



Perguntas e Respostas – Uma abordagem da Instrução Normativa no âmbito da SPU

Secretaria do
Patrimônio da União

Ministério do
Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão



FICHA INSTITUCIONAL

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO MICHEL TEMER

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

MINISTRO DYOGO HENRIQUE DE OLIVEIRA
SECRETÁRIO-EXECUTIVO ESTEVES PEDRO COLNAGO JÚNIOR

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO – SPU

SECRETÁRIO SIDRACK DE OLIVEIRA CORREIA NETO
SECRETÁRIO-ADJUNTO REINALDO MAGALHÃES REDORAT

DEPARTAMENTO DE CARACTERIZAÇÃO E INCORPORAÇÃO DO PATRIMÔNIO – DECIP

DIRETOR DINARTE ANTÔNIO VAZ

COORDENAÇÃO-GERAL DE AVALIAÇÃO E CONTABILIDADE DO PATRIMÔNIO – CGCAV

COORDENADOR-GERAL JOSÉ GUSTAVO BARBOSA VILLAÇA
COORDENADOR-SUBSTITUTO THIAGO SOUZA NUNES RODRIGUES

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO-GERAL DO PROJETO

JOSÉ GUSTAVO BARBOSA VILLAÇA

ELABORAÇÃO E PESQUISA

ALEXANDRE DEMICHELI
ALEXANDRE MARCOLINO LEMES
ANTÔNIO ALVES FERREIRA JÚNIOR
ANTÔNIO SÉRGIO COSTA AMORIM
CHARLES THOMAS BRINDEIRO
FILIPE FERNANDES FAVA
ISABEL CRISTINA GONÇALVES CARNEIRO
JEAN MARCELL AZEVEDO DE ALMEIDA
JOSÉ EDIVAL FILHO
JOSÉ GUSTAVO BARBOSA VILLAÇA
PEDRO GUSTAVO DOS SANTOS BARROS
THIAGO SOUZA NUNES RODRIGUES
WILLIAN ZONATO

REVISORES

ALEXANDRE DEMICHELI
ALEXANDRE MARCOLINO LEMES
ANTÔNIO SÉRGIO COSTA AMORIM
CHARLES THOMAS BRINDEIRO
JOSÉ EDIVAL FILHO
JOSÉ GUSTAVO BARBOSA VILLAÇA
WILLIAN ZONATO

COLABORADORES – CGCAV

ATANÁSIA BATISTA DE OLIVEIRA
TEREZINHA DE JESUS PEREIRA

DIAGRAMAÇÃO

JEAN MARCELL AZEVEDO DE ALMEIDA

Missão da SPU:

“Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”

Introdução:

O presente documento dispõe das Perguntas e Respostas mais usuais acerca da Instrução Normativa de Avaliação de Imóveis no âmbito da SPU.

Seu objetivo principal é se valer de um punhado de orientações rápidas e objetivas, que por certo, facilitará a dinâmica dos servidores responsáveis pelo tema, ao que pese as realizações das avaliações de imóveis, bem como das análises de processos correlatos.

Espera-se que este produto, gradualmente ajustado e enriquecido a partir da sua aplicação, possa constituir um instrumento eficiente para atingir o objetivo que o justificou e inspirou.

Boa leitura!

JOSÉ GUSTAVO BARBOSA VILLAÇA

Coordenador Geral de Avaliação e Contabilidade do Patrimônio

I. - Perguntas e Respostas

1. Qual a diferença entre a Instrução Normativa e o Manual de Avaliação de Imóveis no âmbito da SPU?

A Instrução Normativa tem por objetivo padronizar os procedimentos de avaliação com vistas aos instrumentos de negócio da SPU, sendo este documento munido da consolidação de legislação e/ou pareceres jurídicos que dispõem sobre o tema. O Manual tem por objetivo esclarecer de forma operacional os procedimentos teóricos e práticos para realização das avaliações.

2. Qual o limite da utilização da vigente Instrução Normativa de Avaliação de Imóveis no âmbito da SPU?

A Instrução Normativa não se propõe a estabelecer os critérios específicos de avaliação para fins contábeis e cadastrais de modo que estes deverão ser observados pelo disposto na Portaria Conjunta STN/SPU nº 703/2014, ou norma que vier a substituí-la. Ressalta-se também que os procedimentos operacionais relativos à avaliação de imóveis junto aos sistemas corporativos da SPU, deverão ser observados em suas instruções respectivas.

