sem ele não é possível fornecer informações valiosas para o controle social dos atos de gestão. Segundo Piscitelli (2007), a falta desse sistema impede que o governo e a sociedade saiba quanto custam os serviços públicos.

Além disso, a implantação de uma sistemática de custeio na administração pública pode melhorar as rotinas de trabalho, eliminando aquelas que não agregam valor ao serviço e/ou representam desperdício de recursos públicos, e possibilitar a avaliação de desempenho e produtividade.

Essa falta de um sistema de custos nos órgãos públicos, como fala Piscitelli (2007), pode causar falhas no processo orçamentário e na gestão dos recursos públicos. Conclui-se, portanto, que a adoção de um sistema de custos é fundamental para uma gestão eficiente e transparente dos recursos públicos.

A medição de custos, por apresentar maior transparência, demanda esforços constantes na busca por resultados excelentes e na eliminação de desperdícios. Os gestores dos órgãos públicos têm a responsabilidade de tomar decisões que afetam a utilização dos recursos orçamentários e precisam dessas informações para subsidiar suas escolhas e alcançar os melhores resultados possíveis.

Vale lembrar que inicialmente, a lei nº 4.320/1964 determinou que apenas as instituições públicas que realizavam serviços públicos industriais eram obrigadas a incluir regras de contabilidade de custos em suas escriturações contábeis. Essa obrigatoriedade da utilização de sistema de custos na administração pública teve início com o artigo 99 desta lei:

Art. 99. Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum.

De acordo com esse conceito, seria viável determinar os gastos de produção que ocorreram e os valores dos produtos produzidos. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), ampliou a exigência de apuração de custos para toda a administração pública federal: "Art. 79. A contabilidade deve calcular os custos dos serviços de forma a mostrar os resultados da gestão".

Segundo Feijó (2013) a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, no Brasil, passa por um momento de grandes desafios e mudanças estruturais e de indispensáveis atualizações, com foco no registro, mensuração e evidenciação integral do patrimônio público.

Os legisladores brasileiros previram que a administração pública manterá um sistema de custos que permitirá avaliar e acompanhar aspectos relacionados à gestão do Ente Público,

em conformidade com o que já estava disposto na Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964), e no Decreto Lei 200 de 1967 (BRASIL, 1967). Isso está previsto no parágrafo 3º do artigo 50 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

De acordo com Ribeiro Filho (2001), o dispositivo em questão expandiu significativamente os limites do escopo estabelecido no artigo 99 da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964), que se refere apenas aos serviços públicos industriais, uma vez que na época o Estado dava maior importância às suas atividades de produção decorrentes de suas organizações estatais. Na esfera Federal, o inciso V do artigo 15 da Lei 10.180/2001 (BRASIL, 2001), que organiza e disciplina os sistemas de planejamento, orçamento, administração, contabilidade e controle interno do Governo Federal, aborda a necessidade de transparência nos custos dos programas da Administração Pública Federal.

Ainda no que diz respeito ao amparo legal para a realização do sistema de custos aplicados ao setor público, recentemente, foi estabelecido pela Portaria STN 406/2011 (BRASIL, 2011), um plano de contas obrigatório para os municípios em 2013. Esse plano estabelece conceitos básicos, regras e registros dos atos e acontecimentos praticados pelas entidades públicas, proporcionando maior flexibilidade no gerenciamento e consolidação dos dados obtidos.

A contabilidade pública está passando por uma transformação motivada pela busca da convergência aos padrões internacionais, começando pela escrituração das contas referentes à apuração de custos nas entidades públicas.

Por fim, destaca-se a importância da contabilidade de custos no setor público, que é obrigatória desde a criação da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964), mas muitas entidades públicas não adotam devido ao foco no cumprimento orçamentário. Com a criação da LRF, o assunto de custos se tornou relevante novamente, pois a norma estabelece ações transparentes para prevenir riscos e identificar desvios que possam afetar as finanças públicas. Portanto, cabe aos gestores se adaptarem à implantação do sistema e utilizarem as informações geradas para suas decisões e transparência.

Finalmente, constata-se que a contabilidade pública tem experimentado transformações em seus conceitos e abordagens, sendo a mais impactante a sua evolução de simples gestora do patrimônio público para uma ferramenta essencial ao trabalho dos gestores. Ela não só gerencia ativos, mas também fornece informações cruciais para aprimorar as decisões e a transparência perante a sociedade. Diante desse cenário dinâmico, surge a relevância do sistema de custos no setor público, uma vez que desempenha um papel fundamental na busca por uma gestão eficiente e transparente. A transição para o próximo capítulo explora as políticas de gestão de

imóveis não operacionais, destacando os desafios, estratégias e implicações dessa abordagem na administração pública.

1.4 Análise Crítica da Classificação e Avaliação dos Ativos

Este capítulo aborda de forma crítica e reflexiva a classificação e avaliação dos ativos em contextos empresariais, destacando a importância estratégica desses elementos patrimoniais na gestão organizacional. A compreensão aprofundada desses processos contábeis é essencial para uma tomada de decisões eficaz, transparência nas demonstrações financeiras e conformidade com normas internacionais.

A correta classificação e avaliação dos ativos constituem aspectos fundamentais na gestão empresarial, influenciando diretamente a tomada de decisões e a transparência financeira. A compreensão dos critérios de classificação, reconhecimento e mensuração dos ativos torna-se crucial para uma visão holística do patrimônio de uma organização.

No âmbito do Ativo Circulante, a liquidez imediata dos recursos, como caixa e estoques, desempenha um papel crucial na sustentabilidade operacional. Contudo, a análise crítica transcende a mera categorização e explora a dinâmica entre esses elementos, questionando como a gestão eficaz desses ativos pode impactar o ciclo operacional e a saúde financeira.

A abordagem do Ativo Não Circulante revela a importância do Ativo Imobilizado e Intangível na geração de valor a longo prazo. A crítica se estende à mensuração do valor desses ativos, especialmente no caso dos intangíveis, cujo impacto nem sempre é tangível, mas intrinsecamente valioso para a organização.

A categoria de Investimentos destaca-se não apenas como uma alocação de recursos financeiros, mas como um indicador das estratégias de expansão e diversificação. A análise crítica desafia a visão convencional desses investimentos, questionando como as participações em outras empresas contribuem para a criação de valor e a sustentabilidade organizacional.

O Ativo Diferido e Ativo Financeiro são explorados criticamente, evidenciando a necessidade de uma abordagem cuidadosa na alocação e divulgação desses elementos. As implicações para o reconhecimento de despesas pré-pagas ao longo do tempo e a gestão eficiente de instrumentos financeiros são discutidas em profundidade.

O capítulo conclui destacando que, além da conformidade com as normas contábeis, a análise crítica da classificação e avaliação dos ativos é vital para uma gestão financeira eficaz e estratégica. A reflexão sobre como esses elementos patrimoniais se entrelaçam na dinâmica

empresarial proporciona insights valiosos para a tomada de decisões informadas, promovendo a transparência e a sustentabilidade financeira das organizações.

Essa abordagem crítica, fundamentada em sólidos princípios contábeis, não apenas lança luz sobre as práticas atuais, mas também estimula o pensamento inovador sobre como a contabilidade de ativos pode evoluir para melhor atender às demandas em constante mudança do cenário empresarial contemporâneo.

1.5 Clarificando Termos: A Importância da Distinção entre Custos e Despesas

A correta diferenciação entre custos e despesas é de suma importância no campo contábil, especialmente no contexto do INSS, onde imóveis não operacionais representam uma parte significativa das operações financeiras. A clareza nos termos é essencial para uma compreensão precisa e abrangente dos registros contábeis e das demonstrações financeiras da instituição. No decorrer da dissertação, ambos os termos serão amplamente explorados, sendo que, em determinados momentos, a análise se concentrará nas despesas associadas a atividades administrativas e operacionais, enquanto em outros momentos se voltará para os custos ligados diretamente à produção ou à manutenção dos imóveis.

É fundamental reconhecer que custos e despesas desempenham papéis distintos nas operações contábeis. Custos estão intrinsecamente relacionados à produção de bens ou serviços, estando vinculados à atividade-fim da organização e sendo reconhecidos como despesas apenas quando os produtos ou serviços são efetivamente comercializados. Já as despesas, embora essenciais para o funcionamento e administração, não geram receitas por si só e são registradas como despesas no momento em que são incorridas.

A compreensão dessa diferenciação será crucial ao explorar os custos e despesas associados aos imóveis não operacionais do INSS, permitindo uma análise mais aprofundada do impacto financeiro dessas operações na saúde financeira da instituição. Este esclarecimento inicial pode ser inserido no início do capítulo que abordará os custos e despesas associados aos imóveis não operacionais, servindo como um guia para a análise detalhada que se seguirá.

2 BENS NÃO OPERACIONAIS

A administração eficaz do patrimônio imobiliário de uma entidade transcende a gestão rotineira de ativos operacionais. Nesse contexto, os bens não operacionais emergem como elementos cruciais, delineando uma faceta muitas vezes negligenciada da contabilidade pública. Estes ativos, que não estão diretamente envolvidos nas atividades centrais da organização, apresentam desafios distintos e exigem uma abordagem estratégica para sua gestão. Este parágrafo introdutório visa lançar luz sobre a importância dos bens não operacionais, destacando sua definição, diversidade e o impacto que exercem sobre a saúde financeira e a transparência das entidades governamentais.

A dissertação em questão propõe uma análise abrangente sobre a gestão de bens não operacionais, com um foco específico no contexto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no Rio de Janeiro. Este capítulo estabelece o cenário para a discussão aprofundada que se seguirá, abordando de forma sucinta, mas impactante, a importância estratégica desses bens no âmbito da administração pública.

Ao longo dessas análises, o foco estará na compreensão da gestão de bens não operacionais como parte integrante da estratégia geral do INSS. Considerando as políticas de gestão de imóveis não operacionais e a relação entre patrimônio, receitas e custos, o objetivo é proporcionar uma visão completa e embasada sobre como as decisões relacionadas a esses ativos impactam não apenas as finanças, mas também a eficiência operacional e a transparência da instituição.

Dentro desse contexto, a última seção, referente aos estudos anteriores, servirá como base para entender como a pesquisa existente abordou essas questões e onde há lacunas a serem preenchidas. Esta dissertação busca, assim, contribuir para o corpo de conhecimento, oferecendo insights valiosos e soluções práticas para aprimorar a gestão de bens não operacionais no âmbito governamental, com um foco específico no INSS.

2.1 Políticas de Gestão de Imóveis Não Operacionais

As políticas podem variar de acordo com a instituição, o contexto político, econômico e legal. Quando se trata de abordar imóveis não operacionais no Rio de Janeiro, existem vários tópicos que devem ser levados em consideração: Os imóveis não operacionais no INSS que são

levados em consideração, geralmente são terrenos baldios, edifícios abandonados, propriedades subutilizadas, entre outros. O impacto financeiro da manutenção de imóveis não operacionais nas contas públicas, incluindo os custos de manutenção, impostos, serviços públicos e perda de receita potencial não podem ser ignorados. As razões pelas quais os imóveis tornam-se inoperantes, como falta de demanda, mudanças nas necessidades da comunidade, problemas de infraestrutura, entre outros precisam sempre ser levadas em consideração.

Existem algumas estratégias de reutilização e revitalização de imóveis não operacionais, como projetos e parcerias público-privadas e programas de habitação que geram impacto social e comunitário em determinadas áreas, aprimorando questões de segurança, degradação do ambiente urbano e desvalorização de propriedades vizinhas, onde o impacto econômico da inoperância de imóveis na economia local, incluindo perda de investimento, geração de empregos e desenvolvimento econômico.

Antieli e Tramontado (2016) estudaram que a Constituição em vigor, que representa um marco crucial na redemocratização e na transformação das relações políticas e sociais no país, especificamente no contexto da reforma urbana, foi elaborada com base em iniciativas populares. Por isso, no que se refere ao direito à moradia, a Constituição o eleva a um direito social e, portanto, obrigação do Estado. Nesse contexto, conforme afirmam os autores, cerca de 130 mil cidadãos contribuíram para a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, que deu origem aos artigos 182 e 183, conhecidos como "Da Política Urbana." Observa-se então o que dizem os artigos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Antieli e Tramontado (2016) exprimem que esses artigos abordam uma série de questões, incluindo a função social da propriedade urbana, estabelecendo possíveis sanções em caso de não cumprimento da lei. A partir desse novo arcabouço legal, a democratização da gestão urbana tornou-se fundamental, desempenhando um papel central no discurso dos movimentos sociais que buscam garantir o acesso à moradia e uma distribuição mais equitativa dos benefícios urbanos. Nessa perspectiva, ainda estudam os autores, é evidente que a população em geral não foi simplesmente receptora passiva dessa emenda; milhares de pessoas desempenharam um papel ativo na construção do conceito de função social aplicado ao contexto urbano e na criação de parâmetros para a ação pública e institucional nas cidades. Em outras palavras, os participantes não foram meros objetos, mas agentes ativos da mudança.

Algumas tendências futuras na gestão de imóveis não operacionais no INSS, como inovações tecnológicas, mudanças nas políticas públicas e novas abordagens para a revitalização urbana visam explorar como imóveis não operacionais podem afetar a sustentabilidade ambiental, incluindo problemas de contaminação, desperdício de recursos e impactos no ecossistema urbano.

As políticas adotadas pelo governo ou órgãos públicos para a gestão de imóveis não operacionais no INSS podem variar de acordo com o país, nível de governo e contextos específicos. No entanto, algumas estratégias comuns incluem:

- **Inventário e Avaliação:** Realizar um inventário detalhado de todos os imóveis não operacionais sob posse do governo ou órgãos públicos, e avaliar sua condição, valor de mercado e potencial de uso.
- **Racionalização de Ativos:** Identificar imóveis que não estão sendo usados de forma eficiente e avaliar se eles podem ser vendidos, alugados ou utilizados de maneira mais produtiva.
- **Política de Venda ou Locação:** Definir critérios claros para a venda ou locação de imóveis não operacionais, incluindo a definição de preços justos e transparentes, bem como os procedimentos para seleção de compradores ou locatários.
- **Reutilização e Requalificação:** Explorar oportunidades para reutilizar ou requalificar imóveis não operacionais para atender às necessidades da comunidade, como a conversão de prédios abandonados em espaços culturais, educacionais ou de lazer.
- **Parcerias Público-Privadas:** Explorar parcerias com o setor privado para revitalizar imóveis não operacionais, compartilhando custos e benefícios.
- **Políticas de Transparência:** Tornar o processo de gestão de imóveis não operacionais transparente, divulgando informações sobre decisões, avaliações e resultados.

- **Uso Temporário:** Permitir o uso temporário de imóveis não operacionais por grupos comunitários, organizações sem fins lucrativos ou outros interessados, enquanto não são definidos planos de longo prazo.

- **Avaliação de Custos e Benefícios:** Realizar análises de custo-benefício para determinar se a manutenção de um imóvel não operacional é justificável, considerando custos de manutenção, potencial de geração de receita e impactos sociais.

- **Planejamento Estratégico:** Desenvolver planos estratégicos para cada imóvel não operacional, considerando as necessidades da organização e da comunidade.

- **Capacitação e Treinamento:** Capacitar os responsáveis pela gestão de imóveis não operacionais para tomarem decisões informadas e estratégicas.

Aspectos Jurídicos e Regulatórios são componentes críticos na gestão de imóveis não operacionais, uma vez que estabelecem o quadro legal e normativo dentro do qual esses ativos são gerenciados. A abordagem correta desses aspectos garante a conformidade, a transparência e a eficiência nas operações envolvendo imóveis públicos ou privados.

A primeira consideração jurídica é a determinação clara da propriedade dos imóveis não operacionais. Isso envolve a análise de títulos de propriedade, registros públicos e outros documentos legais que atestem a titularidade. Garantir que a entidade que gerencia o imóvel tenha o direito legal de tomar decisões sobre seu uso é fundamental para evitar litígios futuros.

A gestão de imóveis não operacionais traz consigo responsabilidades legais, incluindo a manutenção da propriedade, segurança, conformidade ambiental e o cumprimento de obrigações fiscais. O não cumprimento dessas responsabilidades pode resultar em penalidades legais e financeiras.

Regulamentos de zoneamento e uso do solo estabelecem como os imóveis podem ser utilizados em termos de atividades permitidas, densidade populacional, construção e outros aspectos. É importante conhecer esses regulamentos para garantir que qualquer uso planejado ou proposto para um imóvel esteja de acordo com a legislação local.

Em muitos casos, imóveis não operacionais podem estar sujeitos a leis ambientais e de conservação que regulam sua utilização, manutenção e preservação. Assim deve-se estar ciente dessas leis para evitar problemas legais e minimizar impactos negativos ao meio ambiente.

Em outros casos, órgãos governamentais podem adotar a desapropriação de imóveis para fins de utilidade pública. Conhecer as leis que regem esse processo e garantir que os proprietários sejam justamente compensados é fundamental.

Quando se trata de vender, alugar ou ceder o uso de imóveis não operacionais, a negociação de contratos é uma parte distinta. Questões como termos de locação, prazos,

condições de venda e responsabilidades de manutenção devem ser tratadas legalmente para proteger os interesses das partes envolvidas.

Em resumo, os aspectos jurídicos e regulatórios desempenham um papel vital na gestão de imóveis não operacionais. Um entendimento sólido desses aspectos é necessário para garantir que as decisões tomadas estejam em conformidade com as leis e regulamentos locais, evitando litígios e assegurando a eficiência na administração desses ativos.

Essas estratégias podem ser adaptadas de acordo com as circunstâncias específicas de cada país, cidade ou órgão público. O objetivo geral é otimizar o uso dos ativos públicos, reduzir custos e promover benefícios econômicos, sociais e ambientais.

Ficou claro que as políticas de gestão podem variar amplamente, influenciadas por fatores como a natureza da instituição, o contexto político, econômico e legal. No cenário do Rio de Janeiro, a análise detalhada sobre imóveis não operacionais demonstrou que os impactos financeiros e socioeconômicos da inoperância desses ativos não podem ser ignorados. A abordagem sensata para lidar com esses imóveis requer uma compreensão holística de suas causas, como a falta de demanda, mudanças nas necessidades da comunidade e problemas de infraestrutura.

Foram apresentadas várias estratégias de reutilização e revitalização de imóveis não operacionais, incluindo parcerias público-privadas, programas habitacionais e projetos de revitalização urbana. A discussão também se estendeu às tendências futuras na gestão de tais imóveis, enfatizando inovações tecnológicas, mudanças nas políticas públicas e enfoques sustentáveis.

As estratégias comuns para a gestão de imóveis não operacionais foram abordadas, enfatizando a importância de inventários detalhados, avaliações precisas e políticas de venda ou locação transparentes. Também foram consideradas questões jurídicas e regulatórias, incluindo propriedade, responsabilidades legais, regulamentos de zoneamento, leis ambientais e processos de desapropriação.

Em resumo, o capítulo abordou a complexidade das políticas de gestão de imóveis não operacionais, oferecendo insights valiosos sobre como otimizar o uso desses ativos e promover benefícios econômicos, sociais e ambientais. A abordagem adaptativa e a compreensão das nuances locais são fundamentais para desenvolver políticas eficazes que se alinhem com os objetivos da organização, comunidade e meio ambiente. O capítulo proporciona um guia sólido para futuras pesquisas e discussões sobre a gestão de imóveis não operacionais, contribuindo para uma abordagem mais eficiente e eficaz na administração desses ativos. Em seguida iremos analisar diversos custos que envolvem a manutenção dos Imóveis não Operacionais no INSS.

2.2 Decisões Sobre Imóveis Não Operacionais do INSS no Rio de Janeiro

Os imóveis não operacionais do INSS na cidade do Rio de Janeiro podem ser objeto de diferentes decisões, incluindo a venda ou a geração de renda por meio de locação ou outras formas de utilização. De acordo com a legislação, a gestão dos imóveis não operacionais do INSS é de responsabilidade da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), que pode tomar decisões sobre a melhor forma de utilização desses imóveis, visando o interesse público e a otimização dos recursos patrimoniais.

A venda ou aluguel de imóveis pode gerar uma receita imediata para o INSS, reduzir os custos de manutenção e gestão, e oferecer potencial para investir os recursos obtidos em áreas prioritárias. No entanto, a desvantagem inclui a possível perda de patrimônio a longo prazo, a perda de controle sobre o uso futuro dos imóveis e o impacto potencial sobre a comunidade local, especialmente se os imóveis tiverem valor histórico ou cultural.

Para minimizar a perda de patrimônio, algumas estratégias que podem ser adotadas incluem a avaliação cuidadosa do valor histórico e cultural dos imóveis, a busca por parcerias público-privadas que possam preservar e revitalizar os imóveis, e a consideração de alternativas de uso que possam manter a relevância e importância dos imóveis para a comunidade local. Além disso, a realização de estudos de impacto e consultas públicas pode ajudar a identificar soluções que equilibrem os interesses do INSS com a preservação do patrimônio.

Há possibilidade de adaptação dos imóveis não operacionais do INSS para outros fins, tal como o industrial, dependendo das características e localização dos imóveis, bem como das regulamentações e diretrizes governamentais relacionadas à utilização industrial de propriedades. A viabilidade dessa adaptação pode ser avaliada considerando a demanda por espaços industriais na região, a infraestrutura disponível e a adequação das instalações para atividades industriais.

As restrições legais para adaptar imóveis para uso industrial podem incluir regulamentações relacionadas ao zoneamento, uso do solo, licenciamento ambiental, segurança e saúde ocupacional, entre outros aspectos. Essas restrições visam garantir que as atividades industriais estejam em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, protegendo o meio ambiente, a segurança pública e o bem-estar dos trabalhadores e da comunidade. É importante consultar as legislações locais e as autoridades competentes para compreender as restrições específicas que se aplicam à adaptação de imóveis para uso industrial.

