

O PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO ÂMBITO DO PORTO MARAVILHA

Tuanni Borba

A questão dos terrenos públicos sempre foi central dentro das propostas de revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro; devido a grande quantidade de terrenos sob seu domínio, a União desfrutava de uma posição-chave nos planos de transformação da área¹. Dentro do perímetro de cinco milhões de metros quadrados do projeto Porto Maravilha, a posse fundiária da União corresponde a 63% do total – o restante é dividido entre o Estado do Rio de Janeiro (6%), o município (6%) e agentes privados (25%).

Ciente desse patrimônio e da relevância de um projeto de revitalização para a área, em 2004 o governo federal estabeleceu um Grupo de Trabalho Interministerial, no âmbito do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais do Ministério das Cidades, para a formulação de uma proposta. Na proposição do GT a moradia era o elemento central: os terrenos da União seriam prioritariamente utilizados para empreendimentos habitacionais que atendessem várias faixas de renda². Como resultado desse momento, um Acordo de Cooperação Técnica entre a União e o município do Rio de Janeiro foi assinado em 2006, porém a iniciativa não prosperou e as discussões voltaram ao âmbito local – dessa vez, incluindo a participação dos agentes privados do setor imobiliário e da construção civil.

O projeto implementado, o Porto Maravilha, foi lançado em junho de 2009 e o estoque de terrenos públicos se transformou, a partir dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs), no capital necessário para financiar a contratação da Parceria Público-Privada (PPP) – a participação do governo federal passou, portanto, a se basear na disponibilização desses bens. Na engenharia financeira do projeto, a totalidade de CEPACs seria oferecida em um leilão de lote único onde o comprador

¹ A posse desses terrenos é explicada em termos da caracterização definida pela Constituição Federal de 1988, onde no seu artigo 20 define como bens pertencentes à União os terrenos de marinha e seus acrescidos – os primeiros compreendem a faixa de 33 metros ao longo da costa marítima e das margens de rios e lagoas que sofram influência das marés, enquanto que os terrenos acrescidos são aqueles formados natural ou artificialmente (aterros), para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

² A partir de recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

também garantiria a preferência na compra dos terrenos públicos da área. Em 2011, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), adquiriu o lote de 6.436.722 de CEPACs, tornando-se assim o administrador do Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha (FIIPM). Como condição para o repasse do montante inicial (R\$ 3,5 bilhões), o governo municipal deveria disponibilizar para o FIIPM, em até três anos, os terrenos capazes de absorver 60% do potencial construtivo. Dentre os sete terrenos prioritários para o alcance desse percentual, um pertence ao estado do Rio de Janeiro (CEDAE) e o restante é da União.

Figura 1 - Conjunto de sete terrenos prioritários para o Porto Maravilha.



Fonte: PEREIRA, 2015.

A SPU, secretaria vinculada ao Ministério do Planejamento e estruturada em vinte e sete superintendências estaduais, é a responsável pela gestão dos imóveis e terrenos do governo federal. Muitos desses bens estão vinculados a autarquias e outros órgãos federais da administração indireta, como é o caso de alguns terrenos no âmbito do Porto Maravilha que pertenciam à Companhia Docas do Rio de Janeiro³ e à Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Em ambos os casos, como os terrenos estão localizados

³ Companhia Docas são sociedades de economia mista do Governo Federal que tem como função administrar os portos do país.

em área de Marinha, a SPU é parte atuante no processo de venda e transferência para terceiros.