3. Qual a interpretação quanto aos valores de: mercado, venal, terra nua, valor justo ou valor de referência, no âmbito da SPU?

O valor de mercado é o conceituado segundo a NBR 14653 e utilizado substancialmente aos instrumentos de negócio onerosos, sendo interpretado comumente mediante algumas legislações vigentes como valor de precisão. O valor de referência é aquele aceito pela SPU, estimado por documento próprio realizado por profissional habilitado, usualmente utilizado aos instrumentos de negócio gratuitos. O valor venal, ainda que semanticamente possa ser definido como valor de venda (por conseguinte valor de mercado), é conceituado como aquele fornecido pelos municípios para fins de cobranças ordinárias da SPU, a exemplo da taxa de ocupação e foro. O valor de terra nua é conceituado como aquele fornecido pelo INCRA para fins de cobranças ordinárias da SPU, a exemplo da taxa de ocupação e foro em áreas rurais. O valor justo é aquele utilizado para fins cadastrais, podendo ser o de mercado ou de referência.

4. Deve ser calculada a cobrança pelo uso de espaço físico da União, quando se tratar de ocupação por empresa de economia mista ainda que contenha caráter social?

(Parecer nº 3175-5.4.2/2012). Sim. Ainda que inegavelmente a ocupação possua caráter social, visando atender a coletividades e o interesse público, a norma do art. 18, parágrafo 5º, da Lei nº 9636/98, não deixa margem de discricionariedade ao administrador público, de forma que, presente conotação lucrativa no empreendimento, há que se cobrar pela retribuição pelo uso do bem imóvel da União.

5. Qual o alcance das ações de elaboração e/ou homologação de laudos de avaliação de imóveis no âmbito da SPU?

(Parecer nº 1252-5.12/2011). No cotejo da legislação patrimonial a SPU entrará em ação apenas quando o imóvel já for de domínio da União (ainda que não incorporado formalmente) ou quando a União pretenda adquirir sua propriedade (ainda que o papel da SPU seja apenas o de incorporar o bem). No entanto, a critério da SPU, dentro da capacidade de atendimento e numa perspectiva de colaboração entre as unidades gestoras do patrimônio da União poderão ser realizadas tais avaliações e/ou homologações.

6. A SPU poderá ser responsável pela elaboração e/ou homologação de laudos de avaliação para entes federados da Administração indireta?

(Parecer nº 1252-5.12/2011). Não. A SPU só terá tais responsabilidades, apenas aos bens imóveis integrantes da administração direta, o que exclui as fundações, autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista. No entanto, a critério da SPU, dentro da capacidade de atendimento e numa perspectiva de colaboração entre as unidades gestoras do patrimônio da União poderão ser realizadas tais avaliações e/ou homologações.

7. Competirá a SPU a elaboração e/ou homologação de laudos de avaliação de imóveis para fins de locação de terceiros por órgão da Administração Direta para sua instalação?

(Parecer nº 1252-5.12/2011). Não. Isso porque, nessas hipóteses, não são imóveis de domínio da União e nem cuja propriedade ela pretenda adquirir. Assim, entende-se que tal competência será do órgão que nele se instalará ou mesmo outro órgão hierarquicamente superior, mas não a SPU. No entanto, a critério da SPU, dentro da capacidade de atendimento e numa perspectiva de colaboração entre as unidades gestoras do patrimônio da União poderão ser realizadas tais avaliações e/ou homologações.

8. Competirá a SPU a elaboração e/ou homologação de laudos de avaliação de imóveis para fins de atividade de apoio de imóveis da União entregues a órgãos da Administração?

(Parecer nº 1252-5.12/2011). Não. Isso porque, ainda que seja imóvel cujo domínio seja da União, tais atividades será feita exclusivamente no interesse dos órgãos para os quais a SPU os havia cedido ou entregue. As atividades de apoio são elencadas no art. 12 do Decreto nº 3725/2001. No entanto, a critério da SPU, dentro da capacidade de atendimento e numa perspectiva de colaboração entre as unidades gestoras do patrimônio da União poderão ser realizadas tais avaliações e/ou homologações.

