FGV DIREITO SP
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

MESTRADO PROFISSIONAL

O FII como ferramenta de gestão de imóveis públicos, um estudo de caso do FIISP.

João Pedro Pires Mendonça

Projeto de pesquisa apresentado ao

Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

1. Tema, contexto e questão central de pesquisa.

1. O Estado Brasileiro, em seus três níveis federativos, se tornou um grande detentor de imóveis, muitos desses bens são subutilizados ou sucateados. Esse cenário, que será ilustrado a seguir, suscita a questão de quais mecanismos o poder público possui a sua disposição para gerir seu patrimônio imobiliário, em especial aquele ocioso.

2. Por motivos que serão detalhados abaixo, este projeto busca responder a seguinte questão, o fundo de investimento imobiliário (FII) é uma ferramenta relevante para gerir e desestatizar imóveis públicos ociosos? A busca desta resposta virá através de um estudo de caso do Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo (FIISP).

3. Talvez um dos principais indícios de que a gestão de imóveis públicos é um desafio seja a situação da União. O Poder público federal possui um patrimônio de cerca de 1.5 trilhões de reais em imóveis segundo o balanço geral da União de 2023[1] elaborado pelo Tesouro.

[1] https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:38245

4. No entanto a União tem extrema dificuldade em fazer a gestão adequada desse patrimônio. Conforme levantamentos realizados pelo TCU em relatório intitulado "Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal 2022 – Gestão do patrimônio público federal"[2] somente a União possui cerca de 700mil imóveis com deficiência de identificação, cadastro ou gestão, gasto anual médio de 1,6 bilhões de Reais, despesas condominiais de 180 milhões de reais e consideráveis 18 bilhões de reais de prejuízo em depreciação anual de seus bens além de cerca de 10 mil imóveis desocupados.

5. A gravidade da situação da gestão imobiliária da União é confirmada ao analisar o Acórdão 160/2024 do TCU, conforme relata a Corte de Contas há falta de servidores na Secretaria de Patrimônio da União, a inexistência de carreira própria faz com que exista alta rotatividade na SPU, e as iniciativas de melhorar os dados sobre a gestão do imobiliário como projeto SPUNet não entregaram resultados expressivos.

6. O fato de o Governo Federal, enfrentar a situação descrita acima, mesmo sendo o nível federativo mais dotado de capacidades é um indício de que a situação nos estados e munícipios seja semelhante ou pior. Um exemplo que ajuda a reforçar essa impressão é a baixa qualidade da informação disponibilizada sobre imóveis dominiais do munícipio de São Paulo Capital pela CGPATRI[3], que em primeiro lugar são listados junto dos de uso especial não diferenciando os que estão ou não afetados a consecução de finalidade pública e baixa transparência na descrição dos imóveis.

7. Outro documento que indica uma gestão imobiliária pouco eficiente por parte da Prefeitura Municipal de São Paulo é o Relatório do Processo n° TC/003050/2023 referente ao balanço Geral da PMSP do exercício de 2022 – Contas 2022. O documento de autoria do Conselheiro Relator Roberto Braguim traz em suas páginas 57 e 58 que a prefeitura pública apenas nota que informa que os imóveis estão sujeitos a depreciação após reconhecimento, sem demais explicações.

---

[2] https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_do_patrimonio_imobiliario_publico_federal.html

[3] "chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://capital.sp.gov.br/documents/d/gestao/relatorio_de_areas_publicas_dominial_uso_especial_2023-pdf"

8. O cenário desenhado acima coloca a primeira questão, existem ferramentas disponíveis ao poder público mais adequadas que o leilão previsto na Lei n° 14.133/2021? Conforme dado da Associação Brasileira de Incorporadoras e Imobiliárias[4] o prazo médio de venda de um imóvel no Brasil é de 16 meses, esse dado por si só é capaz de demonstrar o quão inadequadas são as ferramentas disponíveis na modalidade leilão para a alienação de imóveis públicos.

9. Diante desta questão de a dificuldade do poder público gerir seus imóveis ociosos, eu decidi pesquisar um mecanismo alternativo que já possui alguns exemplos práticos de adoção, no caso a utilização de Fundos de Investimento Imobiliário, por parte do poder público.