No caso específico da RFFSA, a companhia foi extinta em 2007 e todos os seus imóveis não operacionais foram transferidos para a SPU. Dois terrenos vinculados à antiga rede ferroviária foram comprados pela Prefeitura: o Pátio da Marítima, em 2011, e o Praia Formosa, em 2012. A negociação desses terrenos envolveu a contestação dos valores pela SPU, pois esta considerou a avaliação da Caixa Econômica Federal (CEF), no âmbito da sua Gerência de Desenvolvimento Urbano no Rio de Janeiro, abaixo do valor de mercado⁴. Após a revisão da CEF, os terrenos foram vendidos por R\$ 19.380.500,00 e R\$ 53.108.905,00 milhões respectivamente e o pagamento foi feito via depósito. No mesmo período, o terreno denominado Usina de Asfalto foi transferido oficialmente para o município do Rio de Janeiro. Segundo o processo, o terreno tinha sido cedido a título precário para a Prefeitura em 1910 e em 1975 a cessão foi publicada no decreto estadual nº 507, porém não constava matrícula e nem contrato de aforamento na SPU. O órgão consultou a Advocacia Geral da União (AGU) sobre o caso, resultando no entendimento de que o terreno já estava cedido ao município, restando apenas formalizar o aforamento. Os três terrenos (Pátio da Marítima, Praia Formosa e Usina de Asfalto) foram repassados ao FIIPM em junho de 2012, totalizando 20,32% de CEPACs.

O próximo terreno a ser vendido para a Prefeitura foi o Gasômetro, em 2013. Com um potencial construtivo de aproximadamente 450 mil metros quadrado (quase 27% de CEPACs), o terreno foi vendido por R\$ 226.300.000,00 milhões e no contrato de venda estava prevista a realização de obras em favor da União como forma de pagamento. A Prefeitura deveria realizar construções de “Padrão A” em imóvel de propriedade da União no prazo de 44 meses após a assinatura do contrato. Também estava prevista a contratação de uma apólice de seguro, do tipo *performance bond*, correspondente a 10% do valor do contrato⁵. No endereço indicado pela SPU, no entanto, já havia um

⁴ Conforme o Relatório de Gestão 2011 da SPU, esta solicitou a reavaliação, pois “inconformou-se com apreçamento original”. Em seguida consta que “a reavaliação foi realizada pela CEF, tendo sido observada a elevação do valor dos imóveis”. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao>.

⁵ Percentual definido pela lei federal nº 8.666 de 1993.

prédio o qual era ocupado por servidores vinculados ao Ministério da Saúde⁶. O impasse na transferência desses servidores e na demolição do prédio já edificado resultou na troca do terreno onde seriam efetuadas as obras, ficando definida a própria área do Gasômetro como novo local. Até o momento, porém, não há informações sobre o início das obras e o prazo estabelecido no contrato expirou em novembro de 2016.

O Galpão do Aplauso e o Clube dos Portuários foram os dois últimos terrenos dentre os prioritários a serem vendidos. Pertencentes à Companhia Docas, a negociação de ambos enfrentou dificuldades em razão da indefinição dos valores e das pendências tributárias da empresa. O impasse teve fim com a publicação de um decreto federal onde o município do Rio de Janeiro foi autorizado a declarar de utilidade pública, para fins de desapropriação, quatorze imóveis da Companhia Docas, incluindo os supracitados⁷. No primeiro semestre de 2014 os dois terrenos foram adquiridos pela Prefeitura por R\$ 55.817.500,00 e R\$ 21.810.627,72 milhões respectivamente. Do restante dos imóveis relacionados no decreto, apenas dois não foram adquiridos pelo município e as transações dos demais foram finalizadas no ano de 2016⁸.

Do ponto de vista da SPU, na figura da sua superintendência no Rio de Janeiro (SPU-RJ), houve um declarado esforço em alcançar valores adequados como contrapartida pela venda desses terrenos. No entanto, alguns aspectos do processo interferiram no resultado desses esforços:

1. A limitada equipe técnica, assim como restrições no acesso a equipamentos (hardwares e softwares), afetou a capacidade da SPU-RJ de realizar avaliações econômicas independentes;
2. A CEF, mesmo agente interessado na compra futura dos terrenos públicos, foi a responsável pela avaliação econômica destes – ainda que em outro âmbito de sua burocracia⁹;

⁶ Terreno localizado na Rua Melo e Souza, nº 142, São Cristóvão, Rio de Janeiro.

⁷ Decreto federal de 10 de set. de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Dsn/Dsn13667.htm.

⁸ Não foram adquiridos os imóveis localizados na Av. Rodrigues Alves nº 129 (fundos) e na Rua Silvino Montenegro nº 20.