9. Competirá a SPU a elaboração e/ou homologação de laudos de avaliação de imóveis para fins de cessão sob o regime de arrendamento realizada pelas Forças Armadas?

(Parecer nº 1252-5.12/2011). Não. Isso porque, os Decretos nº 77.085/76, nº 84.905/80 e nº 94.600/87 são ainda mais explícitos na previsão de que a SPU é responsável pela lavratura ou apenas pela anotação dos contratos de cessão, sob regime de arrendamento, outorgados. Nada menciona acerca da produção dos respectivos laudos de avaliação.

10. Para a aquisição de imóveis que integrarão o patrimônio da União, Competirá a SPU apenas a homologação dos laudos elaborados às expensas do órgão interessado?

(Parecer nº 1252-5.12/2011). Não. O presente caso configura-se no feixe das atribuições da SPU, no entanto, nada impede que a SPU firme acordo com o órgão interessado para que ele realize a avaliação e que a SPU apenas homologue tal produto.

11. A SPU terá a responsabilidade pela avaliação dos imóveis inseridos no SPIUnet ainda que tais bens tenham sido entregues às correspondentes unidades gestoras?

Não. Ainda que o bem integre o patrimônio da União, cada Unidade Gestora, que tenham sob qualquer fundamento, imóveis sob sua administração, é responsável por tal serviço em observância ao que dispõe a Portaria Conjunta nº 703/204, cabendo ainda manter tais informações devidamente atualizadas nos sistemas corporativos da SPU.

12. A SPU terá que realizar as avaliações (laudo e relatório de valor de referência) diretamente no Sistema Eletrônico de Informações- SEI?

Sim. Por considerar a padronização, facilidade no acesso e controle das avaliações realizadas pela SPU, até que seja implementado o sistema integrado da SPU “SPUnet”, todas as avaliações deverão seguir o documento próprio presente no SEI.

13. Nas avaliações da SPU e unidades gestoras será obrigatória informar a idade aparente de cada benfeitoria (caso exista), bem como a separação do valor do terreno e benfeitoria do valor global do imóvel?

Sim. Por considerar a padronização e garantia da atualização e depreciação automáticas que existirão no futuro sistema integrado da SPU “SPUnet” (para fins contábeis), todas as avaliações deverão conter tais informações, devendo ser observadas as orientações da Instrução Normativa.

14. No âmbito da SPU, quem poderá realizar as atividades de avaliação de imóveis?

Servidores habilitados, definidos como aqueles que tenham formação acadêmica em engenharia, em suas diversas especialidades ou arquitetura, como registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU.

15. Será devida a avaliação de imóveis por servidores ocupante de cargo de nível médio, porém com formação superior em engenharia ou arquitetura?

(Parecer nº 01723/2016) A priori não, tendo em vista se caracterizar em desvio de função, no entanto, quando há a assunção de um cargo comissionado ou função gratificada por parte do servidor, sendo ele remunerado por esta atribuição, não há que se falar em indenização pelo exercício de cargo distinto, já que ocorre a remuneração pelo exercício do cargo comissionado ou da função gratificada.

16. Qual será o prazo de validade das avaliações no âmbito da SPU?

As avaliações, oriundas de laudo ou relatório de valor de referência passam a ter vigência de 1 (um) ano, a partir da data de sua realização, no entanto, conforme o caso específico e na verificação de oscilações significativas de mercado, as avaliações efetuadas, independentemente da finalidade para a

qual tenham sido elaboradas, poderão ser revistas antes do término dos prazos fixados.

Excetua-se desse prazo, os casos de cessões onerosas e PVG, uma vez que deverão obedecer aos seus ritos específicos, observando-se inclusive suas cláusulas contratuais. Atenta-se ainda aos prazos das avaliações para fins contábeis e cadastrais, presentes no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, que deverão obedecer ao disposto na Portaria Conjunta nº 703/2014 ou a que vier substituí-la.

17. As avaliações no âmbito da SPU poderão ser revalidadas?

Sim. Obedecendo o disposto na Instrução Normativa, avaliações serão revalidadas caso seja comprovado que a variação dos preços dos imóveis no mercado imobiliário não ultrapassar 8% (oito por cento) acumulados desde a data de confecção da avaliação até a data de revalidação. Convém destacar que tal mecanismo fica limitado a 2 (dois) anos da data de confecção do laudo. Finalmente destaca-se que a revalidação implica, necessariamente, na confirmação de seu conteúdo, inclusive do valor originalmente determinado que não sofrerá alterações, cabendo tão somente a extensão de sua validade.