10. A despeito da identificação não exaustiva desta pesquisa de ao menos 3 FIIs constituídos com imóveis públicos e em funcionamento no Brasil, sendo eles o FII Porto Maravilha na Cidade do Rio de Janeiro que busca revitalizar sua zona portuária, o FII do Estado de São Paulo e o FII Biotic da Cidade Inteligente do Distrito Federal este trabalho se limita a analisar o FII do Estado de São Paulo (FIISP).

11. A pesquisa até o momento também identificou a autorização de constituição de um FII no estado Bahia, por meio do Decreto Estadual n° 18.321/2018 a ser implementado pela Empresa Baiana de Ativos S. A. (Bahia Investe) e o processo em curso de estruturação de mais dois FIIs no âmbito do governo federal, sendo o primeiro o Furnas Fundo Imobiliário e o segundo Fundo Patrimonial dos Museus Brasileiros (IBRAM)[5], até o momento a pesquisa ainda não identificou a estruturação de nenhum desses fundos, motivo pelo qual eles fogem do escopo da pesquisa.

12. Este projeto se limita a analisar a constituição e funcionamento do FIISP por se tratar de um FII que já conta com mais de 5 anos de existência, gerindo uma carteira de imóveis bastante variada e trabalhando o que na análise deste artigo é a forma mais

---

[4] https://www.abrainc.org.br/tecnologia-e-inovacao/2023/10/30/robo-ja-conduz-venda-de-imoveis-na-capital-paulista#:~:text=N%C3%A3o%20%C3%A9%20%C3%A0%20toa%20que,%2DEmilio%2C%20CTO%20da%20empresa. Acessado em 01/07/2024. Acessado em 23/09/2024.

[5] https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/setores/Ativos-Imobiliarios#Pipeline Acessado em 23/09/2024.

simples de utilização de um FII com imóveis públicos, a venda de ativos que se encontram desafetados do uso público e que são individualmente considerados.

13. Os dois outros FIIs aqui listados, o Porto Maravilha no Rio de Janeiro e o Biotic em Brasília possuem função bem diversa do FIISP e mais complexa. Trata-se de iniciativas onde o Governo do Distrito Federal e do Munícipio do Rio de Janeiro buscam através da constituição de um FII realizar políticas públicas urbanísticas em bairros definidos.

2. Justificativa da relevância prática e do potencial inovador.

14. A Principal dificuldade observada na utilização de FIIs para a gestão dos imóveis públicos é o fato de não existir uma normatização específica clara e inequivocadamente direcionada ao uso de FIIs pela administração pública. A insistência da literatura de referência em reforçar a ideia de legalidade estrita no direito administrativo somada ao fantasma da improbidade administrativa dificulta que o gestor público estruture soluções inovadoras na administração pública.

15. Esta dificuldade é um reflexo do fenômeno do apagão das canetas[6] e da Administração Pública do Medo[7], onde toda inovação é vista como algo que pode dar errado e o erro pode ser severamente punido com consequências graves ao gestor público que as estruturou. O Fenômeno já é reconhecido pelo ministro do TCU Bruno Dantas que apontou em entrevista[8] a dificuldade enfrentada pelos gestores públicos que não tomam mais decisões com alto grau discricionariedade por medo de punição, em grande parte por conta da jurisprudência construída durante a lava-jato.

16. A ideia por trás deste estudo de caso é produzir um documento com rigor acadêmico que condense e estruture a jornada de implementação e operação do FIISP. A consolidação de aspectos jurídicos e práticos em um único trabalho servirá como

---

[6] Apagão das canetas‖: análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa / Felipe Ramirez Gullo. - 2022. 144 f. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

[7] NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR Pedro de Menezes. A administração Pública do Medo. Disponível em https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017 Acessado em 30/06/2024.

[8] https://www.infomoney.com.br/politica/presidente-do-tcu-diz-que-lava-jato-gerou-apagao-no-pais-anos-terriveis/ Acessado em 27/06/2024.

embasamento e subsídio a gestores públicos, operadores do direito e agentes de mercado em relação a tomada de decisão e análise de situações práticas que envolvam FIIs com imóveis públicos.