A decisão sobre o que fazer com esses imóveis pode depender de diversos fatores, como a necessidade de recursos financeiros, a viabilidade de locação, a possibilidade de parcerias público-privadas, entre outros aspectos. Portanto, a decisão sobre o destino dos imóveis não operacionais do INSS na cidade do Rio de Janeiro pode variar de acordo com as circunstâncias e as políticas adotadas pela SPU e demais órgãos competentes.

2.3 Patrimônio e Receitas do INSS

O presente capítulo se dedica a uma análise sucinta dos bens e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), uma entidade crucial para o sistema previdenciário brasileiro. Entender o patrimônio e as fontes de receita do INSS é essencial para uma visão abrangente de sua sustentabilidade e capacidade de fornecer benefícios previdenciários.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) administra um vasto patrimônio composto por bens imóveis e outras fontes de renda. A gestão desses ativos é crucial para garantir a sustentabilidade financeira e a eficácia dos serviços prestados à população. A análise criteriosa dos bens do INSS, como imóveis e investimentos, é essencial para maximizar as receitas e garantir a preservação do patrimônio. Além disso, estratégias de diversificação de investimentos e a busca por parcerias podem contribuir para o aumento das rendas, promovendo uma gestão financeira mais sólida e sustentável. Nesse sentido, é fundamental promover discussões e ações que visem otimizar as receitas do INSS, garantindo o equilíbrio entre a preservação do patrimônio e a geração de renda para o cumprimento de sua missão institucional.

O INSS, como instituição responsável pela gestão da previdência social, detém um patrimônio complexo e diversificado. Isso inclui imóveis, investimentos financeiros e outros ativos que desempenham um papel fundamental na garantia da segurança financeira dos beneficiários. Explorar a composição desse patrimônio é crucial para avaliar a capacidade do INSS de cumprir suas obrigações a longo prazo.

Uma parte significativa do patrimônio do INSS está vinculada a imóveis não operacionais. À frente examinaremos detalhadamente a gestão desses ativos, discutindo a possibilidade de venda e os impactos dessa decisão no equilíbrio financeiro da instituição. A análise se estenderá à legalidade, às implicações contábeis e aos benefícios potenciais que a alienação desses imóveis pode proporcionar ao fundo previdenciário.

As principais fontes de receita do INSS incluem as contribuições dos trabalhadores, os repasses do governo e outras fontes de financiamento. Essas fontes são fundamentais para

garantir a sustentabilidade financeira da instituição e o cumprimento de sua missão de oferecer benefícios previdenciários de maneira eficaz e equitativa.

O INSS enfrenta desafios financeiros significativos, incluindo o aumento do déficit previdenciário devido ao envelhecimento da população, a necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário diante das mudanças demográficas e econômicas, e a busca por estratégias para equilibrar as receitas e as despesas previdenciárias. Esses desafios exigem medidas cuidadosamente planejadas para assegurar a continuidade da oferta de benefícios previdenciários de maneira eficaz e equitativa.

Espera-se que este capítulo forneça uma compreensão aprofundada sobre a gestão do patrimônio, das receitas e dos custos do INSS, contribuindo para o desenvolvimento de estratégias e políticas que fortaleçam a previdência social no contexto brasileiro.

2.4 Custos dos Imóveis não Operacionais no INSS

A gestão eficaz dos recursos públicos é uma preocupação fundamental para as entidades governamentais, especialmente quando se trata da administração de ativos não operacionais, como imóveis. No âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o gerenciamento dos custos associados a imóveis não operacionais é de suma importância, uma vez que pode impactar diretamente as finanças e a eficiência dos serviços prestados à população. O presente estudo tem como objetivo analisar o custo dos imóveis não operacionais no INSS, explorando as nuances da contabilidade pública e suas implicações na tomada de decisões.

Na literatura contábil, a contabilidade pública tem sido abordada como uma ferramenta crucial para promover a transparência, responsabilidade e eficiência na gestão dos recursos públicos. Segundo Marion (2008) um dos conceitos de Contabilidade: a ciência que estuda, registra, controla e informa os atos e fatos econômico-financeiros que afetam o patrimônio de uma empresa, seja pública ou privada. Assim, o objeto da Contabilidade é o próprio patrimônio. No contexto dos imóveis não operacionais, a contabilização precisa e adequada dos custos associados a esses ativos é vital para a avaliação precisa da situação financeira e para apoiar decisões informadas. Além disso, o enquadramento conceitual da contabilidade pública, como o conceito de competência e a adoção dos Princípios de Contabilidade Aplicados ao Setor Público (PCASP), influenciam a forma como os custos são registrados e relatados.

A gestão eficiente dos recursos públicos é uma questão primordial para a sustentabilidade das instituições governamentais e para a prestação de serviços de qualidade à população. Nesse contexto, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como autarquia

federal responsável pela seguridade social no Brasil, enfrenta desafios complexos relacionados à administração de seus ativos. Entre esses ativos, os imóveis não operacionais têm sido objeto de crescente atenção devido aos seus impactos diretos nos custos da instituição. O entendimento preciso e detalhado dos custos associados a esses imóveis não operacionais é crucial para uma gestão financeira responsável e para a tomada de decisões informadas.

Segundo Paiva, Fonseca e Paiva (2020) enfatizam que a administração de bens patrimoniais públicos é uma atividade crítica do governo, não apenas devido ao alto valor financeiro investido nesses ativos, mas também à sua importância para o funcionamento do Estado e o bem-estar da população. Embora essa importância esteja cada vez mais reconhecida em muitos países, incluindo naqueles altamente desenvolvidos, os sistemas públicos de gestão patrimonial muitas vezes não desempenham seu papel (como dito por várias fontes). Diversos fatores contribuem para as dificuldades enfrentadas pelo governo em todos os níveis na gestão eficaz de seus ativos patrimoniais imobiliários públicos, combinando eficiência e eficácia nos resultados. Alguns desses desafios incluem a falta de uma visão estratégica de longo prazo, conhecimento limitado sobre o portfólio existente, falta de transparência na gestão, ausência de regulamentação clara, fragilidade das estruturas institucionais encarregadas da gestão patrimonial, complexidade dos objetivos das organizações governamentais, bem como a falta ou inadequação de dados e informações sistemáticas e confiáveis relacionadas aos bens públicos, entre outros obstáculos.

A função social da propriedade desafia a noção tradicional de propriedade como algo permanente e intocável, expressa no ditado "uma vez dono, sempre dono", segundo Paiva, Fonseca e Paiva (2020). Primeiramente, a propriedade não deve ser vista apenas como um direito individual, mas também como uma instituição com uma função crítica de justiça coletiva. Portanto, esse conceito jurídico deve equilibrar interesses individuais e interesses sociais ou coletivos, garantindo que a proteção constitucional do direito à propriedade seja condicionada à sua conformidade com o interesse coletivo. Em outras palavras, as propriedades em geral não podem ser usadas, aproveitadas ou transferidas em contradição com os objetivos de benefício coletivo. Em segundo lugar, houve uma mudança na orientação jurídica do direito de propriedade. Ela passou de uma ênfase na exclusividade e nas origens (como a posse, o poder monetário e a estabilidade patrimonial) para se concentrar na função desempenhada pela propriedade na sociedade.

A pesquisa desenvolvida pelos autores mostrou, além dos problemas de interpretação das leis ou, em muitos casos, devido a esses problemas, as evidências práticas relacionadas à destinação e administração dos bens públicos pelo Estado têm revelado uma séria ineficiência

na gestão dos bens públicos no Brasil. Mesmo com a legislação específica expressa na Constituição Federal, no Código Civil e em outras leis relacionadas à administração de bens públicos, continuam a surgir evidências de negligência em relação ao princípio da função social da propriedade por parte dos administradores do patrimônio público. Isso inclui a falta de recursos financeiros, pessoal e ferramentas adequadas para avaliar e tomar decisões sobre a concessão, desativação do uso, venda, troca ou cessão de propriedades. Essas limitações levam à discricionariedade e à adoção de uma abordagem burocrática por parte do órgão responsável pela gestão dos imóveis da União.

Portanto, durante todo o processo desta pesquisa, não pode-se deixar de notar que os imóveis não operacionais do INSS no Rio de Janeiro podem acarretar diversos problemas e desafios para a instituição e para a sociedade. Alguns desses problemas incluem:

- **Custos Financeiros:** A manutenção de imóveis não operacionais implica em custos significativos, como despesas com conservação, segurança e impostos. Esses custos podem impactar negativamente o orçamento do INSS, direcionando recursos que poderiam ser usados em outras áreas essenciais.

- **Desperdício de Recursos:** Imóveis não utilizados ou subutilizados representam um desperdício de recursos, uma vez que poderiam ser realocados ou até mesmo vendidos para gerar receitas adicionais para o INSS.

- **Ocupação Irregular:** Imóveis ociosos podem atrair ocupações irregulares, como invasões ou vandalismo, resultando em prejuízos financeiros e deterioração das propriedades.

- **Falta de Transparência e *Accountability*:** A falta de um sistema eficaz de gestão de imóveis não operacionais pode levar a uma falta de transparência nas operações e à ausência de prestações de contas claras sobre a administração desses ativos.

- **Imagem Institucional:** A manutenção de imóveis abandonados ou subutilizados pode afetar negativamente a imagem do INSS, sugerindo ineficiência na gestão de recursos públicos.

E esses são apenas alguns dos exemplos de situações que podem vir a acontecer em relação a um imóvel inoperante. A atenção e os esforços da equipe do INSS não podem ser desviados da prestação de serviços essenciais para lidar com questões relacionadas à administração e manutenção desses imóveis não operacionais. Os custos associados aos imóveis não operacionais podem impactar os resultados financeiros globais do INSS, afetando a capacidade da instituição de cumprir suas obrigações e metas.

A falta de informações claras sobre a situação e utilização dos imóveis não operacionais pode dificultar a tomada de decisões estratégicas para a administração desses ativos. Imóveis não operacionais podem sofrer deterioração física ao longo do tempo, o que poderia aumentar

os custos de eventual reabilitação. Além disso, questões legais relacionadas à propriedade, como disputas de propriedade, podem surgir. Uma má gestão dos imóveis inoperantes pode levar à perda gradual de patrimônio do INSS, que poderia ser utilizado para fins mais produtivos ou de acordo com a missão da instituição.

Esses problemas destacam a importância de uma gestão eficaz e estratégica dos imóveis não operacionais do INSS no Rio de Janeiro, visando minimizar custos, otimizar recursos e garantir que esses ativos sejam utilizados de maneira apropriada e alinhada aos objetivos da instituição.

Batista, Rocha e Santos (2020), em um estudo sobre a gestão pública municipal e a transparência pública, utilizam o conceito de performance governamental para avaliar a capacidade dos poderes locais em implementar políticas e leis que garantam o interesse público e, com isso, averiguar a qualidade de um governo. Conforme afirmam os autores, um governo municipal de qualidade é imparcial e promove serviços públicos de forma efetiva. Nesse contexto, a manutenção de imóveis não operacionais pelo INSS do Rio de Janeiro é, sem dúvidas, um indicador de baixa performance de uma entidade pública e que prejudica a efetivação do interesse público e da imparcialidade que os autores observam como fundamental no exercício do poder local. Sobre a violação dessa imparcialidade, Batista, Rocha e Santos (2020, p.1385) enfatizam:

A violação dessa imparcialidade pode ocorrer tanto por falta de capacidade de executar o que foi planejado quanto pelo objetivo de obter vantagens indevidas a partir da execução parcial do poder. Esses casos indicam, respectivamente, má gestão e corrupção. Má gestão é o comportamento e/ou as decisões que levam à baixa performance, o que difere de infortúnio, isto é, de situações adversas que fogem do controle da organização e afetam seu desempenho

O capítulo enfatiza a importância crítica da gestão eficaz dos recursos públicos, especialmente os imóveis não operacionais, no contexto do INSS. A análise detalhada dos custos desses imóveis destaca a relevância da contabilidade pública para promover transparência e embasar decisões informadas. A função social da propriedade é discutida, ressaltando a necessidade de uma abordagem estratégica na gestão desses ativos. A literatura destaca desafios como custos financeiros, desperdício de recursos e ocupação irregular. O capítulo conclui destacando que a ineficiência na gestão pode resultar em problemas financeiros e deterioração física dos ativos, enfatizando a necessidade de uma abordagem estratégica. O próximo subcapítulo explora a relação entre bens públicos e a gestão do patrimônio imobiliário

do INSS, aprofundando-se nas implicações legais, sociais e econômicas desse cenário complexo.

2.4.1 Bens Públicos e a Gestão do Patrimônio Imobiliário do INSS

Bens públicos são elementos fundamentais na estrutura da teoria econômica e política, caracterizados por suas propriedades singulares de não rivalidade e não exclusão. Essa definição implica que o uso ou consumo de um bem público por um indivíduo não diminui sua disponibilidade para outros, e é impossível excluir pessoas do seu acesso.

Esses bens, conhecidos por serem de interesse e benefício coletivo, são frequentemente providos ou geridos pelo Estado. Dentre os exemplos clássicos de bens públicos encontram-se a segurança nacional, a justiça, a iluminação pública, parques, praças, defesa do meio ambiente e pesquisa científica.

Uma das características essenciais dos bens públicos reside na complexidade de se estabelecer mecanismos de mercado para sua oferta, uma vez que a ausência de preço individualizado por usuário se faz presente. Essa peculiaridade pode gerar falhas de mercado, nas quais a oferta privada do bem público seria insuficiente, demandando a intervenção do Estado.

A provisão de bens públicos é uma responsabilidade governamental, realizada por meio da arrecadação de impostos e alocação eficaz dos recursos para suprir as necessidades coletivas da sociedade. Cabe destacar que a determinação e fornecimento dos bens públicos variam conforme o contexto e as demandas específicas de cada país ou comunidade, refletindo os valores e prioridades da sociedade em questão.

Além da ausência de rivalidade e exclusão, os bens públicos possuem a característica de não serem suscetíveis à apropriação privada. Isso implica que é impossível estabelecer direitos exclusivos de propriedade sobre esses bens, tornando-os disponíveis para o uso e aproveitamento de todos os membros da sociedade.

Os bens públicos desempenham um papel vital no funcionamento da sociedade e na promoção do bem-estar coletivo. Eles são cruciais para assegurar direitos fundamentais, como segurança, justiça, educação e saúde. Além disso, os bens públicos contribuem para o desenvolvimento econômico, fornecendo infraestrutura, serviços básicos e um ambiente propício para a atividade produtiva.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) mantém um considerável patrimônio imobiliário, composto por imóveis de sua propriedade que podem ser utilizados para uma

variedade de finalidades, como estabelecimento de agências da Previdência Social, centros de atendimento, escritórios administrativos e outras atividades relacionadas à gestão previdenciária.

Tais imóveis, enquanto bens públicos, são parte do acervo do Estado brasileiro, adquiridos, mantidos e geridos pela autarquia com o intuito de cumprir suas atribuições e oferecer serviços previdenciários adequados à população. A administração do patrimônio imobiliário do INSS engloba uma série de ações, desde a aquisição e alienação de imóveis até a manutenção, reforma e segurança desses bens. A gestão é conduzida com base em normas e procedimentos específicos definidos pela autarquia e regulamentados pela legislação vigente.

É crucial ressaltar que a utilização dos imóveis do INSS deve pautar-se pelos princípios da eficiência, economicidade e interesse público. A gestão desses bens visa otimizar sua utilização, assegurando a melhor aplicação dos recursos disponíveis e atendendo às demandas tanto do INSS quanto da população beneficiária.

A Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, estabelece critérios especiais para a alienação de imóveis pertencentes ao INSS. Essa legislação apresenta normas e procedimentos específicos para a venda e transferência de propriedade de imóveis vinculados ao instituto, com o objetivo de agilizar e tornar mais eficiente o processo de alienação. O propósito é viabilizar a venda de imóveis que não sejam essenciais para as atividades-fim do INSS, contribuindo para otimizar o uso dos recursos e gerar receitas através da alienação desses bens. (BRASIL, 1998).

A referida lei estabelece diretrizes transparentes e equitativas no processo de alienação de imóveis do INSS. Estes critérios podem envolver licitações públicas, definição de valores mínimos de venda, priorização de tipos específicos de compradores (tais como pessoas físicas, entidades filantrópicas ou órgãos públicos) e emprego de procedimentos particulares para imóveis de menor valor (BRASIL, 1998).

A Lei nº 9.702/98 proporciona ao INSS orientações específicas para a alienação de imóveis de sua propriedade, conferindo à autarquia diretrizes claras para conduzir a venda de imóveis conforme as diretrizes legais (BRASIL, 1998).

Cabe ressaltar que a aplicação desta lei ocorre em conformidade com as normas suplementares, regulamentos e procedimentos estabelecidos pelo INSS, bem como pelos órgãos competentes responsáveis pela avaliação, aprovação e supervisão das transações imobiliárias. Dessa maneira, a Lei nº 9.702/98 oferece ao INSS orientações específicas para a alienação de imóveis sob sua propriedade, visando aprimorar a gestão do seu patrimônio imobiliário e viabilizar recursos financeiros adicionais para a autarquia (BRASIL, 1998).

A situação atual, caracterizada por imóveis abandonados, invadidos ou subutilizados, evidencia a necessidade de uma gestão eficiente e eficaz do patrimônio imobiliário do INSS. As medidas necessárias para otimizar a gestão desses ativos incluem a regularização dos imóveis, a exploração de parcerias para sua ocupação adequada e a realização de licitações transparentes para venda ou locação. Somente por meio de ações proativas, o INSS poderá garantir que seus bens imobiliários estejam sendo utilizados de maneira eficaz e em conformidade com a função social da propriedade.

Em última análise, a gestão adequada do patrimônio imobiliário do INSS não só atende aos princípios do uso social da propriedade, mas também contribui para o cumprimento de suas obrigações públicas e o benefício da coletividade. A aplicação efetiva das diretrizes legais e a adoção de estratégias gerenciais eficazes são cruciais para garantir que esses bens sejam empregados de maneira que atenda aos interesses da sociedade e à missão do INSS de prestar serviços previdenciários de qualidade.

Em conclusão, a seção sobre "Bens Públicos e a Gestão do Patrimônio Imobiliário do INSS" destaca a natureza fundamental dos bens públicos na estrutura econômica e política, ressaltando sua importância na promoção do bem-estar coletivo. No entanto, a atual situação de imóveis subutilizados revela a urgência de medidas proativas para regularizar, ocupar adequadamente e, quando necessário, alienar esses bens. Essa gestão responsável é essencial para assegurar o cumprimento da função social da propriedade e das obrigações públicas do INSS. Ao transitarmos para o próximo subcapítulo, "Custos Ocultos à Contabilidade Pública", exploraremos os desafios financeiros invisíveis associados à gestão desses imóveis, destacando a necessidade de uma abordagem contábil abrangente para compreender plenamente os impactos financeiros e tomar decisões informadas.

2.4.2 Custos Ocultos à Contabilidade Pública

Este subcapítulo inicia a abordagem sobre imóveis não operacionais, apresentando sua definição e exemplos, especialmente no contexto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Além disso, explora os diversos custos associados à contabilidade pública para gerir esses imóveis, ressaltando a importância da gestão estratégica na otimização de recursos. A análise detalhada revela a complexidade e relevância desses custos muitas vezes negligenciados, proporcionando uma visão mais abrangente das despesas envolvidas. Os custos ocultos, por sua vez, referem-se a despesas não imediatamente aparentes, sendo associados à gestão de imóveis não operacionais do INSS, incluindo manutenção, serviços públicos e custos

administrativos, que podem não ser imediatamente evidentes ao avaliar o patrimônio imobiliário da instituição.

Um imóvel não operacional é um bem imóvel que não é utilizado diretamente nas atividades operacionais de uma empresa, instituição ou entidade. Em outras palavras, é um imóvel que não está envolvido na produção de bens ou serviços para a geração de receita principal da organização. De acordo com Martins (2003), o termo “custo” é utilizado de muitas maneiras na contabilidade gerencial, sendo definido como “os gastos utilizados na produção de bens ou serviços”. O mesmo autor caracteriza despesa como sendo algo (bem ou serviço) consumido de forma direta ou indireta para a produção de receita.

Esses imóveis geralmente não são essenciais para a operação central do negócio ou da instituição. Eles podem incluir propriedades como terrenos, prédios, instalações ou outras propriedades que a organização possui, mas que não estão sendo usados para suas atividades principais de produção, venda ou prestação de serviços.

Exemplos de imóveis não operacionais incluem terrenos não utilizados, propriedades que estão sendo mantidas para investimento ou valorização, prédios que não são mais usados para fins de produção, entre outros. Esses imóveis podem ser mantidos por razões estratégicas, de investimento, ou podem estar à espera de futuros projetos, venda ou outras finalidades.

Agora focando especificamente no INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) pode-se incluir propriedades que não são utilizadas diretamente nas atividades essenciais da instituição, como a concessão de benefícios previdenciários. Esses imóveis podem ser mantidos por razões estratégicas, de investimento, ou podem estar aguardando decisões sobre seu uso futuro. Alguns exemplos podem ser:

- Terrenos não utilizados: O INSS pode possuir terrenos que foram adquiridos ou doados, mas que não estão sendo usados para as operações regulares da instituição.
- Prédios desocupados: Edifícios que não são mais usados para atender os beneficiários do INSS, como unidades de atendimento, podem se tornar imóveis não operacionais se não forem vendidos, alugados ou utilizados de alguma outra forma produtiva.
- Propriedades para investimento: O INSS pode possuir imóveis que foram adquiridos como investimento, como propriedades que são alugadas para gerar renda.
- Propriedades aguardando venda: Imóveis que estão à espera de venda ou leilão também podem ser considerados imóveis não operacionais, pois não estão sendo usados para as atividades primárias do INSS.