18. Será necessária a publicação anual da atualização da PVG em jornais de grande circulação aos cuidados das respectivas Superintendências?

(Parecer nº 00703/2017). Não. Considerando a padronização, racionalização dos gastos públicos, bem como modernizar a gestão, as publicações serão realizadas diretamente no sítio eletrônico da SPU, no qual conterá as informações específicas a cada município lastreada de uma publicação única em Diário Oficial da União assinado pelo Secretário. Todavia, conforme cada exercício, a Unidade Central poderá definir outras formas de publicizar os percentuais ou valores de atualização, em observância das políticas específicas ao tema.

19. Será possível o cadastramento de trecho específico para valoração de PVG?

Sim. Conforme disposto na Instrução Normativa, o procedimento de cadastramento de e valoração de trecho específico de PVG será devido aos casos de remição do aforamento ou a venda do domínio pleno ou útil, bem como nas cessões onerosas que culminem em empreendimentos com forte exploração comercial, ou tratando-se de imóveis atípicos.

20. O que se considera imóvel atípico no âmbito da SPU?

No cadastramento da PVG, entende-se por imóvel atípico aquele que destoa da moda encontrada para o determinado trecho ou logradouro, tais como: grandes centros comerciais (shopping centers), complexos industriais, equipamentos que englobe todo um logradouro ou face de quadra (complexos hoteleiros).

21. A avaliação do bem imóvel da União para fins de cessão onerosa poderá ser juntada aos autos a posteriori, em momento imediatamente anterior à assinatura do respectivo contrato?

(Parecer nº 1964-5.12/2013). Sim. Conforme é observado no art. 19 da Lei nº 9636/98, não há impedimento específico no qual vincule no ato autorizativo o valor da retribuição devida pelo cessionário, de modo que a avaliação poderá ser elaborada e juntada aos autos posteriormente à autorização, em momento imediatamente anterior à assinatura do contrato. No entanto, por se tratar de um dado relevante para que a autorização seja ou não concedida, sugere-se, sempre que possível, que o valor do bem a ser cedido já conste do ato autorizativo.

22. Para as alienações provenientes do instrumento de doação, existe a possibilidade da realização de parecer técnico ou avaliação expedita?

(Parecer nº 1752-5.12/2013). Sim. Ainda que a Instrução Normativa oriente pela adoção de uma avaliação “de rigor”, consigna-se juridicamente possível a alteração do regramento editado pela autoridade competente, dentro de sua esfera de conveniência e oportunidade. No caso prático, recomenda-se de início que o ente que for receber o imóvel, proceda a avaliação “preferencialmente” de mercado, cabendo tão somente à SPU sua homologação, na impossibilidade, de forma devidamente fundamentada e justificada, poderá a Superintendência proceder com uma avaliação expedita.

23. É devido o pedido de revisão de valores à SPU?

Sim. Conforme disposto na Instrução Normativa, é facultado ao requerente tal pedido, desde que munido com as informações necessárias para tal - cabendo à SPU/UF informar sua decisão ao interessado no prazo estipulado.

24. Pode a SPU rever seus atos, mesmo que não seja impugnado pelo recorrente?

(Parecer CONJUR-MP nº 0853-5.12/2008). Sim. A Administração é livre para rever seus atos a qualquer tempo, quando eivados de vícios de legalidade (Súmula 473 do STF).

25. Pode a SPU analisar um recurso fora do prazo?

(Parecer CONJUR-MP nº 1756-5.12/2008) A princípio a SPU deve valer-se dos prazos previstos na Instrução Normativa, observando-se ainda o que dispõe o art. 63, I, Lei nº 9.784/99. Contudo faz-se necessário observar os princípios inerentes a qualquer processo, seja ele de natureza administrativa ou judicial, dentre os quais se destaca o da lealdade, pelo qual devem as partes envolvidas agir com respeito mútuo. Desta feita, não se pode olvidar a análise de documento que possa nortear o administrador na condução do processo, conforme art. 2, inciso XII, Lei 9784/99.