⁹ A Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR-RJ) foi responsável pelas avaliações econômicas.

3. O seguro-garantia (*performance bond*), previsto nos contratos onde o pagamento devido pela Prefeitura se daria em obras, representa apenas 10% do valor total do contrato;

A respeito do primeiro ponto, a SPU-RJ, diante do tamanho do patrimônio que administra¹⁰, sempre teve uma estrutura limitada na avaliação dos seus gestores. O corpo de servidores é insuficiente em termos quantitativos e carece de formação especializada. Existem ainda restrições no acesso a softwares e hardwares que viabilizem a realização de trabalhos técnicos. No cenário de mobilização da SPU-RJ para o projeto do Porto Maravilha, essas limitações demandaram uma estreita cooperação com o governo municipal. A falta de softwares básicos impedia que os engenheiros pudessem concluir suas avaliações, implicando em solicitar à prefeitura o georreferenciamento e memorial descritivo dos terrenos. Mesmo tendo autorização legal para realizar a avaliação econômica dos imóveis da União, a SPU não tinha a estrutura necessária para executar esse procedimento e as avaliações da CEF prevaleceram sem muitas contestações na definição final dos valores dos terrenos. Ainda que essas avaliações tenham sido realizadas por uma estrutura específica do órgão, que se utilizou de uma metodologia consolidada para o procedimento, a questão do conflito de interesses permanece tangível. Sendo a gestora do fundo que negocia os CEPACs, a CEF poderia se beneficiar da subvalorização dos terrenos na compra para poder lucrar posteriormente na venda. Conforme mencionado, os dois primeiros terrenos negociados entre a Prefeitura e a SPU, o Pátio da Marítima e o Praia Formosa, figuraram como um caso de avaliação econômica contestável¹¹.

Em relação aos contratos envolvendo obras como forma de pagamento, esta não parece ter sido uma contrapartida vantajosa para a SPU, especialmente no caso do Gasômetro¹². As expectativas de valorização e consequente retorno financeiro não se

¹⁰ A SPU-RJ é a maior superintendência, tendo 101.826 imóveis da União sob sua gestão.

¹¹ A reportagem de Adriano Belisário para a Agência Pública expôs a questão em detalhes: <http://apublica.org/2016/08/engenharia-financeira-subvalorizou-terrenos-publicos-no-porto-maravilha/>.

¹² Os dois contratos que previam o pagamento em obras totalizam R\$ 240.508.770,00 milhões. Além do Gasômetro, outros dois terrenos da SPU (Barão de Teré, 27 e Av. Venezuela, 154/156) foram negociados em 2015 em um contrato único no valor de R\$ 14.208.770,00, tendo como contrapartida três obras de reforma e infraestrutura.

confirmaram ao longo do projeto¹³, comprometendo inclusive a execução das obras devidas pela Prefeitura. Além disso, o seguro-garantia previsto, que consiste em uma salvaguarda pelo não cumprimento das obrigações do comprador, está limitado a 10% do valor do contrato, ou seja, não garante o ressarcimento integral em caso de inadimplência. Numa autocrítica do processo, um ex-representante da SPU-RJ avalia:

Eu acho que alguns erros talvez tenham sido cometidos, mas não do ponto de vista financeiro, mas questões do tipo fazer arranjos melhores da construção, de coisas menores ou fracionados, ou 'eu libero parte do terreno e você entrega parte do negócio', coisas mais palpáveis. Mas assim, tinha uma questão política muito pesada à época, então muitas coisas foram feitas correndo porque tinha que sair e às vezes você ia 'entubando' esses arranjos, que não geram prejuízos financeiros, mas poderiam ter melhores benefícios (ENTREVISTADO 1, 2017).