- Imóveis para fins administrativos: Prédios que não são usados diretamente para atendimento aos beneficiários, mas sim para fins administrativos, podem ser considerados imóveis não operacionais, dependendo do enfoque da análise.

É importante lembrar que os exemplos podem variar dependendo da situação específica do INSS e das decisões estratégicas que a instituição toma em relação ao gerenciamento de seus ativos imobiliários.

A gestão de imóveis não operacionais é importante para otimizar o uso dos recursos da organização, reduzir custos associados à manutenção e possíveis perdas de valor, além de considerações fiscais e contábeis.

Os custos associados à contabilidade pública para gerir um imóvel inoperante podem variar dependendo de diversos fatores, como o tamanho do imóvel, sua localização, o tipo de manutenção necessária e as políticas de gestão adotadas pela entidade governamental. Alguns dos custos que podem estar envolvidos incluem:

- Custos de Manutenção: Incluem despesas com limpeza, reparos, pintura, segurança e manutenção geral do imóvel. Mesmo que o imóvel não esteja sendo utilizado, é importante manter sua integridade física e evitar sua depreciação.

- Custos com Serviços Públicos: Mesmo que não haja atividades operacionais no imóvel, ainda pode haver custos relacionados a serviços públicos como água, energia elétrica, gás e telecomunicações.

- Custos Administrativos: Englobam as despesas associadas à administração do imóvel, como emissão de documentos, registros contábeis, elaboração de relatórios e pagamento de taxas administrativas.

- Custos de Documentação: Pode ser necessário arcar com custos relacionados à documentação legal, como registros, licenças e certificados, mesmo que o imóvel não esteja operando.

- Custos de Seguro: A contratação de um seguro para proteger o imóvel contra danos, incêndios, roubos ou outros incidentes pode ser uma despesa necessária.

- Custos de Fiscalização: Caso haja a necessidade de fiscalização periódica para garantir a integridade e segurança do imóvel, pode haver custos relacionados a esse processo.

- Custos de Depreciação: Mesmo que o imóvel não esteja sendo usado, ele pode sofrer depreciação ao longo do tempo, o que deve ser considerado na contabilidade.

- Custos de Gestão: Incluem o tempo e os recursos necessários para administrar e monitorar o imóvel, garantindo que ele atenda a regulamentos e políticas internas.

É importante ressaltar que a má gestão de um imóvel inoperante pode resultar em custos adicionais devido à falta de planejamento, negligência na manutenção e possíveis problemas legais. Portanto, uma gestão eficiente e estratégica minimiza os custos envolvidos na contabilidade pública de um imóvel inoperante.

Fabre e Borgert (2022) estudaram o comportamento de custos em governos locais a partir da abordagem da Teoria das Finanças Públicas (TFP). Essa teoria foca-se principalmente em avaliar a eficácia na gestão pública a partir do equilíbrio entre receitas e despesas. No setor público, até por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, cada despesa orçamentária precisa indicar a origem da receita. Nesse contexto, não é viável, dada as enormes demandas por políticas sociais, que custos desnecessários sejam cobertos com receitas públicas que poderiam ser usadas para fins sociais. Fabre e Borgert (2022, p.724) explica o conceito de resultado assimétrico e nos dão pistas para entender a questão dos imóveis não operacionais no do INSS no Rio de Janeiro.

No setor público, o resultado orçamentário é medido no período e se espera o equilíbrio (receita total = custo total), na temática de comportamento dos custos, que advêm do setor privado, ao passo que no comportamento é medido pela variação entre períodos (variação dos custos em relação à variação das receitas), cujo resultado pode ser simétrico ou assimétrico.

Fabre e Borgert (2022) estabelecem que o papel dos governos locais é atender a população ou promover o bem-estar, por meio de políticas públicas que demandam a alocação de recursos (custos) que são financiados por meio receitas públicas definidas no orçamento. As estratégias políticas escolhidas pelos governos têm o potencial de aumentar custos enquanto as receitas diminuem, principalmente quando os governos exercem a função estabilizadora, que tem por objetivo devolver a estabilidade econômica. Contudo, a manutenção dos imóveis não operacionais que, conforme mostraremos nas próximas seções, geram custos para o setor público, não tem função nem alocativa, distributiva ou estabilizadora e apenas geram a assimetria da qual nos falamos os autores.

Em síntese, a investigação aprofundada sobre os custos que não são facilmente identificados à contabilidade pública revelou a complexidade e a importância desse aspecto muitas vezes negligenciado. Através da análise metódica das nuances financeiras e operacionais, ficou evidente que os custos ocultos podem ter um impacto substancial nas finanças públicas e na eficiência dos órgãos governamentais. A identificação desses custos não apenas oferece um quadro mais completo das despesas envolvidas, mas também possibilita uma avaliação mais precisa das atividades, processos e políticas que contribuem para esses custos não visíveis.

A conscientização sobre os impactos desses custos pode impulsionar uma mudança positiva na tomada de decisões, na alocação de recursos e na adoção de melhores práticas de gestão. Além disso, ressalta a importância de uma contabilidade pública transparente, que possa capturar esses custos de forma precisa e permitir uma análise informada para uma governança mais eficaz.

No entanto, reconhece-se que a natureza dos custos ocultos é intrínseca a cada organização e contexto governamental. Portanto, a busca por soluções requer um entendimento aprofundado das operações específicas e uma abordagem adaptativa. No contexto em constante evolução da administração pública, este capítulo oferece um ponto de partida para futuras pesquisas e discussões sobre como mitigar os custos ocultos, aprimorando a transparência financeira e promovendo uma gestão eficaz dos recursos públicos.

Custos ocultos à contabilidade pública apresenta uma análise abrangente e esclarecedora sobre um aspecto muitas vezes negligenciado na gestão de ativos imobiliários não operacionais. Neste tópico foi explorada a definição de imóveis não operacionais, bem como os exemplos que podem se enquadrar nessa categoria, tanto de forma geral quanto específica para o INSS.

Além disso, foram discutidos os diversos custos associados à contabilidade pública na gestão desses imóveis. Ficou evidente que, mesmo quando um imóvel não está sendo utilizado diretamente nas atividades operacionais, ele ainda pode gerar custos significativos, que vão desde manutenção e serviços públicos até questões administrativas e de documentação. A compreensão desses custos ocultos é crucial para uma gestão eficiente dos recursos públicos e para evitar desperdícios financeiros.

Destaca-se a importância da gestão estratégica dos imóveis não operacionais, enfatizando que uma abordagem cuidadosa pode otimizar o uso dos recursos da organização, reduzir custos associados à manutenção e perda de valor, além de garantir conformidade com considerações fiscais e contábeis.

Conclui-se que a pesquisa sobre custos ocultos à contabilidade pública é de extrema relevância para uma gestão pública eficaz e transparente. A identificação e análise desses custos não apenas fornecem uma visão mais abrangente das despesas, mas também promovem uma análise informada que pode direcionar a tomada de decisões, alocando recursos de forma mais eficiente e adotando melhores práticas de gestão.

Por fim, conclui-se que esse tópico serve como um ponto de partida para futuras pesquisas e discussões sobre como mitigar os custos nem sempre aparentes, aprimorando a transparência financeira e promovendo uma gestão eficaz dos recursos públicos. É fundamental reconhecer a natureza variável desses custos e abordar cada contexto organizacional de maneira

adaptativa, à medida que as administrações públicas evoluem em busca de uma governança mais eficaz.

Destacamos a importância da pesquisa para uma gestão eficaz e transparente, ressaltando a necessidade de uma abordagem cuidadosa para evitar desperdícios e assegurar conformidade com princípios contábeis e fiscais. Ao vincular o tema com o próximo subcapítulo, a discussão continuará explorando como a transparência na divulgação e análise dos custos desempenha um papel crucial na promoção de uma administração pública responsável e alinhada com os interesses da sociedade.

2.4.3 Transparência e Contabilidade de Custos na Administração Pública

A transparência nos atos públicos é um princípio fundamental para uma administração governamental eficaz e responsável. Ela se torna ainda mais crucial quando se trata da gestão dos recursos provenientes da população, uma vez que permite que os cidadãos tenham conhecimento de como esses recursos são utilizados pelos gestores dos órgãos responsáveis. O setor da contabilidade governamental desempenha um papel central na realização desse objetivo, ao levantar e evidenciar os valores relacionados aos gastos públicos através de demonstrações e relatórios contábeis. Essas informações não apenas promovem a transparência, mas também fornecem subsídios cruciais para a tomada de decisões que respeitem os princípios que orientam a administração pública.

A Contabilidade de Custos, por sua vez, nasceu como uma ferramenta de destaque para a tomada de decisões e o controle eficaz das organizações. Com o foco na mensuração e análise dos custos de produção e operação, ela permitiu às empresas monitorar seus resultados financeiros e maximizar seus lucros. Com isso, foi possível determinar os custos de produção e acompanhar os resultados periódicos. Essa disciplina, dividida em Contabilidade de Custos Industriais e Contabilidade de Custos Gerencial (MARTINS, 2003), viu o alcance de seu perfil gerencial expandir-se para além da Contabilidade Industrial, chegando, por exemplo, à esfera da Contabilidade Pública.

Até determinado momento, o uso de informações de custos nos órgãos do Poder Público estava restrito à base orçamentária. Contudo, isso foi mudando nas últimas décadas. De fato, os custos no âmbito do setor público tiveram seu surgimento na década de 1960, com a promulgação da Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964). De acordo com essa legislação, as entidades governamentais foram orientadas a calcular os "custos dos serviços industriais". Na mesma época, o Decreto-Lei 200/1967 (BRASIL, 1967), estabeleceu a obrigação de apurar os "custos

dos serviços, a fim de evidenciar os resultados da gestão". De fato, o Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967), promoveu a modernização da Administração Pública e, embora ele se situe dentro do paradigma burocrático, já se poderiam encontrar elementos e instrumentos que se inseriram no que, futuramente, denominar-se-ia de administração gerencial no setor público. Com isso, os dados de custos passaram a ser analisados com fins gerenciais, superando o uso limitado à Contabilidade Industrial.

Posteriormente, o Decreto 93.872/1986 (BRASIL, 1986), que regulamenta o Decreto-Lei 200 (BRASIL, 1967), prescreveu que a contabilidade deveria calcular o "custo dos projetos e atividades, com o objetivo de mostrar os resultados da gestão".

Apesar dessas diretrizes, não havia um sistema eficaz para medir os custos dos serviços públicos, projetos e atividades, nem para avaliar adequadamente o desempenho da gestão. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como dos avanços tecnológicos e da adoção dos princípios da administração pública moderna, especialmente em relação à eficiência no uso dos recursos públicos, tornou-se possível iniciar a implementação de medidas para cumprir essa exigência. A legislação após a Constituição de 1988 reforçou a necessidade de calcular os custos no setor público. A Lei Complementar 101/2000 (BRASIL, 2000), também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu que a administração pública deveria manter um "sistema de custos que possibilitasse a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial". Além disso, a Lei 10.180/2001 (BRASIL, 2001), preconizou a divulgação dos "custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal".

Desde 1960, o emprego das informações de custo em atividades gerenciais torna-se cada vez mais relevante, influenciando a eficiência econômico-financeira das instituições. Essas informações passaram a ser insumos para planos, orçamentos, cálculos de rentabilidade e outras aplicações. No entanto, somente após 1986, com o já mencionado Decreto nº 93.872/1986 (BRASIL, 1986), é que a contabilidade pública pôde apurar os custos de serviços e programas governamentais. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 50, § 3º, estabeleceu a obrigatoriedade de a Administração Pública manter um sistema de custos para avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial:

Art. 137. A contabilidade deverá apurar o custo dos projetos e atividades, de forma a evidenciar os resultados da gestão.

§ 1º A apuração do custo dos projetos e atividades terá por base os elementos fornecidos pelos órgãos de orçamento, constantes dos registros do Cadastro Orçamentário de Projeto/ Atividade, a utilização dos recursos financeiros e as informações detalhadas sobre a execução física que as unidades administrativas

gestoras deverão encaminhar ao respectivo órgão de contabilidade, na periodicidade estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 2º A falta de informação da unidade administrativa gestora sobre a execução física dos projetos e atividades a seu cargo, na forma estabelecida, acarretará o bloqueio de saques de recursos financeiros para os mesmos projetos e atividades, responsabilizando-se a autoridade administrativa faltosa pelos prejuízos decorrentes.

Em 2001, a Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001) subordina o Sistema de Contabilidade Federal do Poder Executivo à Secretaria do Tesouro Nacional, concedendo-lhe a autoridade para tratar de temas de custos na Administração Pública Federal. Neste contexto, a pesquisa proposta buscou entender o impacto dos custos relacionados ao imobiliário não operacional do INSS sobre os custos gerais de pagamento de benefícios.

De acordo com Martins (2011), considera-se que a divulgação de informações acerca dos atos da gestão pública não deve se limitar aos relatórios já previstos em dispositivos legais (relatórios fiscais e financeiros), mas também de informações qualitativas que reportem desempenho, projetos e atingimento de metas em áreas relevantes para a sociedade.

Diante dessa evolução normativa e conceitual, a presente pesquisa emerge com o objetivo de compreender o impacto dos custos relacionados aos imóveis não operacionais do INSS, examinando como eles se integram aos custos gerais da instituição e sua implicação nos pagamentos de benefícios.

3 ESTUDOS ANTERIORES

O propósito desta seção consiste em aprofundar nosso entendimento acerca da literatura relacionada ao tema, analisando os avanços já alcançados pelos estudos anteriores e identificando as lacunas que persistem. Nesse sentido, iremos examinar pesquisas realizadas por diversos autores, investigando de que maneira elas oferecem contribuições relevantes para a nossa própria pesquisa. Este processo de revisão da literatura permitirá situar nosso trabalho no contexto existente, destacando as áreas em que a investigação anterior se mostrou robusta e, igualmente, indicando onde persistem oportunidades para um aprofundamento do conhecimento.

No Quadro 2 - Estudos Anteriores, as informações estão organizadas tendo como base em seus autores e seus respectivos anos de publicação, os títulos dos trabalhos e seus resultados.

Quadro 2 - Estudos anteriores

(continua)

Autor(es)	Título	Resultados
CARNEIRO, G. R.; SILVA, E. E. D. Da	Vazios urbanos: a não utilização dos imóveis municipais em Campina Grande e o descumprimento da função social da propriedade. urbe	É necessário implementar políticas públicas que tenham como meta impedir a criação de novos espaços desocupados e adaptar essas áreas conforme as necessidades dos residentes. Para isso, é crucial entender os movimentos urbanos, assim como incorporar o conceito de "prático-sensível" de Lefebvre (2010), garantindo que as medidas propostas tenham um alto impacto positivo na vida da população.
SANTOS JR. <i>et al</i>	Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha	A realidade empírica evidencia as consequências da falta de definição da função social da propriedade, que está amplamente relacionada às contradições inerentes ao próprio conceito.
CABRAL, R. F.	Desapropriação Judicial Privada de Bens Imóveis Públicos: Enfrentamento dos Direitos Fundamentais e a Proteção aos Bens Imóveis Públicos	A destinação social refere-se à utilização de um bem com o propósito de habitação ou moradia. Considerando-os como direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal, a posse para moradia torna-se um meio essencial para alcançar os direitos assegurados pela Constituição.

Quadro 2 - Estudos anteriores

(continuação)

ALVARENGA, R. L.	Gestão de Imóveis no Setor Público: Um Relato sobre a Experiência do Estado de Minas Gerais	A pesquisa resultou na descrição das informações relacionadas à administração de propriedades no governo do estado de Minas Gerais. O texto destaca as principais responsabilidades da Diretoria Central de Gestão Imobiliária, um órgão encarregado da administração e destinação desses ativos no governo estadual. Essa diretoria passou por significativas transformações estruturais, modernizando sua abordagem de uma perspectiva mais assistencial para uma mais orientada para negócios, especialmente após sua vinculação à Secretaria de Estado de Fazenda. Quando se trata da alienação de propriedades, a diretoria mencionada procura o apoio de uma empresa estatal especializada na gestão de ativos para o governo estadual, a MGI – Minas Gerais Participações S.A.
REIS, C.; SOUZA, L. H. da S.; TESTA, J. A.	Sob os escombros: financeirização do espaço e da vida urbana em Porto Alegre	A coincidência temporal entre a demolição do casarão e a apresentação do Projeto de Lei que autoriza a alienação e permuta de bens municipais sugere uma relação que, embora possa não ser imediatamente evidente, não parece ser mera coincidência. Ambas as ações fazem parte de uma abordagem financeira na gestão urbana.
TRAJANO, R.P.	A Estratégia de Gestão dos Imóveis Públicos da União	A implementação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União - PNGPU, a partir de 2003, representou o primeiro passo na transição da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) de uma função predominantemente cartorial para uma abordagem de gestão patrimonial. Nesse contexto, o imóvel passou a ser visto como um facilitador de políticas públicas, especialmente nas áreas de habitação social e infraestrutura. A PNGPU tinha como objetivo disponibilizar esses bens para programas governamentais, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento.

Quadro 2 - Estudos anteriores

(conclusão)

PAIVA, C. C. de; FONSECA, S. A.; PAIVA, S. C.	A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA	A pesquisa evidenciou que, mesmo com a implementação do modelo de gestão patrimonial a partir dos anos 2000, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ainda mantém características de uma instituição com tradição patrimonialista. Ela continua sendo reativa às demandas relacionadas ao uso do patrimônio, deixando de assegurar plenamente o cumprimento da função social da propriedade pública.
FILGUEIRAS, F.	Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil	A falta de abordagem sobre a reforma do Estado resultou em uma inércia na administração pública. Nesse cenário, os benefícios adicionais da gestão não provocaram mudanças significativas nem um processo contínuo de revisão e desenvolvimento institucional nas organizações que integram o serviço público.

Fonte: O autor, 2023.

Damos início à análise exploratória examinando os autores Carneiro e Silva (2020) que desenvolveram uma pesquisa sobre o que chamam de vazios urbanos. Os bens imóveis pertencentes ao Estado têm o propósito de serem ferramentas para a implementação de políticas públicas e devem estar a serviço da sociedade. No entanto, é uma ocorrência frequente deparar-se com terrenos desocupados, edifícios públicos abandonados e mesmo construções que não utilizam plenamente o seu potencial, todos pertencentes ao setor público. Essa situação configura uma clara transgressão aos princípios constitucionais da função social da propriedade e da eficiência. Como resultado desse uso inadequado de bens públicos, surge um desafio recorrente em muitas das grandes cidades do Brasil: a presença de espaços urbanos subutilizados.

Os autores estudaram administrar a gestão apropriada de bens e interesses, particularmente quando pertencem à coletividade. Nesses casos, uma entidade jurídica de direito público é estabelecida para assegurar que esses ativos cumpram seus propósitos. Os órgãos e entidades exercem um controle regulado por normas de direito público sobre os bens sob sua responsabilidade, usados para servir ao interesse público. Este controle estabelece um regime jurídico especial, conferindo várias prerrogativas e, igualmente importante, obrigações (CARNEIRO E SILVA, 2020). Essas prerrogativas são concedidas com o intuito de garantir o cumprimento das funções administrativas, as quais são definidas por lei. Quando esses bens

públicos são designados para fins específicos em prol da coletividade, eles recebem proteção contra atividades como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, penhor, entre outras. O propósito subjacente ao sistema legal é claro: assegurar que esses bens sejam utilizados para cumprir os objetivos sociais e econômicos do Estado. No entanto, em muitos casos, observa-se que a finalidade designada para a propriedade pública não é devidamente respeitada. Sobre isso Carneiro e Silva (2020, p.03)

Não raramente, a própria Administração Pública acaba por ser a vítima da omissão de seus gestores, pois paga aluguel de bens necessários ao exercício de suas atividades, enquanto possui outros, de mesmas características, que se encontram ociosos e renegados. Outra consequência do abandono do patrimônio público é a formação de “vazios urbanos”. Espaços que vão de encontro aos novos conceitos de cidades sustentáveis, inteligentes e promovedoras do bem-estar social.

Carneiro e Silva (2020) ao observar atentamente as cidades brasileiras, é evidente a presença de diversos espaços que aguardam uma oportunidade para reintegrarem-se à vida urbana, seja em termos sociais, econômicos ou culturais. A deterioração dessas áreas também carrega consigo o potencial de renovação urbana no local em que estão inseridas. O planejamento e a gestão urbana desses espaços vazios requerem uma abordagem colaborativa que leve em consideração diversos fatores e envolva uma gama de atores, como autoridades públicas, a comunidade e especialistas em urbanismo. É crucial identificar as questões específicas de cada região onde esses espaços subutilizados estão localizados e compreender a essência prática desses lugares para direcionar ações que maximizem seu uso e abordem os problemas que ali se manifestam. Assim, em áreas mais desfavorecidas, onde a habitação é escassa, podem ser criados lares. Em regiões com altas taxas de desemprego, podem ser estabelecidos empreendimentos que ofereçam oportunidades econômicas, como lavanderias, oficinas de costura, cooperativas de reciclagem e espaços para artesanato, entre outros. Em locais carentes de áreas verdes e espaços de convívio social, a promoção de parques, praças e espaços verdes pode ser a solução.

Santos Jr. et al (2020) estudaram a subutilização de terrenos públicos da União. Eles mencionam que, se os princípios que restringem o exercício da propriedade não são algo novo no nosso sistema legal e não conseguiram tornar o acesso à terra mais equitativo, pode ser necessário examinar de forma crítica os próprios limites dessa definição. Isso envolve superar uma perspectiva estritamente normativa que é comum em muitas análises e que limita nossa compreensão do motivo pelo qual a incorporação desses princípios na Constituição Federal não tem impedido a reprodução dos interesses do setor imobiliário ou representado uma ameaça à propriedade privada. Dessa forma, os bens públicos acabam sendo submetidos à lógica da

mercadoria. Consequentemente, a concepção de "forma mercadoria" está relacionada ao surgimento do mercado na esteira do desenvolvimento do sistema econômico capitalista, enraizado na ideologia liberal que busca a ausência de regulamentações e restrições sociais que governem as relações de troca. Nesse contexto, "mercantilização" representa o movimento em direção a um mercado autorregulado, enquanto "desmercantilização" segue na direção oposta, buscando a submissão do mercado a valores sociais que promovam a coesão da sociedade.