26. Pode a SPU deferir um recurso apresentado fora do prazo?

(Parecer CONJUR-MP nº 1756-5.12/2008). Sim. É possível a União rever seus atos, ainda que tenha sido conhecido seu recurso, conforme dispõe o parágrafo 2º, art. 63, da Lei nº 9.784/99.

27. Um recurso administrativo automaticamente impõe efeito suspensivo à avaliação vigente?

(Parecer CONJUR-MP nº 1756-5.12/2008). Não. Em regra, os recursos administrativos não possuem efeitos suspensivos, conforme dispõe o art. 61 da Lei nº 9.784/99, salvo a incidência de dispositivo legal que o determine em razão do justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução. Em verdade, o recurso gera uma mera possibilidade de efeito suspensivo, que poderá ser deferida ou não a critério da autoridade administrativa.

28. Faz-se necessária a homologação da SPU aos laudos elaborados pela CAIXA quando se tratar de alienação de imóveis da União?

Não. Conforme disposição da Lei nº 13.240/2015, que alterou a Lei nº 9.936/98 é dispensada toda a homologação de serviços de avaliação de imóveis realizados pela CAIXA.

29. Faz-se obrigatório o recolhimento da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART pelos servidores da SPU quando da elaboração de um laudo de avaliação?

(Parecer nº 0028-2.9/2006 e Parecer nº 01723/2016). Não. Os serviços elaborados no âmbito da União dispõem de mecanismos de controle próprios, tanto interno quanto externo, de modo que a atuação dos conselhos profissionais deve sofrer certo temperamento. O disciplinamento legal da ART é disposto pela Lei nº 6.496/77 na qual condiciona tal controle a todo contrato escrito ou verbal para execução de obra/ou serviço de engenharia, no entanto, destaca-se que o vínculo estabelecido entre a Administração e seus servidores é estatutário e não contratual, de modo que sua obrigatoriedade recai apenas aos serviços privados de engenharia. Além do que, exigir-se a anotação de responsabilidade técnica de engenheiro servidor público com relação estatutária à administração para que seja público perante terceiros ser o responsável técnico de obra ou serviço público equivale a equipará-lo ao profissional liberal autônomo isento de controle institucional ou de fiscalização por qualquer órgão este, sim, profissional destinatário dos mecanismos de proteção dos interesses dos que compram os seus serviços quando são essencialmente distintas as situações e regimes de disciplina a que ficam sujeitos respectivamente.

30. É permitida a realização de avaliação de imóvel no âmbito da SPU em período eleitoral?

(Parecer nº 0208-5.12/2014). Sim. Tudo o que envolve medidas e ações administrativas tomadas antes da assinatura dos contratos ou termos de outorga são considerados atos preparatórios, que como tal, podem ser normalmente realizados durante todo o ano eleitoral. A elaboração de laudo de avaliação de imóveis é exemplo de ato preparatório.

31. Qual a referência correta: PVG ou PGV?

A terminologia defendida pela CGCAV é pela PVG, pois os valores é que são genéricos, não a planta.

32. Qual deve ser o entendimento da homologação dos laudos de avaliação elaborados por terceiros, analisados pela SPU?

(Parecer nº 0638-5.12/2014). No direito administrativo, a homologação é utilizada para atestar que determinado procedimento ou sequência de atos obedeceu a todos os critérios normativos existentes, isto é, seguiu o caminho legal determinado. Considerando a presunção de que o profissional que fez a avaliação agiu de boa-fé, a SPU através de seu corpo técnico verificará a conformidade técnica legal, o que não poderia ser diferente, visto que, se para a homologação fosse imperativo o adentramento no mérito do laudo, ou seja, avaliar o próprio laudo verificando as premissas e conclusões da avaliação, não faria o menor sentido ter ocorrido a avaliação, uma vez que seria mais lógico que a própria SPU fizesse a avaliação. Portanto, se for verificado que o laudo está de acordo com o caminho normativo-técnico e for observado que as conclusões não apresentam irrazoabilidades ou desproporcionalidades latentes, o órgão patrimonial procederá à homologação. Finalmente, destaca-se que para tal ato, far-se-á necessário o cumprimento do rito estabelecido na Instrução Normativa.

Secretaria do
Patrimônio da União

Ministério do
**Planejamento,
Desenvolvimento e
Gestão**