Essa fala lança luz sobre a avaliação geral dessas negociações do ponto de vista da SPU. Ainda que a arrecadação no período possa sinalizar uma vantagem financeira na visão dos gestores do órgão¹⁴, os arranjos contratuais e a destinação do patrimônio são dois pontos críticos desse processo. Conforme explicitado, a garantia contratual do terreno com maior potencial construtivo na região (Gasômetro) é frágil diante do seu valor financeiro (que supera a soma dos valores dos outros terrenos) e da sua dimensão territorial (que corresponde praticamente a um bairro). Já a respeito da destinação dos terrenos, a terra pública disponível se tornou um ativo na complexa engenharia financeira do Porto Maravilha, sendo o seu uso social preterido pelos gestores do projeto. A SPU expressa em sua missão institucional o objetivo de garantir o cumprimento da função socioambiental de seus imóveis¹⁵, tendo acionado em

¹³ Em razão da falta de liquidez do FIIPM, implicando em aportes financeiros da Prefeitura para pagar as parcelas da PPP. Mais detalhes em "Rio em perspectiva: um diagnóstico de escolhas públicas" da Diretoria de Análise de Políticas Públicas (DAPP/FGV). Disponível em: <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2017/04/O-Rio-em-perspectiva-2.pdf>.

¹⁴ Em 2012 e 2013 a arrecadação da SPU-RJ representou quase 30% da arrecadação nacional da SPU (R\$ 241.035.663,20 e R\$ 273.968.931,90 respectivamente) – a média da superintendência é de 24%. No entanto, o valor arrecadado vai para a conta do Tesouro Nacional, não se traduzindo necessariamente em maior orçamento para a SPU ou para ações no âmbito da política urbana.

¹⁵ "Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos para a Nação". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/a-pngpu>.

muitos de seus projetos o valor uso do patrimônio da União, ou seja, a utilidade desse patrimônio para a reprodução social dos cidadãos¹⁶.

Pontualmente, o Plano de Habitação de Interesse Social (PHIS) do Porto Maravilha¹⁷ elaborado em 2015, onde está prevista a cooperação com a SPU-RJ e a utilização de imóveis da União, pode ser considerado um avanço do ponto de vista do direito à moradia, porém até o momento pouco avançou nas suas primeiras ações e ainda não apresenta resultados¹⁸.

De todo modo, diante da missão institucional da SPU e dos desdobramentos de sua atuação no âmbito do Porto Maravilha, pode-se concluir que a destinação do patrimônio da União não tem atendido a função socioambiental, sendo esta preterida em nome da valorização fundiária que em tese garantiria o retorno financeiro do FIIPM e a consequente remuneração da PPP. Considerando a proposta formulada pelo governo federal em 2004¹⁹, prevendo a habitação enquanto prioridade a partir da recuperação do estoque de terrenos públicos subutilizados, não é possível argumentar que faltaram alternativas viáveis para o patrimônio da União na área – nesse caso, o que parece ter faltado é a convergência com os interesses do mercado.

¹⁶ A SPU, no contexto de suas ações de Habitação de Interesse Social, destinou dois terrenos para o Minha Casa Minha Vida Entidades na zona portuária (Portaria nº388/2008). Essa destinação ocorreu antes do início do Porto Maravilha e enfrentou dificuldades na sua implementação quando as obras do projeto começaram, inclusive com a mudança dos terrenos devido aos novos traçados de ruas e vias previstos. Além disso, devido à lentidão das questões burocráticas do financiamento junto a CEF, até hoje os movimentos sociais contemplados não conseguiram se estabelecer no local.

¹⁷ O PHIS do Porto Maravilha foi publicado em 2015 e teve origem numa instrução normativa (IN) do Ministério das Cidades. A IN 33 de 2014 estabeleceu a obrigatoriedade de um Plano de Habitação de Interesse Social para as operações urbanas consorciadas que utilizem recursos do FGTS.

¹⁸ Ver Werneck (2017). Disponível em:

http://observatoriodasmetroplites.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=2017%3Ahabita%C3%A7%C3%A3o-social-do-porto-maravilha-cad%C3%AA%3F&Itemid=180#.

¹⁹ Onde há o entendimento de que “existe um grande estoque de imóveis públicos com potencial de renovação pertencentes aos órgãos federais”, sendo “inequívoca a necessidade de que estes imóveis cumpram sua função social na cidade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.30). Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/289/Reabilitacao_Centros_SNPU_2006.pdf?sequence=1.