Cabral (2015) estudou o fato de que o Estado, enquanto instituição legal e constitucional encarregada de garantir a realização dos direitos fundamentais à moradia, ao emprego e à propriedade, ocasionalmente negligencia seu papel tanto na concretização desses direitos como na administração dos ativos públicos. Para promover os interesses públicos e realizar uma ampla gama de atividades voltadas para atender às necessidades da sociedade, destaca-se que a administração pública possui um conjunto de recursos. Esses recursos incluem tanto bens tangíveis, como propriedades e materiais, quanto bens intangíveis, todos eles direta ou indiretamente dedicados a satisfazer as necessidades dos cidadãos. Portanto, não basta que a Administração Pública detenha certos poderes legais, prerrogativas ou regimes legais específicos; é crucial que direitos reais sobre propriedades façam parte do patrimônio legal das entidades jurídicas que compõem o poder público. Isso permite que tenham à sua disposição recursos para alcançar seus objetivos.

Ainda conforme Cabral (2015), os bens de uso especial são destinados a serviços públicos e são utilizados tanto diretamente pela Administração Pública quanto indiretamente pela população. Muitas vezes, esses serviços públicos estão diretamente relacionados a certos direitos fundamentais da população, como escolas e hospitais.

Por outro lado, existem bens públicos que nem sempre estão vinculados aos interesses da população e estão disponíveis para o poder público, inclusive para a venda, e são chamados de bens dominicais. Embora sejam bens públicos, possuem um regime jurídico especial que permite sua alienação. Por um longo período, a lei permitiu que esses bens fossem adquiridos por usucapião. No entanto, não é aconselhável presumir que esses bens, devido à sua natureza, não atendam aos interesses públicos. É necessário analisar cada caso individualmente para determinar se esses bens atendem ou não aos interesses sociais. Pode ocorrer que um bem dominical, devido a considerações de planejamento urbano, não esteja sendo usado para fins públicos, mas ainda atenda aos objetivos do interesse público. Portanto, a possibilidade de desapropriar um bem imóvel público deve ser avaliada caso a caso.

Outro autor relevante em estudo dos imóveis públicos é Alvarenga (2018), onde o autor indica que um dos principais desafios enfrentados pelos gestores públicos reside na

administração do patrimônio pertencente à entidade na qual estão inseridos, especialmente no que diz respeito aos imóveis. A falta de cuidado e uma gestão inadequada podem resultar na depreciação desses ativos. Dessa forma, seu estudo aborda especificamente os imóveis que entram no setor público, seja por meio de processos judiciais ou administrativos. O autor mostra que estruturar e manter processos de trabalho eficientes representam um desafio significativo no que se refere à gestão de imóveis públicos. A pesquisa do autor também realiza uma abordagem metodológica qualitativa, caracterizada como bibliográfica e documental, assim como o nosso. O autor identificou que no estado em que realizou sua pesquisa, que foi Minas Gerais, há uma diretoria denominada Diretoria Central de Gestão Imobiliária (DCI), responsável pela gestão dos imóveis públicos.

O estado de Minas Gerais está empenhado em desenvolver uma política mais eficiente para a gestão do patrimônio imobiliário, especialmente através da implementação de medidas que visam otimizar os processos. Um exemplo claro desse esforço é a Lei Estadual nº 22.257/2016, que desvinculou a gestão de imóveis da SEPLAG. Anteriormente, essa gestão tinha uma abordagem mais assistencialista, focada em garantir o funcionamento de órgãos públicos estaduais e estabelecer convênios de cessão com outras entidades públicas. A mencionada lei transferiu a responsabilidade da gestão de imóveis para a SEF, com o intuito de adotar uma perspectiva mais orientada para negócios na administração desses bens. Assim, ao vincular a gestão patrimonial desses ativos ao órgão encarregado das execuções fiscais (SEF, com suporte jurídico da Advocacia Geral do Estado), a intenção é agilizar e tornar mais efetiva a destinação dos bens patrimoniais que não possuem uma finalidade específica (ALVARENGA, 2018).

A pesquisa contribuiu com a pesquisa aqui desenvolvida porque nos possibilita entender que a gestão dos imóveis públicos no Brasil deve ser gerenciada como negócios. Não queremos aqui dizer que ela não deve satisfazer o interesse público. Pelo contrário, o INSS deve gerenciar seus imóveis como negócios justamente para satisfazer o bem público e ter impactos positivos nos resultados de suas contas.

Reis, Sousa e Testa (2021) desenvolveram uma pesquisa que teve como propósito examinar o avanço das políticas de financeirização no contexto urbano da cidade de Porto Alegre. Para alcançar esse objetivo, os autores utilizaram como ponto de análise a demolição de um conjunto de sobrados pertencentes à Prefeitura Municipal, os quais abrigavam aproximadamente 10 famílias em uma ocupação urbana irregular, localizada em uma área central da cidade. A partir dos destroços deixados pela administração pública, os autores analisaram as condições que propiciam o surgimento de práticas governamentais que operam

sob a lógica de depreciar um bem público e destruir territórios habitáveis em favor da valorização financeira da propriedade.

Ao utilizar o conceito de financeirização para discutir a gestão de imóveis públicos em Porto Alegre. Os autores consideram que a financeirização é um processo de complexificação do mercado financeiro, que gradualmente incorporou os cálculos econômicos e a busca pelo lucro como elementos integrantes da gestão da vida cotidiana. O conceito de financeirização urbana origina-se no âmbito da economia e encontra sua aplicação nas cidades como espaços de ação e intervenção. Estamos, portanto, diante de um processo que envolve a integração da administração das cidades em um contexto financeiro, sobrepondo-se a outros elementos que constituem a vida urbana, como a equidade no acesso a bens e serviços, a qualidade de vida, o uso adequado dos espaços públicos, o respeito à função social da propriedade, entre outros. Dessa forma, segundo os autores, o uso mais apropriado para a terra urbana, é aquele que permite alcançar sua máxima rentabilidade, indicando uma mudança na perspectiva da gestão urbana (REIS, SOUSA E TESTA, 2021).

Ao apresentarem a conclusão de seus estudos à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, os autores Reis, Sousa e Testa (2021) respaldam que está acelerando a flexibilização das normativas para possibilitar um aumento nas parcerias público-privadas (PPPs) na exploração de áreas públicas, permitindo o desenvolvimento de grandes construções que impactam áreas significativas da cidade, como é o caso do projeto Pontal do Estaleiro. Essa abordagem foi descrita pelo então secretário municipal do Desenvolvimento Econômico como um compromisso diário de "desbloquear os investimentos em Porto Alegre".

A realização da Copa do Mundo FIFA de Futebol em 2014 influenciou significativamente a maneira como as PPPs eram gerenciadas em Porto Alegre. As grandes obras urbanas, consideradas necessárias para sediar os jogos, foram apoiadas pelo setor privado, e desde então, esse modelo tornou-se central para a realização da maioria dos compromissos envolvendo obras públicas e revitalização urbana na cidade. É importante destacar que a sincronia entre a demolição do casarão e a proposição do Projeto de Lei que autoriza a alienação e permuta de bens municipais não pode ser vista como atos não relacionados ou coincidências. Ambas as ações fazem parte de uma lógica de gestão financeirizada da cidade.

Trajano (2023) estudou a gestão de imóveis públicos pela União. Conforme anota, bens imóveis desempenham um papel crucial na organização da sociedade, podendo ser utilizados para diversos fins, como habitação, atividades econômicas, infraestrutura, bem-estar, planejamento urbano, entre outros. No contexto brasileiro, desde a constituição da república, a gestão dos imóveis públicos tem sido destacada em diferentes momentos na agenda pública,

visando melhorias na administração desse vasto conjunto de oportunidades. Essas iniciativas variam desde a abordagem de crises financeiras, sob a ótica econômica/financeira, até a implementação de políticas públicas de natureza social destinadas a resolver questões de planejamento urbano e redução do déficit habitacional. Ainda segundo o autor, desde a criação da primeira repartição pública encarregada de administrar os bens imóveis do Estado, já na era republicana, até os dias atuais, observa-se que o Estado enfrenta dificuldades em gerenciar eficientemente o patrimônio imobiliário, atribuindo-lhe, por vezes, uma importância política secundária.

Trajano (2023) mostra que os imóveis sob posse da União formam um conjunto diversificado, parte conhecido e parte desconhecido pela própria entidade, caracterizando uma imprecisão fundiária. Esses ativos representam um conjunto de desafios físicos e jurídicos que impactam a abordagem administrativa em relação a esses bens. Apesar do crescente interesse nesse setor da administração pública, os sistemas de gestão patrimonial apresentam deficiências que impedem o cumprimento eficaz de seu papel. Entre os elementos que contribuem para uma gestão deficiente e ineficaz, destacam-se a falta de conhecimento do cadastro existente, a ausência de uma visão estratégica de médio/longo prazo, a escassez de transparência na gestão, a presença de marcos regulatórios confusos e por vezes conflitantes, a fragilidade da estrutura institucional e dos sistemas gerenciais, a baixa qualidade dos dados e informações, bem como a complexidade dos objetivos das organizações que compõem o Estado. É justamente na identificação dessa imprecisão, características da má gestão, que o trabalho do autor nos fornece um referencial teórico interessante para este trabalho em desenvolvimento.

Conclui-se que a implementação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União - PNGPU, a partir de 2003, marcou o primeiro passo na transformação da mera função cartorial da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) em uma abordagem de gestão do patrimônio. Nessa perspectiva, o imóvel passou a ser considerado um impulsionador de políticas públicas, especialmente nas áreas de habitação social e infraestrutura. A PNGPU visava disponibilizar esses bens para programas governamentais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento (TRAJANO, 2023).

Trajano (2023) descreve que, dentro dessa política, a função arrecadadora ganhou destaque, sendo tratada como uma fonte de recursos financeiros para reforçar os cofres do governo e financiar parte das operações da própria SPU. Uma das preocupações centrais era a quantidade de imóveis desocupados, que já não atendiam mais às necessidades da administração pública e acumulavam-se nos registros da União, resultando em perdas de arrecadação e deterioração do patrimônio. No entanto, esses imóveis poderiam ser destinados a

estados, municípios e entidades sem fins lucrativos para a promoção de assentamentos habitacionais e reforma agrária, ou para outros fins demandados pelos entes subnacionais, como a construção de equipamentos públicos. Dentro desse conceito de compartilhamento, surgiu o Projeto Orla, uma iniciativa significativa que buscava envolver os municípios na gestão e preservação dos espaços litorâneos públicos, proporcionando também arrecadação por meio de concessões e multas. Em 2012, o Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União - PMGPU foi introduzido, com o objetivo de aprimorar a PNGPU, apresentando iniciativas voltadas para melhorias operacionais, inovação tecnológica, qualificação do corpo técnico e estabelecimento de mecanismos de gestão mais elaborados. O estudo de Trajano (2023) nos ajudará, no contexto dessa pesquisa, a pensar a gestão compartilhada e descentralizada dos imóveis públicos como estratégia de gestão.

Por sua vez, Paiva, Fonseca e Paiva (2020) também estudaram a gestão de imóveis públicos da União. A pesquisa dos autores foi direcionada ao processo de administração dos bens não operacionais da antiga Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), com foco na avaliação das dificuldades e desafios relacionados à incorporação e afetação de aproximadamente 52 mil imóveis. O estudo revelou que, apesar do modelo de gestão patrimonial adotado a partir dos anos 2000, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ainda enfrenta as características de uma instituição com tradição patrimonialista. Ela mostra-se reativa às demandas relacionadas ao uso do patrimônio, deixando de assegurar o cumprimento da função social da propriedade pública.

Até o final do século 20, a estratégia predominante no Governo Federal era otimizar o potencial econômico do patrimônio imobiliário da União, utilizando-o como instrumento de política sob uma perspectiva fiscalista. Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidas novas normas para a arrecadação de taxas de ocupação e foros, bem como para a cobrança de créditos patrimoniais da União. Essas medidas visavam reduzir a inadimplência, prevenir a prescrição de receitas patrimoniais e promover a recuperação administrativa de créditos patrimoniais. A partir da primeira metade dos anos 2000, surgem alterações significativas que redirecionam a política de administração do patrimônio federal. Com a criação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) em 2003, as políticas voltadas para a inclusão social assumem uma posição de destaque, especialmente nas iniciativas relacionadas à regularização fundiária de assentamentos informais, comunidades tradicionais e habitação social (PAIVA, FONSECA E PAIVA, 2020).

As conclusões a que chegaram os autores com esse estudo de caso nos ajudam a pensar a problemática dessa pesquisa. A pesquisa revelou que o tratamento dado pela Secretaria do

Patrimônio da União (SPU) aos ativos da RFFSA indica que a propriedade imobiliária pública ainda não é considerada uma dimensão estratégica na formulação da política de ordenamento do território e na redução das desigualdades de acesso ao patrimônio, como também nos indica as pesquisas sobre o INSS.

Por outro lado, Paiva, Fonseca e Paiva (2020) salientam que os relatórios de gestão das superintendências estaduais do patrimônio da União são enfáticos ao destacar ações dispersas e fragmentadas, além da adoção de uma política com características predominantemente cartoriais e reativa, respondendo às demandas por uso do patrimônio e alimentando práticas especulativas e ineficientes de uso e apropriação do patrimônio público. Uma explicação plausível para essas distorções no tratamento, no papel e nas funções da propriedade imobiliária pública, extraída da pesquisa, sugere que as mudanças na gestão do patrimônio público da União implementadas a partir de 2003 não foram suficientes para modificar de maneira definitiva a atuação da SPU. Esta ainda mantém características de uma instituição construída sob a égide de uma tradição patrimonialista, persistindo em alimentar práticas especulativas e ineficientes, sem o compromisso de garantir o cumprimento do princípio da função social da propriedade pública. Essa constatação converge com o reconhecimento de diversos estudiosos quanto à precariedade e insuficiência dos sistemas públicos de gestão patrimonial para cumprir o papel esperado.

Dessa forma, temos dois estudos que mostram a manutenção da lógica patrimonialista na gestão de imóveis públicos no Brasil. Aqui, vamos então explorar esse conceito, onde segundo Filgueiras (2018) o patrimonialismo, além de ser considerado uma forma de organização, é visto como um sistema que legitima o governo com base em privilégios dentro de uma sociedade estamental influenciada pela herança ibérica. Seguindo a tradição do pensamento político brasileiro, o patrimonialismo é identificado como um desafio intrínseco ao Estado, apresentando uma perspectiva estrutural na qual ele persiste, mesmo quando incorpora elementos modernizantes. O autor explica que, ao longo do século XX, o Estado brasileiro adotou uma abordagem modernizadora, focando na busca por elementos de racionalização e mudança cultural para orientar um projeto de organização da ordem pública, alinhado com os princípios do capitalismo e do desenvolvimento. Por um lado, argumenta-se que a ruptura com o patrimonialismo nunca ocorreu completamente no contexto brasileiro.

O patrimonialismo brasileiro começou a projetar-se para o futuro, adotando uma abordagem modernizadora que o afastava, não legitimando-se, portanto, por meio do passado. Por outro lado, o projeto modernizador no Brasil encontrava sua materialização no Estado, à medida que se estabelecia uma separação entre os meios de administração e o exercício de

cargos e funções governamentais. O Estado assumiu, sobre a sociedade, o papel de agente republicano, com a capacidade de criar uma ordem pública e um projeto democrático que envolvesse a transformação da sociedade.

Aplicando o objeto de estudo dessa dissertação à reflexão de Filgueiras (2018) o que vemos é que a gestão dos imóveis públicos no Brasil, embora modernizada em instituições de gestão, tal como as descritas nas pesquisas supramencionadas, ainda tem uma dimensão típica das práticas patrimonialista, uma vez que o interesse público ainda não é prioridade.

De fato, a crítica à qualidade da democracia se baseia na percepção de que o sistema político está vulnerável à corrupção, alheio aos interesses da sociedade e sujeito aos interesses de grandes corporações, como exemplifica o caso dos imóveis não operacionais do INSS. Já a crítica à qualidade do governo decorre do fato de que a administração pública oferece serviços insatisfatórios aos cidadãos, e as políticas públicas são ineficazes, não resultando em entregas efetivas. Ao longo desse processo, há uma forte percepção de desigualdade e corrupção. Na luta contra a corrupção, percebe-se a presença de injustiças sociais e a fragilidade do império da lei (FILGUEIRAS, 2018). Essa visão sugere que a corrupção é uma característica comum no serviço público e na política, afetando a legitimidade do regime democrático e do governo. No caso do nosso estudo, a crítica à qualidade do governo refere-se à própria gestão do INSS, que utiliza receitas públicas para arcar com os custos dos imóveis não operacionais, deixando de utilizar esses recursos em prol do interesse público.

Filgueiras (2018) define que a permeabilidade da administração pública à corrupção e a baixa qualidade do governo e da democracia impactam a capacidade do governo de estabelecer uma agenda coerente e coordenada de reforma. Por exemplo, impede que haja decisões sobre esses imóveis não operacionais que levam em conta o interesse público. As mudanças institucionais recentes refletem uma agenda desarticulada de governança, impulsionada principalmente por crises conjunturais e não por um projeto de mudança coordenado e coeso. O desenvolvimento institucional ocorreu nas áreas de participação política, capacidades estatais, transparência e responsabilidade. No entanto, essas mudanças não conseguiram atender a um novo conjunto de demandas da sociedade, especialmente em relação à qualidade do governo.

No que diz respeito à participação política, Filgueiras (2018) explicou que o Estado brasileiro introduziu inovações significativas, promovendo a integração entre Estado e sociedade por meio de instituições que envolvem movimentos sociais, grupos de advocacia, ativistas e representantes da sociedade civil em fóruns participativos com representantes governamentais. Contudo, será que a população está ciente da questão dos imóveis públicos

não operacionais? Essas inovações surgiram principalmente após a promulgação da Constituição de 1988 e incluíram audiências públicas, orçamentos participativos, conferências de políticas públicas e conselhos de políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais. Recentemente, mecanismos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual 2016-2019, incorporaram fóruns intersetoriais para trazer elementos de participação ao orçamento público. Por outro lado, não podemos deixar de considerar que a ampla pobreza da população, a má qualidade da educação, o afastamento da população pobre dos centros da cidade, dentre tantos outros problemas, fecha as portas dessas instituições para boa parte da população brasileira.

Filgueiras (2018) destaca ainda que, em relação aos mecanismos de transparência e responsabilidade, o Brasil passou por um processo incremental de desenvolvimento institucional. Inicialmente, houve um vácuo institucional, mas ao longo do tempo, foram estabelecidas instituições de responsabilidade horizontal ativas. Desde 1988, mudanças legislativas foram implementadas para aumentar a transparência pública e fortalecer as instituições de responsabilidade, especialmente no combate à corrupção. No entanto, a atuação descoordinada dessas instituições em relação à gestão pública e aos processos de governança resulta em controles que limitam a margem de atuação e inovação na administração pública, criando obstáculos para o desenvolvimento. Além disso, a atuação dessas instituições de responsabilidade horizontal é marcada por descoordenação e disputas políticas pela opinião pública e pelo controle da informação.

A conclusão desta seção objetiva aprofundar o entendimento sobre a literatura existente acerca do tema, examinando os avanços alcançados pelos estudos anteriores e identificando lacunas persistentes. A revisão da literatura destaca contribuições relevantes de diversos autores, situando nosso trabalho no contexto existente e apontando áreas onde a investigação anterior se mostrou robusta ou onde persistem oportunidades para aprofundar o conhecimento. Esses estudos anteriores oferecem uma base sólida para a compreensão da gestão de imóveis não operacionais, indicando tanto caminhos já explorados quanto oportunidades para novas contribuições.

3.1 Seleção dos Estudos de Referência: Revisão Critérios e Justificativas

A seleção dos estudos anteriores para esta pesquisa foi cuidadosamente realizada com base em critérios específicos que visam garantir a relevância, robustez metodológica e

contribuição significativa para a compreensão da gestão de imóveis públicos no Brasil. Os critérios utilizados para justificar a escolha destes estudos são os seguintes:

Relevância para o Tema: Optou-se por estudos que abordam diretamente a gestão de imóveis públicos no Brasil, assegurando que a pesquisa de referência esteja alinhada com o tema central da dissertação. Essa escolha visa fornecer uma base sólida e específica para a análise da gestão patrimonial no contexto brasileiro;

Abordagem Metodológica: A escolha dos estudos levou em consideração a diversidade de abordagens metodológicas. Selecionar referências que tenham metodologias robustas, garantindo a confiabilidade dos dados e análises apresentadas. Essa variedade possibilita uma compreensão abrangente da gestão de imóveis públicos, permitindo a análise de diferentes perspectivas e a triangulação de dados;

Ano de Publicação: Foram selecionados estudos recentes para garantir a incorporação de informações atualizadas sobre a gestão de imóveis públicos. Isso é crucial para refletir a situação contemporânea e os desenvolvimentos mais recentes nesse campo;

Enfoque em Custos e Contabilidade Pública: Dado que sua pesquisa abrange aspectos contábeis e custos relacionados aos bens não operacionais do INSS, priorizar estudos que tenham uma abordagem específica em contabilidade pública, custos no setor público e gestão patrimonial.

Contribuição para o Conhecimento: Cada estudo escolhido demonstra uma contribuição única para o conhecimento existente, seja por meio de insights inovadores, abordagens metodológicas diferenciadas ou pela apresentação de dados relevantes. A diversidade de contribuições fortalece a fundamentação teórica da pesquisa;

Amostra e Generalização: Considerou-se a representatividade das amostras nos estudos selecionados, buscando trabalhos que apresentassem resultados que pudessem ser generalizáveis para a gestão de imóveis públicos em nível nacional, proporcionando uma visão abrangente da problemática;

Alinhamento Conceitual: A escolha dos estudos levou em conta o alinhamento conceitual com os objetivos e a estrutura proposta para a dissertação. Os conceitos apresentados nos estudos de referência são consistentes e complementares aos que serão adotados nesta pesquisa;

Limitações e Desafios Identificados: Os estudos escolhidos reconhecem e discutem limitações e desafios específicos na gestão de imóveis públicos, o que é essencial para uma análise crítica e contextualizada dos resultados;

Contexto Histórico e Político: Foi dada atenção ao contexto histórico e político mencionado nos estudos, reconhecendo a importância desses elementos para compreender as dinâmicas da gestão patrimonial no Brasil;

Abrangência Geográfica: Dado que o trabalho se concentra no INSS no Rio de Janeiro, considerar planilhas e documentos que abordam questões específicas dessa localidade, levando em conta nuances jurídicas e práticas regionais.

Ao considerar esses critérios, a seleção dos estudos de referência busca garantir uma base sólida e abrangente para a pesquisa, fornecendo uma compreensão holística da gestão de imóveis públicos no contexto brasileiro. Esses estudos foram escolhidos estrategicamente para enriquecer a fundamentação teórica e contribuir para uma análise robusta e informada.

4 METODOLOGIA CIENTÍFICA

A pesquisa aplicada nas Ciências Contábeis busca gerar conhecimento prático para promover mudanças. Nesse contexto, a metodologia científica, segundo Beuren (2010), engloba etapas estruturadas para investigar fenômenos. A presente pesquisa classifica-se quanto a objetivos, procedimentos e abordagem do problema.

O estudo realizado aborda a expectativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), uma autarquia do governo federal, em relação à manutenção de imóveis não operacionais na cidade do Rio de Janeiro e os consequentes dispêndios de recursos públicos vinculados a esses imóveis ao longo dos anos. O estudo também explora a possível falta de tratamento adequado a esses bens.

Já o objetivo da pesquisa possui caráter exploratório, que segundo Costa *et al.* (2019) a proposta é identificar algo, ou seja, um possível objeto de estudo ou uma problematização que poderá ser alvo de futuras pesquisas. No presente caso, cuida-se do problema do alto custo dos imóveis desafetados do INSS, mas esta questão também reflete no custo de imóveis desafetados de outros entes públicos.

A pesquisa exploratória, fundamentada na abordagem qualitativa, desempenha um papel crucial na análise de temas restritos, como o levantamento de custos no setor público. Essa metodologia permite adentrar em campos menos explorados, identificando lacunas, desafios e oportunidades. Ao conduzir uma pesquisa exploratória, é possível coletar informações preliminares, mapear o terreno e estabelecer a base para investigações mais detalhadas no futuro. A pesquisa qualitativa, por sua vez, caracteriza-se pela análise direta do pesquisador sobre as informações coletadas, interpretando respostas subjetivas e avaliando dados, como os provenientes da pesquisa bibliográfica e documental sobre os imóveis desafetados fornecidos, neste caso, pelo INSS (COSTA *et al.*, 2019).

A lógica dedutiva é adotada como método da pesquisa, indo do geral ao particular, avaliando bens em geral e, posteriormente, aplicando a questão aos bens da Autarquia Previdenciária. Destaca-se que os procedimentos da pesquisa consistem na pesquisa bibliográfica, que envolve a coleta de informações de textos científicos, e na pesquisa documental, que utiliza documentos não-científicos para criar um vínculo entre o discurso teórico e a realidade dos imóveis desafetados do INSS.

A pesquisa descritiva é empregada para analisar o tratamento dado aos custos e recursos, bem como a tramitação dos processos no contexto da rotina do INSS. Essa abordagem possibilita uma análise detalhada dos processos, identificando como os custos são registrados,

categorizados e utilizados, além de oferecer insights sobre as práticas adotadas pelo órgão. Ao examinar a tramitação dos processos, é possível mapear etapas, responsáveis e possíveis gargalos, contribuindo para uma visão precisa da eficiência dos procedimentos. Assim, a pesquisa descritiva enriquece o entendimento sobre o tratamento de custos e recursos no contexto do INSS, quantificando aspectos relevantes e capturando nuances, percepções e contextos que influenciam as respostas para o problema em questão (SOARES, 2022).

Este trabalho proporciona uma abordagem abrangente e multidisciplinar e visa explorar as despesas relacionadas aos imóveis não operacionais no INSS. O estudo é valioso não apenas para a contabilidade pública, mas também para a gestão de ativos e os processos de tomada de decisão dentro de instituições governamentais como o INSS.

4.1 Tipologia da Pesquisa

A tipologia da pesquisa realizada neste trabalho pode ser categorizada como exploratória e descritiva, com abordagem de referencial teórico sistemático. A revisão bibliográfica busca ampliar o conhecimento sobre um tema específico, proporcionando uma maior compreensão das variáveis envolvidas e identificando possíveis relações entre elas (BEUREN, 2010). Já a pesquisa descritiva tem como objetivo principal descrever e analisar as características de um fenômeno, buscando uma compreensão mais profunda e detalhada do assunto (SOARES, 2022). Essa abordagem proporciona uma visão mais completa e rica do fenômeno em estudo, permitindo uma compreensão mais profunda.

A condução da pesquisa sobre imóveis não operacionais no INSS consistiu em uma abordagem abrangente, dividida em três fases distintas. Inicialmente, uma revisão bibliográfica foi realizada para mapear a origem e a evolução dos processos relacionados a esses ativos ao longo do tempo. Essa etapa permitiu não apenas compreender a trajetória histórica, mas também examinar planejamentos passados e atuais, proporcionando insights valiosos sobre estratégias destinadas à otimização de custos.

Na segunda etapa, a pesquisa adotou uma abordagem quantitativa, concentrando-se na análise minuciosa de documentos contábeis e relatórios associados aos imóveis não operacionais. Nesse contexto, o autor desenvolveu indicadores específicos que proporcionaram uma visão clara e precisa dos custos gerais da autarquia, incluindo aqueles relacionados aos imóveis em questão. Essa análise foi estendida para explorar a inter-relação entre esses custos imobiliários e os gastos associados aos pagamentos de benefícios do INSS.

Ao final do estudo o trabalho contribuiu de maneira substancial para elucidar a complexa dinâmica entre os custos envolvidos na gestão desses ativos e os objetivos fundamentais e operações do Instituto. A pesquisa proporcionou *insights* valiosos que não apenas atendem aos objetivos específicos da investigação, mas também lançam luz sobre a eficiência operacional e estratégias futuras no contexto dos imóveis não operacionais do INSS.

A pesquisa qualitativa, respaldada por sua natureza exploratória e descritiva, destaca-se por explorar perspectivas, significados e contextos sociais Costa et al. (2019). Esse método é valioso em diversas disciplinas, proporcionando uma compreensão rica e completa dos fenômenos estudados.

Ao examinar os documentos apurados na pesquisa bibliográfica, constata-se que estes possuem um cunho público e estabelecem um paralelo direto com o tema central deste estudo. A base desta pesquisa será em legislações, como a Lei 9.702 de 1998 Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

4.2 Metodologia de Pesquisa

Na condução desta pesquisa, foi adotada a metodologia de pesquisa documental como abordagem principal. De acordo com Costa *et al.* (2019) este método envolveu a análise detalhada de registros contábeis, relatórios e documentos relacionados aos imóveis não operacionais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Conforme Soares (2022) a pesquisa documental é uma estratégia eficaz para coletar informações a partir de fontes escritas e tangíveis, proporcionando uma base sólida para a investigação.

Durante a primeira fase, foi realizada uma revisão bibliográfica detalhada para mapear a origem e evolução dos processos vinculados a esses ativos. Detalhada refere-se ao fato de que a revisão bibliográfica não foi superficial, mas sim caracterizada pela análise aprofundada de diversas fontes, tais como trabalhos acadêmicos, livros, contato direto com profissionais do INSS e outros materiais relevantes para o tema em questão. Posteriormente, a pesquisa concentrou-se na análise de documentos contábeis e relatórios pertinentes.

No decorrer desta etapa documental, com base nas planilhas fornecidas, foram elaborados gráficos para proporcionar uma análise detalhada dos custos gerais da autarquia, com foco especial nos imóveis não operacionais. A pesquisa empregou métricas específicas relacionadas aos custos associados aos bens imobiliários não utilizados. Esses indicadores foram desenvolvidos para proporcionar uma análise clara e abrangente dos custos gerais do

INSS, destacando os específicos relacionados à gestão desses imóveis, permitindo uma compreensão mais precisa da relação entre esses custos imobiliários e os gastos associados.

A adoção da pesquisa documental como abordagem principal se justifica pela necessidade de analisar registros contábeis e relatórios relacionados aos imóveis não operacionais do INSS. Aliada a fontes confiáveis como o Scopus e o Google Acadêmico dando cobertura integral ao tema, onde o uso da ferramenta Scopus se justifica pelo fato de conter periódicos específicos na área de Administração e o uso do Google Acadêmico é devido a sua grande relevância e abrangência. Esta abordagem visa oferecer uma visão sistemática e embasada sobre os custos associados aos imóveis do INSS.

A metodologia adotada buscou não apenas quantificar, mas também contextualizar os custos, enriquecendo a compreensão dos impactos financeiros dessa gestão no âmbito da autarquia. Essa abordagem metodológica visa fornecer uma visão sistemática e embasada sobre a temática abordada na pesquisa.

4.3 Obtenção de Dados

A pesquisa para a elaboração da dissertação teve início no segundo semestre de 2022, quando cursei a disciplina de Políticas Públicas durante o mestrado iniciado em maio de 2021. Foi nesse período que a ideia do tema começou a se consolidar, despertando meu interesse pelo contexto da Previdência Social, especialmente no que se refere ao patrimônio imobiliário obsoleto do INSS. Com base nessa motivação, iniciei a escrita da dissertação em 2023.

Para enriquecer a pesquisa, entrei em contato virtualmente com a Coordenação de Contabilidade na Administração Central do INSS². Cabe ressaltar que, na presente pesquisa, o nome do funcionário responsável pela disponibilização das informações será tratado de forma a preservar sua privacidade, sendo referido pela sigla "RCA". Essa escolha visa assegurar a confidencialidade das informações, alinhando-se aos princípios éticos e normativas de pesquisa aplicáveis à divulgação de dados pessoais de colaboradores públicos.

A pesquisa teve como foco a análise do patrimônio imobiliário de gestão do INSS na região central da cidade do Rio de Janeiro, especificamente na área denominada internamente pela Administração Central do INSS como Superintendência II, abrangendo as regiões Norte e Centro. Durante a interação com o INSS, foram disponibilizadas planilhas que detalham 1.691

² Os quadros apresentados a seguir foram adquiridos por meio de trocas de e-mails com o INSS.

imóveis nessa área específica. O lapso temporal da pesquisa abrangeu desde o segundo semestre de 2022, quando a temática foi delineada, até o início de 2023, quando se deu o contato com a Coordenação de Contabilidade e a efetivação da coleta de dados por meio das planilhas recebidas. Ao final do mesmo ano, foram concluídas as análises dos dados contidos nas planilhas, os gráficos foram elaborados e a discussão dos resultados foi finalizada, culminando na conclusão da dissertação.

A maioria dos documentos contábeis e relatórios foram disponibilizados pela Administração Central do INSS, através da Coordenação de Contabilidade - INSSDF³. Para contextualização, a Coordenação de Contabilidade é uma unidade organizacional responsável por gerenciar e coordenar as atividades contábeis dentro da estrutura do INSS. Suas atribuições abrangem atividades voltadas para a conformidade com as normas contábeis, assegurando transparência na prestação de contas e precisão nas informações financeiras da instituição.

Trata-se de uma unidade mais específica, descentralizada, dentro da regional do Distrito Federal. Em uma estrutura descentralizada, as responsabilidades, autoridade e funções são distribuídas por diversas unidades ou locais. Essa abordagem visa aumentar eficiência, agilidade nas decisões e promover a participação local, reduzindo a centralização de controle em uma única entidade distrital.

A obtenção dessas informações foi conduzida por meio de uma cuidadosa abordagem junto à Coordenação de Contabilidade – INSSDF, na Administração Central do INSS, estabelecendo contato inicial por e-mail. O pesquisador, formalizou a solicitação, requisitando o Balanço Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais referentes à cidade do Rio de Janeiro, abrangendo os anos de 2018 a 2022, com saldos consolidados das unidades gestoras (UG) 512060 e 512074. Além do contato por e-mail, busquei uma abordagem mais direta por meio do aplicativo de mensagens WhatsApp, mantendo comunicação com o mesmo servidor da Coordenação de Contabilidade, o Sr. RCA, responsável pelo compartilhamento dos dados. Essa interação permitiu uma troca ágil de informações e a obtenção de planilhas abrangendo imóveis de toda a região do Rio de Janeiro.

O servidor Sr. RCA, Analista do Seguro Social: Contador. Em resposta às solicitações via WhatsApp, encaminhou planilhas adicionais contendo o Centro de Custos - INSS, que compõem os custos com os imóveis e também uma planilha complementar de Despesas com os Benefícios, para análise da pesquisa.

³ Instituto Nacional do Seguro Social do Distrito Federal (INSSDF), uma entidade relacionada à Previdência Social na esfera distrital.

Em complemento às fontes de dados obtidas diretamente do INSS, no mês de novembro de 2023 uma planilha adicional foi coletada da internet para enriquecer a análise. Essa planilha específica foi angariada no Portal Gov.br, Ministério da Previdência Social. A escolha de incorporar essa planilha foi motivada pela sua relevância para a pesquisa, uma vez que fornece informações específicas sobre a ocupação e desocupação dos imóveis vinculados ao INSS em julho de 2019, no Rio de Janeiro. A utilização dessa fonte complementar visa agregar mais detalhes e contextos à compreensão da dinâmica dos imóveis. Essa estratégia permite uma análise mais abrangente e aprofundada da gestão do INSS, enriquecendo a perspectiva da pesquisa.

Com a conclusão deste subcapítulo, encerra-se a fase dedicada à obtenção de dados essenciais para a análise dos imóveis vinculados ao INSS. A coleta criteriosa, realizada por meio de solicitações formais à Administração Central do INSS, proporcionou um conjunto robusto de informações patrimoniais e contábeis. Essa etapa, embasada na transparência e no compromisso ético, estabeleceu as bases para a próxima fase desta pesquisa, que se concentra na análise detalhada dos resultados.

O próximo capítulo trará à tona uma abordagem crítica, explorando as tendências, variações e dinâmicas patrimoniais ao longo do período estudado. Ao adentrar na análise dos dados obtidos, busca-se não apenas compreender a situação atual dos imóveis inoperantes do INSS, mas também extrair insights significativos para embasar as conclusões finais desta pesquisa.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise e discussão dos resultados obtidos revelaram *insights* importantes sobre a gestão de imóveis não operacionais no âmbito do INSS no estado do Rio de Janeiro. A partir dos dados coletados e das informações levantadas, foi possível identificar os desafios, oportunidades e impactos relacionados a esse tema.

Uma das principais conclusões advindas dessa análise é a complexidade inerente à gestão de imóveis não operacionais. A diversidade de propriedades, as diferentes finalidades de uso, os aspectos legais e regulatórios, bem como os custos associados, constituem um cenário multifacetado. A abordagem de revisão bibliográfica adotada permitiu uma compreensão mais profunda dessas complexidades, possibilitando uma análise detalhada dos custos e dos aspectos jurídicos envolvidos.

5.1 Bens Imóveis

A gestão dos Bens Imóveis no contexto do INSS no Rio de Janeiro constitui um elemento essencial para a compreensão abrangente da dinâmica patrimonial da instituição. Esta seção visa analisar a evolução desses ativos ao longo do tempo, fornecendo *insights* valiosos sobre tendências, aquisições e variações nos valores.

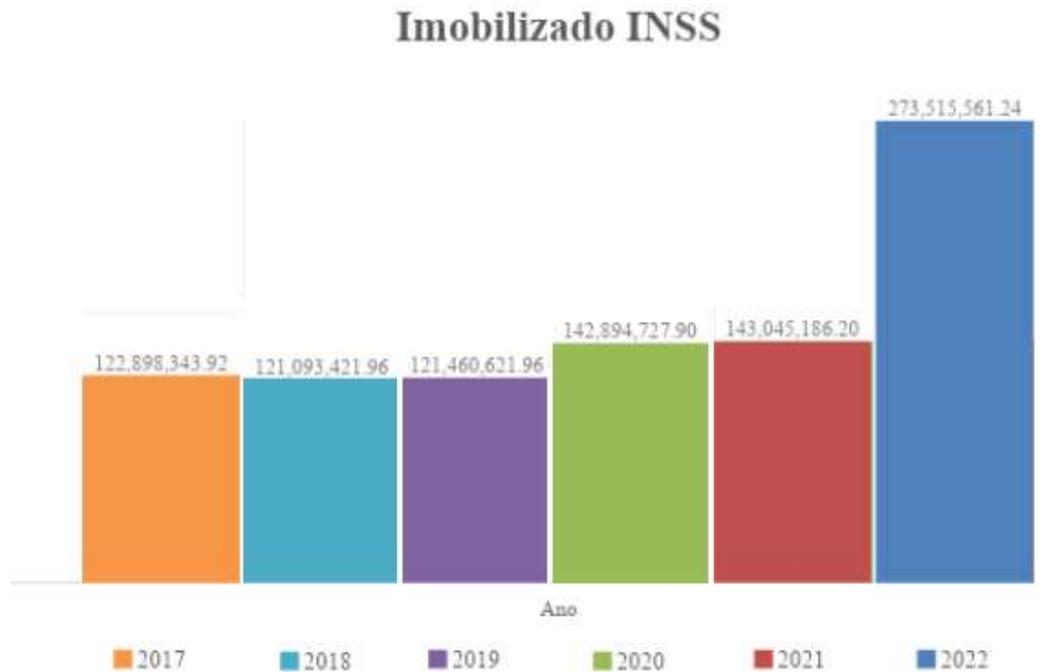
Os Bens Imóveis, como parte integrante do patrimônio do INSS, desempenham um papel crucial na consecução dos objetivos da instituição. Compreender a evolução desses ativos ao longo do tempo é fundamental para uma gestão eficiente e estratégica. Esta subseção visa destacar a relevância desses bens no contexto mais amplo da gestão patrimonial.

Ao longo dos anos, a gestão de Bens Imóveis tornou-se cada vez mais desafiadora devido à diversidade de propriedades, finalidades de uso e complexidade legal. A análise a seguir busca desvendar os padrões que permeiam essa complexidade, proporcionando uma compreensão aprofundada das dinâmicas que influenciam os valores desses ativos.

Para introduzir a exposição dos dados coletados, é relevante contextualizar o termo "unidades gestoras - UG", que se refere a distintos setores ou divisões específicas no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Cada UG geralmente possui um código único para identificação interna. Esses códigos são utilizados para distinguir e acompanhar diferentes áreas de responsabilidade, orçamentos e operações dentro da organização.

Essa sistemática de codificação é essencial para garantir uma gestão eficaz e discernimento claro das diferentes facetas da instituição. No Quadro 3 - Balanço Patrimonial Das Unidades Gestoras 512060 e 512074 do INSS⁴, analisa-se o balanço patrimonial de 2 UGs específicas, entre o período dos anos de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

Quadro 3 - Balanço patrimonial das unidades gestoras 512060 e 512074 do INSS



Fonte: O autor, 2023⁵.

Os valores dos Bens Imóveis apresentam uma tendência ascendente, indicando um aumento significativo no patrimônio imobiliário do INSS ao longo desse período. Inicialmente em torno de 122 milhões em 2017, os dados revelam uma cifra aproximada de 273 milhões em 2022. Esse crescimento expressivo pode ser atribuído a diversas causas, como aquisições estratégicas, investimentos ou valorizações no mercado imobiliário.

Um destaque importante é o ano de 2018, que registrou um aumento acentuado, seguido por um crescimento constante até 2022. Essa variação anual positiva sugere uma gestão eficaz dos Bens Imóveis ou, possivelmente, novas aquisições que contribuíram para o aumento do valor total.

Observando os valores ano a ano, é possível identificar variações não uniformes. Alguns anos testemunham aumentos mais expressivos, enquanto em outros, o crescimento é mais

⁴ Quadro 3 - O autor, 2023.

⁵ Dados obtidos através da troca de e-mail com INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). Coordenação de Contabilidade.

moderado. Essas flutuações podem ser influenciadas por fatores como aquisições estratégicas, valorização do mercado imobiliário, investimentos em melhorias ou até mesmo vendas de propriedades. Uma análise mais detalhada do contexto de cada ano permitiria compreender as razões por trás dessas variações.

É importante considerar o contexto organizacional e do setor ao interpretar esses dados. Decisões estratégicas, mudanças na política de gestão de ativos e condições do mercado imobiliário podem ter impacto nos valores dos Bens Imóveis. Os dados indicam uma tendência de crescimento nos valores dos Bens Imóveis ao longo dos anos. Uma análise mais profunda, contextualizando esses números com eventos e estratégias específicas, ajudaria a compreender melhor o significado dessas variações e a tomar decisões para o futuro.

Os custos no setor público relacionados à moradia representam uma parte significativa do orçamento governamental. Esses gastos abrangem uma variedade de áreas, desde a construção e manutenção de habitações para servidores públicos até programas de moradia social para a população de baixa renda. A alocação de recursos para esse fim reflete a responsabilidade do governo em garantir condições habitacionais adequadas para seus funcionários e cidadãos.

No contexto urbano, a gestão dos custos com moradia inclui despesas associadas à infraestrutura necessária para sustentar o crescimento populacional. Isso envolve investimentos em serviços públicos, como fornecimento de água, saneamento básico, energia elétrica e transporte, que são essenciais para o funcionamento e desenvolvimento das áreas habitacionais.

Além disso, o setor público muitas vezes busca estratégias para promover o acesso à moradia digna, implementando programas de habitação popular e subsídios para a população de baixa renda. Essas iniciativas visam reduzir a desigualdade social e proporcionar condições de vida mais igualitárias.

Os custos associados à moradia no setor público também podem incluir despesas com a manutenção e preservação de patrimônios históricos e arquitetônicos, como prédios governamentais e locais de importância cultural. A preservação desses espaços contribui para a identidade e memória coletiva da sociedade.

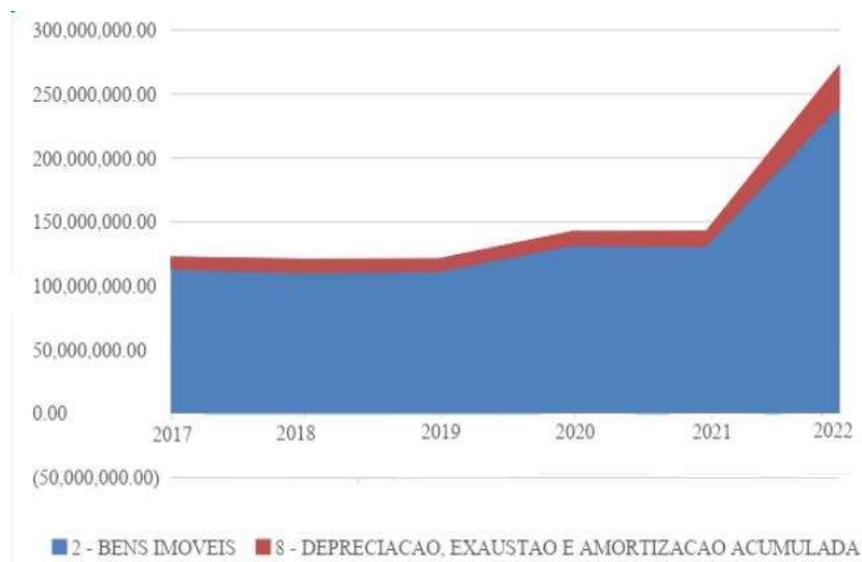
Em suma, os custos no setor público com moradia refletem o compromisso governamental em proporcionar condições habitacionais adequadas, promover o acesso à moradia digna e gerir de maneira sustentável o desenvolvimento urbano e o patrimônio histórico. Esses investimentos são fundamentais para o bem-estar da população e o crescimento harmonioso das comunidades.

Ao analisar os dados do INSS, torna-se evidente a diversidade de tipos de imóveis abrangidos, englobando prédios, lojas, lotes, galpões, casas, e qualquer outra categoria de propriedade situada na cidade do Rio de Janeiro. A análise dos Bens Imóveis destaca a importância desses ativos no patrimônio do INSS, evidenciando uma tendência de crescimento ao longo dos anos.

A compreensão desses dados não se limita apenas aos números, mas busca explorar as razões por trás das variações, oferecendo assim uma base sólida para decisões estratégicas futuras relacionadas à gestão de ativos e à alocação de recursos. Exploraremos a seguir a relação entre a depreciação desses ativos e seu valor líquido.

Os registros fornecem informações cruciais acerca dos Bens Imóveis, bem como dos valores acumulados de Depreciação, Exaustão e Amortização ao longo de um período de seis anos. A fim de compreender mais profundamente esses números, a análise se concentra no Quadro 4 – Depreciação vs. Bens, onde a depreciação dos bens imóveis é minuciosamente examinada.

Quadro 4 – Depreciação vs. bens



Fonte: O autor, 2023⁶.

O valor dos Bens Imóveis apresentou um aumento significativo de 2017 a 2022, partindo de aproximadamente 122 milhões e atingindo cerca de 273 milhões. Essa tendência ascendente sugere um crescimento considerável no valor total dos ativos imobiliários.

⁶ Dados obtidos através da troca de e-mail com INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil).
Coordenação de Contabilidade.

A Depreciação, Exaustão e Amortização Acumulada mostra valores negativos, indicando que houve um reconhecimento contábil de redução no valor dos ativos ao longo do tempo. O valor acumulado da depreciação foi mais expressivo em 2022. A comparação entre os valores dos Bens Imóveis e a Depreciação mostra que, mesmo com a depreciação acumulada, o valor líquido dos Bens Imóveis continua aumentando. Isso pode indicar que, apesar da depreciação contábil, os ativos imobiliários estão se valorizando ou sendo acrescentados ao longo do tempo. O ano de 2022 destaca-se por um aumento significativo nos Bens Imóveis e um valor mais alto na Depreciação, Exaustão e Amortização Acumulada. Isso pode ser resultado de novas aquisições, valorização do mercado imobiliário ou mudanças nas políticas contábeis.

A análise desses dados pode informar decisões futuras sobre gestão de ativos, alocação de recursos e estratégias contábeis. É essencial entender os fatores específicos que contribuíram para a depreciação acumulada e avaliar se a tendência de aumento nos Bens Imóveis é sustentável. Os dados sugerem um aumento considerável no valor dos Bens Imóveis ao longo dos anos, apesar da depreciação contábil. Uma análise mais aprofundada do contexto organizacional e do mercado imobiliário pode fornecer *insights* adicionais.

É crucial considerar não apenas os aspectos financeiros, mas também os fatores externos, como mudanças nas regulamentações imobiliárias, condições econômicas e demanda de mercado. A discussão sobre a sustentabilidade dessa tendência deve, portanto, levar em conta uma visão holística do ambiente em que os Bens Imóveis estão inseridos, proporcionando uma base sólida para futuras estratégias de gestão patrimonial.

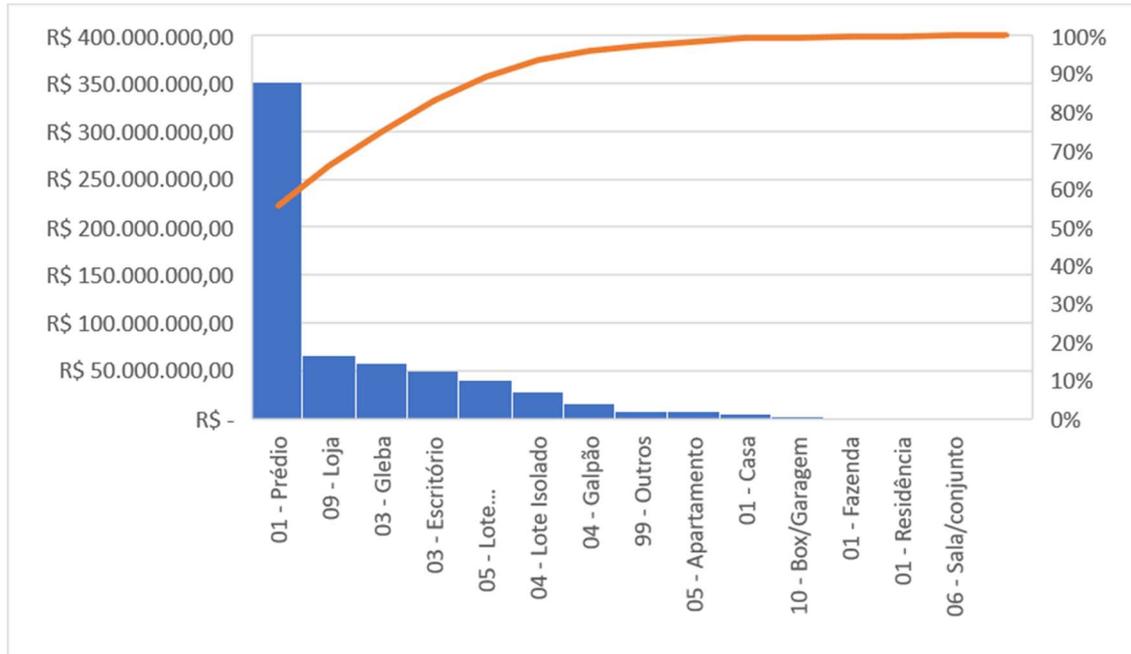
Para complementar essa análise e enriquecer nossa compreensão do panorama patrimonial, o Quadro 5 – Imóveis em Ocupação no Rio de Janeiro e Seus Valores⁷, apresenta uma análise detalhada dos imóveis em ocupação na cidade do Rio de Janeiro. Este quadro oferece uma visão mais clara e estruturada dos valores associados a esses ativos, permitindo uma avaliação mais precisa do desempenho financeiro e das potenciais áreas de otimização na gestão desses imóveis ocupados. Essa abordagem detalhada proporciona uma transição natural para uma perspectiva mais específica, conectando os elementos discutidos anteriormente com uma análise mais focada nos ativos em ocupação.

O objetivo é aprofundar a compreensão dos benefícios e custos relacionados aos imóveis do INSS. A contextualização destes fatores é crucial para uma gestão eficiente do patrimônio, oferecendo uma visão abrangente da contribuição dos imóveis para os objetivos e operações do

⁷ Quadro 5 - O autor, 2023.

INSS. O Quadro 5 desempenha um papel essencial na compreensão da dinâmica específica dos imóveis ocupados pelo INSS, guiando escolhas estratégicas e decisões futuras.

Quadro 5 – Imóveis em ocupação no Rio De Janeiro e seus valores



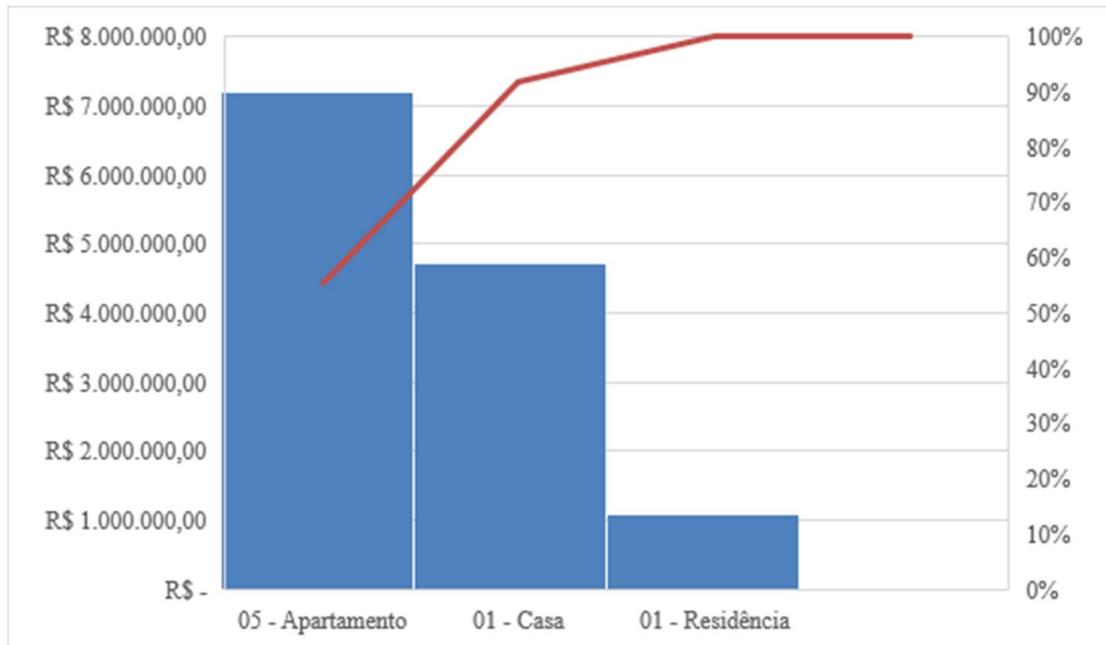
Fonte: BRASIL, 2019.

Ao examinar esses ativos específicos no Quadro 5, buscamos entender a dinâmica de sua ocupação ao longo do tempo e os valores associados a essas propriedades. A análise incluirá variações nos custos associados, possíveis tendências de valorização e outros fatores que impactam diretamente a eficiência e a rentabilidade desses imóveis. A compreensão profunda dos dados apresentados neste quadro é essencial para orientar estratégias de gestão de ativos e tomar decisões informadas quanto à alocação de recursos.

Continuando nossa exploração analítica, o Quadro 6 – Imóveis Residenciais no Rio de Janeiro⁸, surge como uma ferramenta minuciosa essencial. Sua contribuição vai além ao oferecer uma visão minuciosa e estruturada dos imóveis residenciais vinculados ao INSS na região carioca. Abrangendo um período mensal entre os anos de 2018 a 2022, esse quadro permite uma análise temporal abrangente. Essa abordagem detalhada é vital para uma compreensão mais profunda do cenário habitacional, tornando-se essencial para estratégias de gestão, tomadas de decisões embasadas e otimização de recursos. Dessa forma, contribui para uma abordagem mais eficiente na administração dos ativos imobiliários do INSS.

⁸ Quadro 6 - O autor, 2023.

Quadro 6 – Imóveis residenciais no Rio de Janeiro



Fonte: BRASIL, 2019.

Ao traçar de maneira sistemática as nuances relacionadas aos imóveis residenciais, o Quadro 6 se destaca por fornecer *insights* valiosos sobre padrões sazonais, tendências de mercado e variações ao longo do tempo. Essa análise aprofundada enriquece a compreensão do INSS sobre seus ativos imobiliários, oferecendo uma base sólida para a implementação de estratégias mais informadas e adaptáveis às dinâmicas do mercado imobiliário e às necessidades da instituição.

Ao integrar esses resultados, a pesquisa proporciona uma visão sistemática das dinâmicas envolvendo os imóveis do INSS, permitindo uma compreensão mais refinada das flutuações, padrões sazonais e possíveis correlações, fornecendo assim uma diretriz para a gestão estratégica desses ativos, alinhada tanto com as nuances do mercado imobiliário quanto com as necessidades específicas da instituição.

5.2 Benefícios do INSS em Imóveis

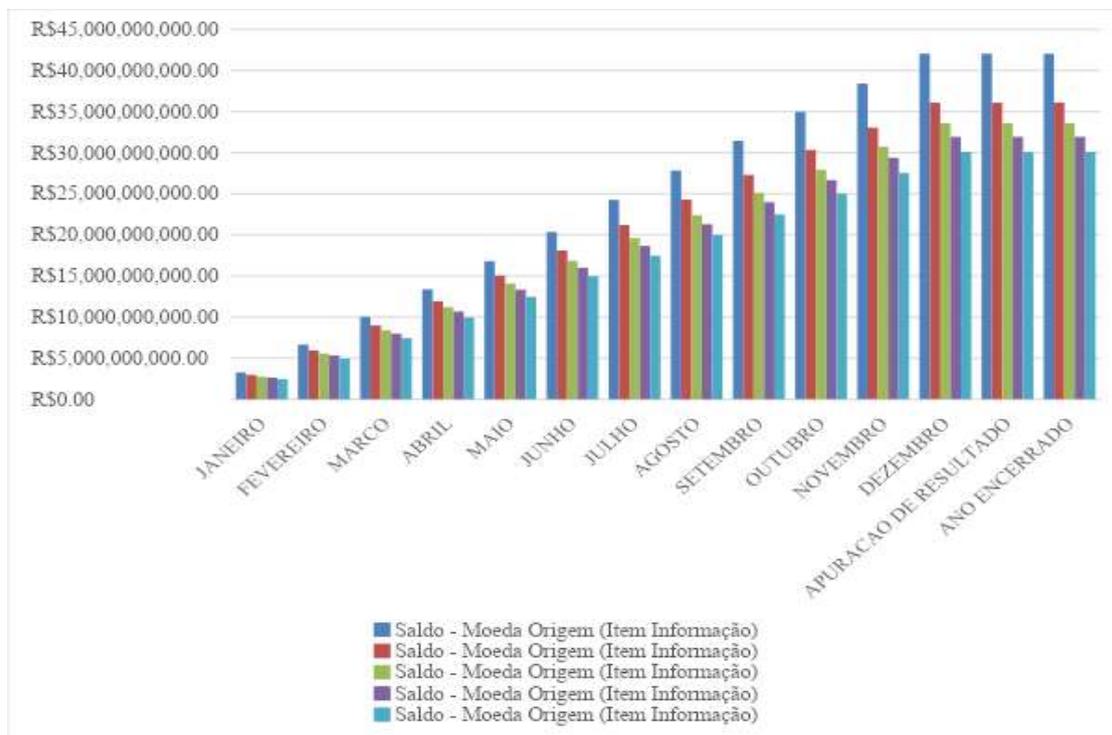
A gestão eficiente dos imóveis do INSS não apenas implica na compreensão de sua estrutura de custos, mas também na avaliação dos benefícios que esses ativos proporcionam. Neste contexto, é fundamental analisar tanto os ganhos quanto as despesas associadas aos imóveis para otimizar a gestão patrimonial. Esta seção se debruça sobre os "Benefícios do INSS

em Imóveis", destacando a relevância de entender a dinâmica entre as vantagens obtidas e os custos incorridos ao longo do tempo.

Compreender a complexidade dos benefícios e custos ligados aos imóveis do INSS é essencial para uma gestão patrimonial eficaz. Os benefícios não se limitam apenas à perspectiva financeira, mas também incorporam fatores como a contribuição para a missão institucional, o papel na comunidade e a capacidade de gerar receitas adicionais.

O Quadro 7 – Benefícios do INSS em Imóveis proporciona uma análise abrangente dos dados referentes aos benefícios e custos do INSS relacionados aos imóveis, apresentando uma disposição mensal de janeiro a dezembro nos anos de 2018 a 2022. Essa estrutura temporal detalhada permite uma visão mais granular das dinâmicas mensais associadas aos imóveis, possibilitando a identificação de padrões sazonais, tendências e eventuais variações ao longo desse período. Ao explorar os benefícios e custos mês a mês, torna-se viável uma compreensão mais aprofundada das flutuações e possíveis correlações temporais. Essa análise temporal é crucial para a gestão eficiente dos ativos, permitindo ajustes estratégicos com base em cenários específicos de cada mês.

Quadro 7 – Benefícios do INSS em imóveis



Fonte: O autor, 2023⁹.

⁹ Dados obtidos através da troca de e-mail com INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil).
Coordenação de Contabilidade.

O Quadro 7 é uma ferramenta analítica que mergulha profundamente nos benefícios e custos dos imóveis do INSS. Esta análise identifica padrões sazonais e tendências que podem impactar a eficiência operacional e financeira. Ao explorar cada componente do benefício, desde receitas provenientes de aluguéis e ganhos intangíveis, buscamos uma compreensão integral do papel desses imóveis no contexto institucional.

Esta abordagem crítica permite uma visão aprofundada não apenas dos aspectos financeiros, mas também dos benefícios sociais e estratégicos. Ao final desta análise, é possível identificar áreas de otimização, bem como desenvolver estratégias que maximizem os ganhos e minimizem os custos associados aos imóveis do INSS. Essa compreensão abrangente é vital para orientar a tomada de decisões informadas e sustentáveis no âmbito da gestão patrimonial.

5.3 Variações Patrimoniais

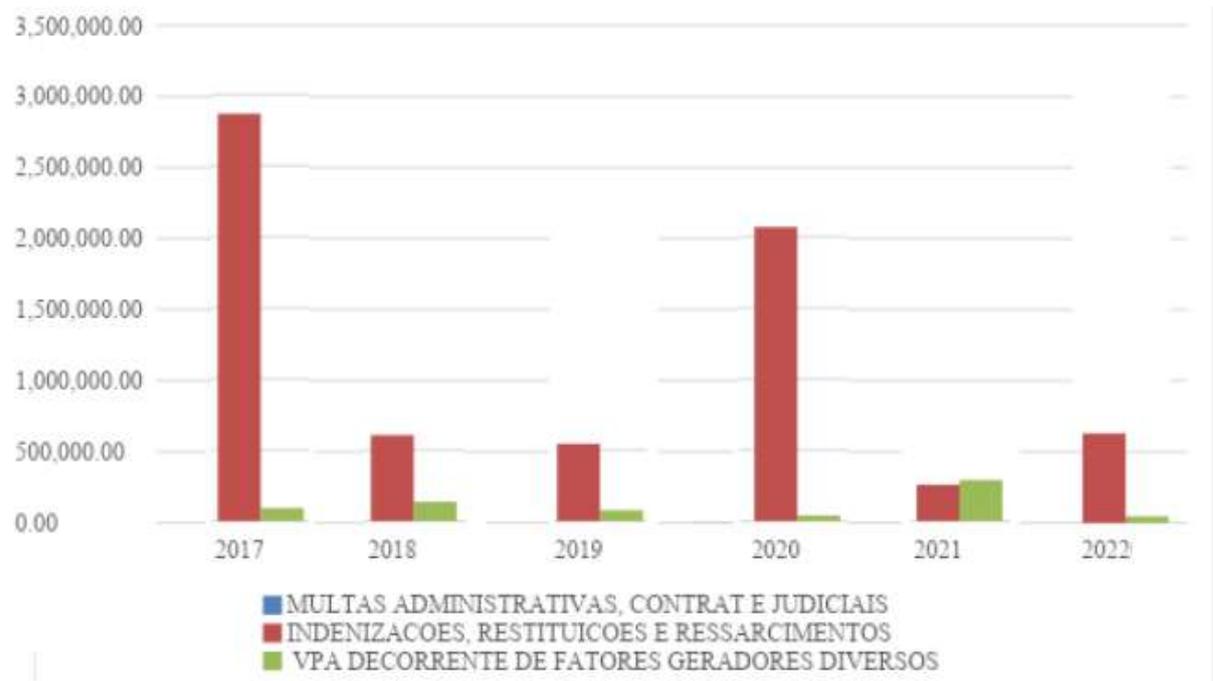
A compreensão das variações patrimoniais é essencial para uma gestão patrimonial sólida, pois vai além dos ativos e passivos, abrangendo elementos como multas administrativas, indenizações e o Valor Patrimonial Ajustado (VPA).

Compreender as variações patrimoniais é fundamental para uma gestão eficaz e estratégica. Essa seção examina não apenas os ativos tangíveis, mas também elementos que contribuem para a dinâmica financeira e legal do INSS. As variações patrimoniais, como multas e indenizações, podem impactar diretamente a saúde financeira e a reputação da instituição. Além disso, o Valor Patrimonial Ajustado (VPA) oferece uma visão ajustada e mais precisa dos ativos em relação ao mercado e às condições econômicas.

O Quadro 8 – Variações Patrimoniais¹⁰, assume um papel crucial na análise das mudanças patrimoniais do INSS, englobando elementos como multas administrativas, contratos judiciais, indenizações, ressarcimentos e o Valor Patrimonial Ajustado (VPA) decorrente desses eventos. Essa abordagem minuciosa visa proporcionar uma compreensão abrangente das dinâmicas que influenciam as variações patrimoniais ao longo de um determinado período. Ao desdobrar cada categoria contida no quadro, é possível extrair insights sobre as diferentes fontes de alterações no patrimônio do INSS, bem como avaliar o impacto financeiro de eventos específicos.

¹⁰ Quadro 8 - O autor, 2023.

Quadro 8 – Variações patrimoniais



Fonte: O autor, 2023¹¹.

Dessa forma, o Quadro 8 se configura como uma ferramenta analítica estratégica para a gestão eficaz do patrimônio, auxiliando na identificação de padrões, na tomada de decisões informadas e na implementação de estratégias para otimizar os recursos e as responsabilidades patrimoniais do Instituto:

1) Multas Administrativas: Não foram registradas multas nessas categorias em nenhum dos anos analisados.

2) Indenizações, Restituições e Ressarcimentos: Houve um aumento substancial nessas despesas em 2017 e 2020, indicando a possibilidade de eventos específicos ou circunstâncias que levaram a esses valores elevados.

3) VPA Decorrente de Fatores Geradores Diversos: O Valor Presente Atuarial (VPA) variou ao longo dos anos, com um aumento notável em 2021. O motivo desse aumento deve-se a fatores como mudanças nas políticas atuariais, taxas de juros ou outros elementos que influenciam o cálculo do VPA.

O destaque no Quadro 8 foi a análise das multas administrativas e indenizações, revelando não apenas os valores, mas também as circunstâncias e as áreas específicas que podem requerer atenção na gestão. Além disso, o Valor Patrimonial Ajustado foi explorado

¹¹ Dados obtidos através da troca de e-mail com INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil).
Coordenação de Contabilidade.

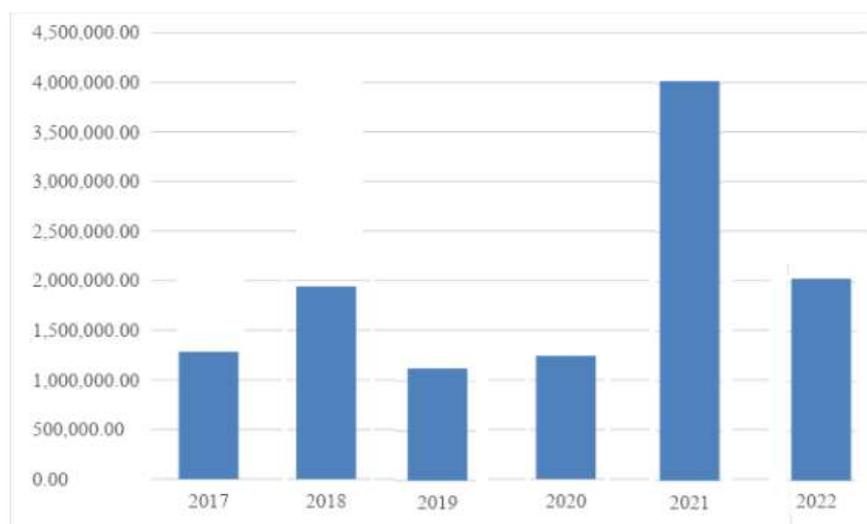
para fornecer uma perspectiva ajustada dos ativos, considerando as nuances do mercado e as condições econômicas.

Essa análise crítica fornece alicerces sólidos para decisões estratégicas relacionadas à gestão de riscos, ajustes nas práticas institucionais e otimização do patrimônio. Ao compreender as variações patrimoniais, o INSS estará melhor posicionado para antecipar desafios, identificar oportunidades e assegurar uma gestão financeira equilibrada e eficiente.

Dentro desse panorama, a análise inicial sugeriu variações significativas em algumas categorias de despesas ao longo dos anos. Recomenda-se uma investigação mais aprofundada, incluindo a identificação das causas por trás dessas variações, para embasar decisões e estratégias futuras. É vital considerar o contexto específico da organização ou setor ao interpretar esses dados.

No Quadro 9 - Exploração de Bens, tem-se a análise anual dos dados que revelará uma perspectiva detalhada sobre a gestão desses ativos. Ao correlacionar as variações patrimoniais previamente discutidas com as informações detalhadas sobre a exploração de bens, teremos uma visão mais completa e conectada do panorama patrimonial do INSS. Essa abordagem integrada proporcionará insights robustos, permitindo decisões mais informadas e estratégias mais alinhadas com a dinâmica do patrimônio da instituição.

Quadro 9 – Exploração de bens



Fonte: O autor, 2023¹².

¹² Dados obtidos através da troca de e-mail com INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil).
Coordenação de Contabilidade.

Observa-se uma variação considerável nos valores ao longo dos anos. Em 2018, houve um pico significativo, indicando uma possível expansão ou investimento expressivo nesse período. Nos anos seguintes, os valores oscilaram, com uma redução em 2019 e 2020, seguida por um aumento em 2021 e uma nova redução em 2022.

- A variação percentual entre 2017 e 2018 foi a mais expressiva, indicando um aumento substancial nas atividades de exploração e prestação de serviços.
- A variação de 2018 para 2019 foi negativa, sugerindo uma possível retração ou ajuste nas operações.
- A variação positiva de 2019 para 2020 indica uma recuperação com uma expansão significativa,
- A variação negativa expressiva observada de 2021 para 2022.

A análise das razões por trás dessas variações requer uma compreensão mais profunda das operações da organização, condições de mercado, decisões estratégicas e fatores econômicos. A tendência de variação nos últimos anos sugere uma certa volatilidade nas atividades de exploração e prestação de serviços. Monitorar essas tendências ao longo do tempo pode ajudar na identificação de padrões e na tomada de decisões estratégicas.

Os dados indicam uma flutuação nos valores de exploração de bens e direitos e prestação de serviços ao longo dos anos. A análise mais aprofundada desses números em conjunto com outros dados relevantes pode oferecer *insights* mais precisos sobre as operações e o desempenho financeiro da organização.

Diante as indenizações, restituições e ressarcimentos, apresentou uma variação pouco significativa ao longo dos anos, porém destaca-se o ano de 2021, sugerindo a ocorrência de eventos ou situações excepcionais nesse ano que demandaram indenizações. Conforme o VPA Decorrente de Fatores Geradores Diversos, as variações nos valores, com aumento em 2021, indicam mudanças nos fatores geradores de valor.

Assim, os dados refletem uma dinâmica financeira da organização, com variações em diferentes categorias, levantando questões cruciais sobre a aquisição, valorização e possível impairment (desvalorização) dos bens. Vale ressaltar que, para esta pesquisa, utilizamos planilhas referentes aos bens já adquiridos pelo INSS. Durante o processo da pesquisa, não foram identificadas aquisições adicionais de bens. Portanto, as análises e conclusões são baseadas nos ativos existentes até o momento da coleta de dados. Neste contexto, a pesquisa não identificou impairment nos bens do INSS, diretamente, durante o período analisado, porém um breve levantamento teórico a respeito foi realizado.

Em uma perspectiva contábil, o conceito de impairment refere-se à depreciação de um ativo, assinalando que o valor registrado contabilmente excede seu valor recuperável. Este fenômeno é crucial para a gestão efetiva do patrimônio, um fator especialmente significativo quando se trata dos imóveis do INSS.

As despesas relacionadas aos imóveis, além de possuírem valor de aquisição, incluem, custos de manutenção, reparos, medidas de segurança e despesas operacionais inerentes ao funcionamento das instalações ou reparos das instalações não utilizadas antes de uma nova designação. Uma gestão eficiente desses aspectos não apenas preserva o valor do patrimônio imobiliário do INSS, mas também contribui para a otimização dos recursos disponíveis. Ao aprofundar nosso entendimento teórico em relação ao impairment, torna-se evidente que a abordagem estratégica na administração desses ativos é essencial para manter a saúde financeira e funcionalidade dos serviços previdenciários.

A utilização dos imóveis para as atividades do INSS vai além das considerações contábeis, tendo implicações sociais significativas. Este aspecto pode ser explorado no contexto de como a adequada utilização desses imóveis contribui para a redução de casos de impairment, considerando não apenas o valor financeiro, mas também seu impacto nas operações e, mais importante, na comunidade atendida.

Ademais, o INSS pode explorar estratégias de otimização do uso de seus imóveis, considerando parcerias público-privadas, modernização de instalações e a implementação de tecnologias que melhorem a eficiência operacional. Tais medidas podem não apenas reduzir custos a longo prazo, mas também contribuir para a sustentabilidade ambiental e a modernização dos serviços prestados.

Em suma, as repercussões das despesas com imóveis em nome do INSS são vastas e multifacetadas. O gerenciamento eficiente desses recursos não apenas impacta a estabilidade financeira do órgão, mas também influencia diretamente a qualidade e acessibilidade dos serviços prestados aos segurados, destacando a importância de uma abordagem estratégica e transparente na gestão patrimonial do Instituto Nacional do Seguro Social.

Remetendo-se a uma análise dos estudos já coletados, tem-se o enfoque na questão dos vazios urbanos e a subutilização de bens públicos, ressaltando a importância de garantir que esses ativos cumpram sua função social. Os autores assinalam a necessidade de uma gestão adequada desses bens ao interesse público. Essa reflexão pode ser comparada com a importância da análise das despesas do INSS em imóveis, uma vez que ambos os contextos envolvem a gestão eficiente de recursos públicos para atender aos interesses da sociedade.

No caso dos vazios urbanos e bens públicos destacados pelos autores, a subutilização desses espaços configura uma transgressão aos princípios constitucionais da função social da propriedade e da eficiência. A existência de terrenos desocupados, edifícios públicos abandonados e construções subutilizadas representa um desafio para muitas cidades brasileiras. Essa situação ressalta a necessidade de uma abordagem mais eficaz na administração desses ativos para garantir que cumpram seu propósito de servir à sociedade.

A gestão apropriada de bens públicos, conforme discutido pelos autores, envolve a criação de entidades jurídicas de direito público para assegurar que esses ativos estejam a serviço do interesse público. Esse controle regulado por normas de direito público implica prerrogativas e obrigações que visam garantir o cumprimento das funções administrativas definidas por lei. A proteção desses bens contra atividades como compra, venda, doação, entre outras, evidencia o propósito subjacente de utilizar esses recursos para atender aos objetivos sociais e econômicos do Estado.

Ao comparar essa reflexão com a análise das despesas do INSS em imóveis, é possível estabelecer paralelos. A eficiência na gestão dos recursos imobiliários do INSS é crucial para assegurar que esses bens sejam utilizados de maneira efetiva em benefício dos segurados e da sociedade como um todo. A transparência na utilização desses recursos, a prevenção de despesas desnecessárias e a otimização do uso de imóveis são aspectos fundamentais que se alinham à importância destacada pelos autores em relação aos bens públicos em geral.

Portanto, a análise das despesas do INSS em imóveis deve considerar não apenas os aspectos financeiros, mas também a efetividade na utilização desses recursos para cumprir a missão previdenciária do instituto. Da mesma forma como discutido pelos autores, a gestão apropriada de bens públicos é essencial para garantir que esses ativos contribuam efetivamente para o bem-estar da sociedade.

Os bens públicos pela Administração Pública, evidenciando as consequências negativas desse cenário. Destaca-se a ironia de a própria Administração ser vítima da omissão de seus gestores, que acabam pagando aluguel por bens necessários ao exercício de suas atividades, enquanto outros, de características semelhantes, permanecem ociosos. Essa situação não apenas representa um desperdício de recursos financeiros, mas também contribui para a formação de "vazios urbanos", contrários aos conceitos contemporâneos de cidades sustentáveis, inteligentes e promotoras do bem-estar social.

Ao observar as cidades brasileiras, os autores destacam a presença de diversos espaços que aguardam oportunidades para reintegrar-se à vida urbana, seja em termos sociais, econômicos ou culturais. A deterioração dessas áreas traz consigo o potencial de renovação

urbana, ressaltando a necessidade de um planejamento e gestão urbanos que considerem fatores diversos e envolvem diferentes atores, como autoridades públicas, comunidade e especialistas em urbanismo.

A abordagem colaborativa na gestão desses espaços vazios é crucial, requerendo uma compreensão das questões específicas de cada região e a identificação de ações que maximizem seu uso, abordando problemas locais. Os autores exemplificam como, em áreas desfavorecidas, podem ser criados lares, em regiões com altas taxas de desemprego, estabelecidos empreendimentos econômicos, e em locais carentes de áreas verdes, promovidos parques, praças e espaços verdes.

A citação de Santos Jr. et al. (2020) destaca a subutilização de terrenos públicos da União, mencionando a necessidade de examinar criticamente os princípios que restringem o exercício da propriedade. Os autores questionam a eficácia desses princípios na promoção da equidade no acesso à terra, indicando uma possível submissão dos bens públicos à lógica mercantil.

Cabral (2015) complementa a discussão ao abordar a negligência ocasional do Estado em garantir a realização de direitos fundamentais, incluindo moradia, emprego e propriedade. Destaca-se a importância de a Administração Pública possuir recursos, tanto tangíveis quanto intangíveis, dedicados a satisfazer as necessidades dos cidadãos. Isso inclui não apenas poderes legais, mas também direitos reais sobre propriedades.

Comparando essas reflexões com a importância da análise das despesas do INSS em imóveis, percebe-se uma convergência de temas. Ambos os contextos ressaltam a necessidade de uma gestão eficiente de recursos públicos, a consideração dos princípios de uso adequado dos bens e a importância de direcionar esses recursos para atender às necessidades da sociedade de maneira eficaz e transparente. A otimização do uso de imóveis e a promoção do bem-estar social são objetivos comuns a ambas as discussões.

Abordar as questões relacionadas às despesas públicas em uma cidade é não apenas interessante, mas também vital para o entendimento e aprimoramento da gestão governamental. Esse enfoque é crucial, pois as despesas públicas desempenham um papel central no desenvolvimento, na qualidade de vida e na sustentabilidade de uma comunidade. O texto longo a seguir explora as razões pelas quais essa abordagem é relevante.

A gestão eficiente das despesas públicas é um componente fundamental para a promoção do bem-estar social e o funcionamento adequado de serviços essenciais. As decisões sobre como os recursos financeiros são alocados impactam diretamente a capacidade do governo de oferecer serviços públicos de qualidade, como saúde, educação, infraestrutura e

segurança. Portanto, analisar e compreender as despesas públicas proporciona *insights* valiosos sobre a priorização de políticas e a eficácia na entrega de serviços à população.

Além disso, a transparência nas despesas públicas é um princípio democrático essencial. Quando os cidadãos têm acesso claro e compreensível às informações sobre como o dinheiro público está sendo gasto, há um fortalecimento da participação cívica e da accountability. Essa transparência não apenas constrói a confiança entre os governantes e os cidadãos, mas também permite que a sociedade civil desempenhe um papel ativo no monitoramento e na avaliação das decisões orçamentárias.

A análise das despesas públicas também é um meio de combater a corrupção e o mau uso dos recursos. Ao examinar detalhadamente os gastos governamentais, é possível identificar padrões suspeitos, desperdícios e possíveis irregularidades. Esse escrutínio público serve como um mecanismo de controle que dissuade práticas corruptas e promove a integridade na administração pública.

Além disso, as despesas públicas têm implicações diretas no desenvolvimento econômico de uma cidade. Investimentos estratégicos em infraestrutura, educação e inovação podem impulsionar o crescimento econômico e criar um ambiente propício para negócios. Por outro lado, despesas mal planejadas ou excessivas podem gerar ônus econômicos significativos, comprometendo a estabilidade financeira da cidade.

O enfrentamento de desafios contemporâneos, como mudanças climáticas e pandemias, exige uma abordagem financeira sólida. Despesas direcionadas para ações preventivas, preparação e resiliência são essenciais para proteger a comunidade contra ameaças emergentes. Uma análise criteriosa das despesas públicas permite avaliar se os recursos estão sendo alocados de maneira eficaz para lidar com essas questões urgentes.

Além disso, a sustentabilidade fiscal é uma preocupação crescente. Cidades que gerenciam suas despesas de forma prudente e sustentável estão mais bem preparadas para enfrentar crises econômicas e manter serviços essenciais mesmo em tempos difíceis. Isso requer uma visão de longo prazo e a capacidade de equilibrar as necessidades presentes com as futuras.

Abordar as questões de despesas públicas em uma cidade é essencial porque essas decisões financeiras moldam diretamente o presente e o futuro da comunidade. A análise cuidadosa dessas despesas não apenas fortalece os fundamentos da governança democrática, mas também contribui para o desenvolvimento sustentável, a transparência, a responsabilidade e a resiliência econômica. Ao compreender e otimizar as despesas públicas, uma cidade pode prosperar, oferecendo uma qualidade de vida elevada e construindo um futuro mais promissor para seus habitantes.

A realização da Copa do Mundo FIFA de Futebol em 2014 teve um impacto significativo na forma como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) eram gerenciadas em Porto Alegre. As grandes obras urbanas necessárias para sediar os jogos foram apoiadas pelo setor privado, estabelecendo um modelo que se tornou central para a realização de compromissos relacionados a obras públicas e revitalização urbana na cidade. A sincronia entre a demolição do casarão e a proposição do Projeto de Lei que autoriza a alienação e permuta de bens municipais não deve ser vista como atos não relacionados; ambas as ações fazem parte de uma lógica de gestão financeira da cidade.

Trajano (2023) abordou a gestão de imóveis públicos pela União, destacando o papel crucial desses ativos na organização da sociedade para diversos fins, como habitação, atividades econômicas, infraestrutura, bem-estar e planejamento urbano. No contexto brasileiro, a gestão de imóveis públicos enfrenta desafios, incluindo a imprecisão fundiária, em que alguns imóveis são conhecidos, enquanto outros são desconhecidos pela própria entidade, caracterizando uma dificuldade na administração desse vasto conjunto de oportunidades.

O autor destaca as deficiências nos sistemas de gestão patrimonial, como a falta de conhecimento do cadastro existente, ausência de uma visão estratégica de médio/longo prazo, escassez de transparência, marcos regulatórios confusos e fragilidade da estrutura institucional. Trajano (2023) propõe que a implementação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) a partir de 2003 marcou um avanço na transformação da mera função cartorial da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) em uma abordagem de gestão do patrimônio.

A PNGPU reconheceu os imóveis como impulsionadores de políticas públicas, especialmente nas áreas de habitação social e infraestrutura. A função arrecadadora ganhou destaque, sendo uma fonte de recursos financeiros para reforçar os cofres do governo e financiar operações da própria SPU. A preocupação central era a quantidade de imóveis desocupados que não atendiam mais às necessidades da administração pública, resultando em perdas de arrecadação e deterioração do patrimônio.

Trajano (2023) destaca o Projeto Orla, uma iniciativa significativa que envolvia os municípios na gestão e preservação dos espaços litorâneos públicos, visando arrecadação por meio de concessões e multas. Em 2012, o Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União (PMGPU) foi introduzido para aprimorar a PNGPU, apresentando iniciativas para melhorias operacionais, inovação tecnológica e qualificação do corpo técnico.

A relação entre o contexto da Copa do Mundo de 2014 em Porto Alegre, as lições aprendidas com a gestão de imóveis públicos pela União, e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os gastos públicos com imóveis pode ser analisada sob diferentes perspectivas,

cada uma oferecendo *insights* valiosos para compreender a dinâmica das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a administração eficaz do patrimônio urbano.

A gestão de imóveis públicos pela União, conforme estudado por Trajano (2023), destaca a importância de estratégias eficazes para lidar com o patrimônio urbano. Isso pode ser aplicado na gestão de infraestrutura esportiva e espaços urbanos necessários para sediar eventos como a Copa do Mundo. As lições aprendidas na gestão eficiente desses imóveis podem ser valiosas para o planejamento e execução de PPPs relacionadas a eventos esportivos.

A análise dos gastos públicos com imóveis, especialmente aqueles destinados a órgãos governamentais como o INSS, destaca a necessidade de uma gestão financeira eficiente. Identificar imóveis adequados, otimizar custos de manutenção e garantir a funcionalidade desses espaços são elementos cruciais. A experiência do INSS pode fornecer *insights* sobre como otimizar o uso de imóveis públicos para atender a demandas específicas.

O legado da Copa do Mundo em termos de infraestrutura urbana pode influenciar o planejamento urbano a longo prazo. A forma como os espaços são utilizados após o evento pode ser crucial para o desenvolvimento sustentável da cidade. Isso se relaciona diretamente com a gestão de imóveis públicos, pois destaca a importância de considerar o impacto a longo prazo das decisões relacionadas a esses ativos.

A implementação de políticas públicas, como a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, destaca a importância do compartilhamento de espaços públicos. Essa abordagem pode ser aplicada em diferentes contextos, incluindo órgãos governamentais como o INSS, promovendo o uso eficiente de imóveis públicos para atender a diversas necessidades da sociedade.

A transparência na gestão de imóveis públicos, como proposta pela PNGPU, contribui para a participação cívica e accountability. Esses princípios podem ser aplicados em diversas áreas, incluindo a gestão do INSS, promovendo a confiança pública e a eficácia na administração de recursos financeiros destinados a imóveis.

Em síntese, a interconexão entre o contexto da Copa do Mundo, a gestão de imóveis públicos pela União, o INSS e os gastos públicos com imóveis destacam a importância de abordagens estratégicas na administração de patrimônio urbano. As lições aprendidas em uma área podem ser adaptadas e aplicadas em outras, promovendo uma gestão mais eficiente e integrada dos recursos públicos e do ambiente urbano.

Sendo assim, temos que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) desempenha um papel fundamental na seguridade social do Brasil, garantindo benefícios previdenciários a milhões de cidadãos. No âmbito de suas responsabilidades, a gestão de imóveis torna-se uma

peça essencial para o pleno cumprimento de suas funções e para garantir a eficácia e a eficiência na prestação de serviços previdenciários.

O controle em imóveis por parte do INSS é uma vertente crucial da sua atuação. Esses imóveis muitas vezes abrigam as agências da Previdência Social, locais nos quais os beneficiários buscam atendimento e informações sobre seus direitos previdenciários. Portanto, a gestão eficiente desses espaços é vital para assegurar um ambiente adequado de atendimento ao público.

Uma das facetas importantes do controle em imóveis pelo INSS é a necessidade de manutenção e adequação desses espaços. As agências precisam ser estruturadas de maneira a proporcionar um ambiente acessível e acolhedor para os segurados, considerando as diversas necessidades e perfis da população. Isso envolve desde a manutenção física das instalações até a implementação de tecnologias que otimizem o atendimento.

Além disso, a gestão de imóveis pelo INSS está intrinsecamente ligada ao controle patrimonial. O instituto precisa ter um registro preciso de todos os imóveis sob sua responsabilidade, incluindo informações sobre propriedade, destinação, valor de mercado e condições físicas. Esse controle patrimonial é essencial para evitar perdas financeiras, garantir a utilização eficiente dos recursos e cumprir normas e regulamentações governamentais.

Outro aspecto relevante do controle em imóveis pelo INSS diz respeito à segurança desses espaços. Considerando a natureza dos serviços prestados e a quantidade de informações sensíveis manipuladas, é crucial implementar medidas de segurança física e digital para proteger tanto os beneficiários quanto os dados armazenados nas instalações.

No contexto de modernização e transformação digital, a gestão de imóveis pelo INSS também inclui a avaliação da viabilidade de modelos alternativos de atendimento. Isso pode envolver a implementação de serviços online, reduzindo a necessidade de espaço físico e, ao mesmo tempo, oferecendo maior comodidade aos segurados.

A transparência na gestão de imóveis é outro princípio fundamental. Disponibilizar informações sobre a localização, estado e destinação dos imóveis do INSS promove a accountability e fortalece a confiança dos cidadãos na instituição. Isso pode ser alcançado por meio da divulgação de relatórios periódicos e da criação de canais de comunicação acessíveis ao público.

5.4 Parcerias Público-Privadas e Gestão de Bens Imóveis no INSS

A compatibilidade entre PPP (Parceria Público-Privada) e bens imóveis no contexto do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) envolve considerações complexas, que variam conforme a legislação, a natureza das atividades do INSS e as características específicas da PPP em questão. Abaixo, discutirei alguns aspectos relevantes a serem considerados ao analisar a viabilidade dessa combinação.

O INSS é responsável por fornecer serviços previdenciários, como a concessão de aposentadorias e benefícios sociais. Muitas dessas atividades são essenciais e, por vezes, sensíveis, demandando uma abordagem cuidadosa na gestão.

A legislação que rege o INSS e as PPPs estabelece diretrizes específicas sobre como essas entidades podem interagir. Restrições legais podem limitar a utilização de PPPs para certas atividades, especialmente aquelas relacionadas à gestão de bens públicos.

Bens imóveis muitas vezes representam uma parte substancial do patrimônio do INSS. Gerir essa infraestrutura pode ser complexo, envolvendo manutenção, segurança e considerações operacionais específicas.

Enquanto algumas áreas da administração previdenciária podem não ser adequadas para PPPs devido à natureza pública de suas atividades, aspectos como a gestão de serviços auxiliares, terceirização de serviços de suporte ou desenvolvimento de infraestrutura podem ser áreas onde parcerias podem ser consideradas.

A viabilidade de uma PPP deve ser avaliada não apenas em termos financeiros, mas também considerando seu impacto social. Garantir que os serviços essenciais sejam mantidos e que a parceria atenda aos interesses da população é fundamental.

A presença do setor privado na gestão de bens imóveis pode trazer eficiência e inovação. Contudo, é crucial garantir que os interesses públicos sejam protegidos.

Portanto, a utilização de PPPs no INSS relacionadas a bens imóveis é uma questão complexa e depende de diversos fatores. Uma abordagem equilibrada, considerando os aspectos legais, a natureza dos serviços e o impacto social, é essencial para determinar a viabilidade de tal arranjo.

5.5 Impactos na Saúde Financeira do INSS

A compreensão aprofundada dos objetivos foi alcançada por meio da análise detalhada dos resultados obtidos nas etapas metodológicas, focando especificamente nos impactos

financeiros dos custos associados aos imóveis não operacionais no INSS. Esta seção oferece uma síntese dos achados, apresentando insights que respondem diretamente às questões levantadas.

A análise temporal dos custos revelou variações significativas ao longo dos anos. Essas variações, por sua vez, tiveram implicações diretas na saúde financeira do INSS. A correlação entre os custos com imóveis não operacionais e a tomada de decisão estratégica no INSS é evidente. A compreensão dos impactos financeiros desses custos fornece à instituição subsídios para ajustes nas práticas institucionais, gestão de riscos e otimização do patrimônio. Os custos relacionados aos imóveis não operacionais desempenham um papel significativo na estrutura financeira do INSS por diversas razões:

1) A aquisição de imóveis, mesmo que não diretamente destinados às operações cotidianas, implica em despesas significativas. Isso inclui o custo inicial de compra, bem como os gastos contínuos com manutenção, reparos e outras despesas operacionais associadas ao funcionamento desses imóveis;

2) As despesas relacionadas a imóveis não operacionais impactam diretamente o orçamento geral do INSS. Esses custos representam uma parcela considerável dos recursos financeiros do instituto, influenciando a disponibilidade de verbas para outras áreas e serviços previdenciários;

3) A aquisição de imóveis geralmente envolve compromissos financeiros a longo prazo, como empréstimos ou financiamentos. O pagamento dessas obrigações pode perdurar por vários anos, afetando a estabilidade financeira do INSS a longo prazo;

4) A gestão eficiente de imóveis não operacionais é crucial para preservar o valor do patrimônio do INSS. Isso envolve garantir que esses imóveis sejam mantidos adequadamente e, se necessário, valorizados ao longo do tempo;

5) Mesmo que os imóveis não sejam utilizados para operações diretas, ainda incorrem em custos de manutenção, segurança e outras despesas operacionais. A negligência na gestão desses aspectos pode resultar em desperdício de recursos financeiros;

6) A sociedade, como beneficiária dos serviços previdenciários, tem o direito de entender como os recursos públicos estão sendo alocados. A transparência na gestão das despesas relacionadas a imóveis não operacionais é essencial para manter a confiança do público no INSS e garantir uma prestação de contas adequada;

7) A análise detalhada dos custos relacionados a imóveis não operacionais pode revelar oportunidades para otimização. O INSS pode explorar estratégias para reduzir custos a longo

prazo, como parcerias público-privadas, modernização de instalações ou até mesmo a venda de imóveis não essenciais.

A alocação eficiente desses recursos, abrangendo aspectos como manutenção, reparos e custos operacionais, é vital para a preservação do valor patrimonial e, por conseguinte, impacta a disponibilidade de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários. Em suma, os custos associados aos imóveis não operacionais são um componente significativo da estrutura financeira do INSS, e sua gestão eficiente é vital para assegurar a sustentabilidade financeira do instituto e a otimização dos recursos disponíveis.

Neste contexto, a gestão eficiente está relacionada a gerir os recursos financeiros de forma prudente, buscando otimizar investimentos, controlar custos e assegurar uma saúde financeira sustentável, baseando as decisões em informações precisas e análises sólidas, considerando os objetivos estratégicos da organização. Promovendo a inovação e a adaptação a mudanças, visando manter a organização competitiva no mercado. Essa otimização é crucial para assegurar que o INSS cumpra sua missão de forma sustentável e eficaz.

É relevante destacar que, durante o período analisado, não foram identificados casos de Impairment diretamente nos custos relacionados aos imóveis. A ausência desse fenômeno sugere uma gestão eficaz, com a preservação do valor contábil dos ativos, mesmo diante das flutuações nos custos operacionais.

Em nossa pesquisa, ao explorar os imóveis não operacionais do INSS, constatamos que não identificamos casos de tombamento de imóveis antigos. O tombamento é uma medida de preservação do patrimônio cultural, sendo aplicada a bens que possuem valor histórico, arquitetônico, cultural ou social. Este conceito é pertinente para a nossa discussão, pois sua ausência pode indicar diferentes facetas na gestão e destinação desses ativos. A ausência de tombamento em imóveis antigos do INSS sugere diversas possibilidades. Em primeiro lugar, pode indicar que esses imóveis não foram reconhecidos formalmente como patrimônio cultural, levantando questionamentos sobre a documentação e avaliação do valor histórico. Além disso, a não aplicação do tombamento pode estar vinculada a questões práticas ou estratégicas da instituição.

A não identificação de imóveis antigos tombados pode abrir espaço para a discussão sobre possíveis barreiras, como impedimentos legais ou condições estruturais que inviabilizam o tombamento. A consideração de fatores como Impairment pode ser um ponto a ser explorado, destacando a relevância de uma análise aprofundada sobre a condição física e financeira desses imóveis.

Os resultados apresentados fornecem uma base sólida para a tomada de decisões estratégicas relacionadas à gestão de custos, alocação de recursos e ajustes nas práticas contábeis do INSS. O entendimento dos impactos financeiros dos custos com imóveis não operacionais contribui para uma abordagem mais informada e equilibrada na condução das operações institucionais.

Em suma, o controle em imóveis pelo INSS é um componente estratégico que permeia diversas áreas da atuação do instituto. Desde garantir a adequação física das agências até o controle patrimonial e a implementação de medidas de segurança, a gestão eficiente desses espaços é crucial para a eficácia do INSS na promoção da seguridade social no Brasil. O contínuo aprimoramento dessas práticas é essencial para enfrentar desafios emergentes e garantir a oferta de serviços previdenciários de qualidade à população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao encerrarmos esta pesquisa sobre os imóveis não operacionais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no estado do Rio de Janeiro, é oportuno revisitar os objetivos traçados inicialmente e refletir sobre os resultados alcançados. Este estudo buscou analisar o tratamento contábil dos custos associados a esses ativos, visando contribuir para a compreensão aprofundada do impacto dos imóveis não operacionais nos custos do INSS e como esses custos são refletidos na contabilidade pública.

O primeiro objetivo, relacionado ao exame do registro, mensuração e evidenciação dos custos dos imóveis não operacionais nas demonstrações contábeis do INSS, foi integralmente alcançado. Aprofundamos nossa compreensão sobre as práticas contábeis adotadas pela instituição, identificando nuances e particularidades associadas a essa categoria de ativos.

No que tange ao segundo objetivo, que consistia na descrição detalhada dos imóveis não operacionais, nossa pesquisa proporcionou uma visão abrangente desses ativos, considerando aspectos como localização, finalidade e condições físicas. Essa descrição minuciosa contribuiu para uma compreensão mais holística do impacto desses imóveis na estrutura financeira do INSS.

Quanto ao terceiro objetivo, que visava investigar o tratamento contábil aplicado a esses bens, também foi plenamente atendido. Analisamos detalhadamente os procedimentos contábeis relacionados aos custos dos imóveis não operacionais, identificando padrões e eventuais desafios enfrentados pela instituição nesse processo.

Por fim, o quarto objetivo, que objetivava identificar o impacto financeiro dos custos relacionados a essa rubrica, foi alcançado mediante a análise crítica dos dados coletados. Compreendemos a relevância financeira desses custos para o INSS, especialmente no que se refere aos recursos disponíveis para o pagamento de benefícios previdenciários.

Além disso, esperamos que este estudo contribua para o entendimento mais aprofundado do impacto dos imóveis não operacionais nos custos do INSS e como esses custos são refletidos na contabilidade pública. Também almejamos fornecer insights sobre os desafios enfrentados na contabilização e alocação de custos de ativos não operacionais no setor público, bem como apontar possíveis melhorias nesses processos.

Esta pesquisa objetivou preencher uma lacuna na literatura na área de gestão pública, concentrando-se na investigação do custo dos imóveis não operacionais no INSS a partir de uma perspectiva de custos e contabilidade pública. Esperamos que os resultados contribuam para aprimorar a gestão financeira e a transparência no uso dos recursos públicos, fornecendo

informações úteis para a tomada de decisões e o aprimoramento dos processos contábeis relacionados a ativos não operacionais no setor público.

Ao final, este estudo permitiu identificar uma série de desafios e oportunidades relacionados à gestão dos imóveis não operacionais. A análise das políticas adotadas, dos aspectos jurídicos e regulatórios e dos custos envolvidos, proporcionou uma compreensão abrangente desse cenário complexo. Ficou evidente que a gestão eficaz desses imóveis é crucial para a otimização dos recursos públicos e para a melhoria da administração pública como um todo. Nesse sentido, é fundamental que as estratégias de gestão sejam norteadas por análises profundas, considerando não apenas os aspectos financeiros, mas também os jurídicos, regulatórios e sociais. A busca por otimização e eficiência deve estar alinhada com o propósito de atender ao público de forma responsável e transparente.

Em síntese, esta pesquisa proporcionou insights sobre os desafios e oportunidades dos imóveis não operacionais no INSS do Rio de Janeiro. As conclusões obtidas fornecem uma base para aprimoramentos na gestão, potencialmente beneficiando a eficácia do órgão e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, F. G. *O Estado na sociedade capitalista: teoria e prática da gestão pública*. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

AFONSO, J. R. A. *Custos e desempenho: um enfoque contemporâneo*. Lisboa: Gradiva, 2000.

ALVARENGA, R. L. *Gestão de imóveis no setor público: um relato sobre a experiência do estado de Minas Gerais*. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Gestão Pública), Universidade Federal de São João Del-Rei, Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, São João Del-Rei. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/111>. Acesso em: 07 dez. 2023.

ANDRADE, C. B. *A Função social dos imóveis públicos: um estudo sobre a utilização de imóveis públicos não operacionais pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no Rio de Janeiro*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

ANITELLI, F.; TRAMONTANO, M. Abandonados por uns, ocupados por outros: edifícios de apartamentos no centro paulistano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 1, p. 77–91, jan. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/N3H3f5MRW46YL7Xj67tJLcQ/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em: 20 out. 2023.

BATISTA, M.; ROCHA, V.; SANTOS, J. L. A, 2020. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 54 n. 5, p. 1382–1401. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190290>. Acesso em: 07 dez. 2023.

BEUREN, I. M. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2010.

BOYNTON, W. C.; JOHNSON, R. N.; KELL, W. G. *Auditoria*. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Imperio do Brazil*. Registrada na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 3 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998. Dispõe sobre critérios especiais para alienação de imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9702.htm Acesso em: 06 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: *Diário Oficial da União*, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 14 out 2023.

BRASIL. Decreto-Lei 200/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Rio de Janeiro: *Diário Oficial da União*, 1922. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 1986. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92452.htm#:~:text=Cria%2C%20no%20Minist%C3%A9rio%20da%20Fazenda,\)%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92452.htm#:~:text=Cria%2C%20no%20Minist%C3%A9rio%20da%20Fazenda,)%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº. 127, de 29 de novembro de 1892. Institui montepio para os operários efetivos do Arsenal de Marinha da Capital Federal. Rio de Janeiro: *Diário Oficial da União*, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-127-29-novembro-1892-541383-publicacaooriginal-44951->

COCHRANE, J. H. *Auditoria financeira*. São Paulo: Atlas, 2003.

COSTA, M.; COSTA, F.; COSTA, M. de F. B. da. *Metodologia da pesquisa: abordagens qualitativas*. Editora Dos Autores, 2019. *E-book*.

CARNEIRO, G. R.; SILVA, E. E. D. da. Vazios urbanos: a não utilização dos imóveis municipais em Campina Grande e o descumprimento da função social da propriedade. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, p. e20190294, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/Lgzqt3cKNTP38DjhwdGwQMP/?lang=pt&format=html#ModalHowcite>. Acesso em: 14 out. 2023.

CASTRO, C. A. P. de; LAZZARI, J. B. *Manual de direito previdenciário*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (Brasil). *Resolução CFC 1129*, de 21 de novembro de 2008. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=107786>. Acesso em: 1 fev. 2023.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

DARÓS, W. F.; FERREIRA, A. B. Custos e contabilidade patrimonial. In: DARÓS, W. F.; FERREIRA, A. B. (org.). *Custos no setor público: uma abordagem administrativa*. São Paulo: Atlas, 2009.

FABRE, V. V.; BORGERT, A. Comportamento dos custos nos governos locais sob a ótica da Teoria das Finanças Públicas. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, São Paulo, v.24, n.4, p.723-738, out./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/CY85IZ>. Acesso em: 07 dez. 2023.

FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo as mudanças: na contabilidade aplicada ao setor público*. 1.ed. Brasília: Gestão Pública Ed., 2013.

FÉLIX, E. *História da Contabilidade no Brasil: A Contabilidade desde a Colônia até o Século XXI*. São Paulo: Atlas, 2013.

FILGUEIRAS, F. Indo Além do Gerencial: A Agenda da Governança Democrática e a Mudança Silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161430>. Acesso em: 07 dez. 2023.

GIACOMINI, R. G. O aumento da carga tributária como consequência de conflitos bélicos. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, *Anais [...]*. [S. l.: s. n.], 2002.

HARVEY, D. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

HORVARTH JR, E. O benefício da previdência social: uma breve análise histórica. *Revista de Políticas Sociais*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 105-123, jan./jun. 2014.

IBRAHIM, F. Z. *Curso de direito previdenciário*. 22. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). Coordenação de Contabilidade. Solicitação de acesso a Relatórios Contábeis[mensagem pessoal]. Mensagem recebida por ccont@inss.gov.br, 10/10/2023.

LEAL, V. L. M. *Contabilidade pública: uma abordagem da gestão municipal*. 2003. 94 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.

LOCK, E.; PIGATTO, J. A. O Código de Contabilidade Pública. In: LOCK, E.; PIGATTO, J. A. (org.). *Contabilidade pública: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 59-70.

MARION, J. C. *Contabilidade básica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, E. *Contabilidade de custos industriais e a contabilidade de custos gerencial*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, E. *Contabilidade de custos*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MIOLA, E. J. *Despesa pública: o caso do Estado do Paraná*. 2003. 315 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

NULLE, A. L.; MOREIRA, C. S. A Previdência Social: reforma ou há alternativas? *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 3, p. 791–819, 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8658157>. Acesso em: 7 dez. 2023.

OLIVEIRA, E. P. *Curso de direito previdenciário*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

OLIVEIRA, F. M. G. DE.; SILVA NETO, M. L. DA. Do direito à cidade ao direito dos lugares. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, 2020.

PAIVA, C. C. de; FONSECA, S. A.; PAIVA, S. C. F. de. A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 657-680, jul/set 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1312/1582>. Acesso em: 22 out. 2023.

PISCITELLI, T. *Contabilidade social e ambiental: mensuração, evidenciação e mensuração dos indicadores sociais e ambientais no Brasil*. 2007. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

REIS, J. C. dos; SILVA, E. *História do Brasil Colonial*. São Paulo: Contexto, 2007.

REIS, C. d.; SOUZA, L. H. da S.; TESTA, J. A. Sob os escombros: financeirização do espaço e da vida urbana em Porto Alegre. *Rev. Polis Psique*, v. 11, n. spe, p. 160-176, 2021. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-152X2021000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 07 dez. 2023.

RIBEIRO FILHO, J. F. R. Administração pública contemporânea: novos paradigmas para o setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 5-34, 2001.

RIBEIRO, M. A. A participação social e o controle das políticas públicas. In: DRAIBE, S.; BOSCHI, R.; SILVA, M. O. da. (org.). *Avaliação de políticas públicas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 95-110.

SANTOS JUNIOR, O. A. DOS. *et al.* Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/W4rWr5ZZRZv39QScx4cbQJN/#ModalHowcite>. Acesso em: 14 out.2023.

SILVA, A. B. Utilização dos conceitos de custo nas entidades governamentais. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE PÚBLICA, *Anais [...]*, [S. l.: s. n.], 1999.

SILVA, J. A. Normatização e harmonização contábil: Um olhar sobre a história. *Revista de Contabilidade e Controladoria*, v. 3, n. 1, p. 9-22, 2007.

SOARES, C. J. F. *Análise descritiva qualitativa*. 1ª ed. Curitiba: CRV, 2022.

SPEISS, W. Ocupações de edifícios abandonados no centro de São Paulo. In: Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo, 12, 2020, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: SIIU, Jun. 2020.

TRAJANO, R. P. *A estratégia de gestão dos imóveis públicos da União*. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/34196>. Acesso em: 07 dez. 2023.

VIANNA, A. R. *Direito previdenciário e seguridade social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WEBER, M. *O que é a burocracia?* Brasília-DF: Conselho Federal de Administração, 2013. Disponível em: http://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livcontent/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf. Acesso em: 3 out. 2023.