3. Familiaridade com objeto da pesquisa.

17. Além de pesquisar o assunto eu atuo diretamente com o tema há cerca de um ano e meio. Já atendi na condição de advogado a gestora de fundos de investimento que atua como parceira privada do BIOTIC[9], FII do Distrito Federal criado para a implementação de um novo bairro tecnológico.

18. Durante o período de atendimento a este cliente era bastante perceptível a extrema insegurança por parte dos gestores públicos com tomadas de decisão básicas, desde a necessidade ou não de realizar processo licitatória para venda de terrenos do FII, até a viabilidade jurídica de realizar arranjos contratuais mais sofisticados como contratos do tipo *build to suit*, ou parcerias para construção como remuneração em área construída no empreendimento finalizado.

19. O atendimento a este cliente específico me fez pesquisar várias fontes, e coletar argumentos jurídicos que ajudassem os gestores públicos a terem mais segurança na tomada de suas decisões, no entanto há muito pouco material disponível sobre o assunto. A despeito de já existirem alguns materiais de apoio no assunto como Jornada de Direito dos Imóveis Públicos elaborada pela Escola de Direito da FGV SP com o BNDES[10], ainda sim é perceptível a necessidade de uma literatura mais aprofundada e analítica sobre o tema para subsidiar os gestores públicos.

20. Nas diversas pesquisas realizadas para apoiar juridicamente o BIOTIC, o exemplo recorrente que surge e responde boa parte dos questionamentos enfrentados é o FIISP. Porém com todas as informações sobre o FIISP dispersas e sem maior análise técnica, essa replicação de conhecimento e aprendizagem com questões já enfrentadas na implementação e operação do FIISP ficam prejudicadas.

---

[9] Lei Complementar do Distrito Federal Nº 679/2002.
[10] Enunciados da jornada de direito dos imóveis públicos. Bndes e FGV SP. 2021.

4. Bibliografia Preliminar

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
2. BRASIL. Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 jun. 1993.
3. BRASIL. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nºs 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2015.
4. BRASIL. Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nºs 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2019.
5. GULLO, Felipe Ramirez. "Apagão das canetas": análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. 2022. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.
6. NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. A administração Pública do Medo. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017. Acesso em: 31 jan. 2025.
7. MATOS, Fábio. Presidente do TCU diz que Lava Jato gerou apagão no país: anos terríveis. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/politica/presidente-do-tcu-diz-que-lava-jato-gerou-apagao-no-pais-anos-terriveis/. Acesso em: 27 jun. 2024.
8. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Gestão do Patrimônio Imobiliário Público Federal. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_do_patrimonio_imobiliario_publico_federal.html. Acesso em: 31 jan. 2025
9. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão nº 160/2024 - Plenário. Relator: Jhonatan de Jesus. Processo nº 021.510/2023-7. Levantamento que teve por objeto o patrimônio imobiliário federal gerido pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), bem como a estrutura organizacional e os processos inerentes às atividades conduzidas pela Secretaria. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2024.
10. SÃO PAULO (Estado). Lei nº 16.338, de 14 de dezembro de 2016. Autoriza a alienação dos imóveis que especifica e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de São Paulo: seção 1, São Paulo, SP, 15 dez. 2016.

11. SÃO PAULO (Estado). Lei nº 16.449, de 12 de dezembro de 2017. Autoriza a criação de fundo rotativo nos complexos penitenciários e/ou estabelecimentos provisórios e de execução penal do sistema penitenciário. Diário Oficial do Estado de São Paulo: seção 1, São Paulo, SP, 14 dez. 2017.
12. SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 63.326, de 4 de abril de 2018. Dispõe sobre a participação do Estado de São Paulo em Fundos de Investimento Imobiliário, conforme autorizado pelas Leis nº 16.338, de 14 de dezembro de 2016, e nº 16.499, de 21 de julho de 2017, atribui competências no âmbito da Administração estadual para tomada de decisões sobre o assunto e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo: seção 1, São Paulo, SP, 5 abr. 2018.
13. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Enunciados da Jornada de Direito dos Imóveis Públicos. Rio de Janeiro: BNDES, 2021. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/21763/3/BNDES_Enunciados%20Jornada%20Direito%20im%C3%B3veis%20P%C3%BAblicos_215377.pdf. Acesso em: 31 jan. 2025
14. SÃO PAULO (Estado). Companhia Paulista de Parcerias - CPP. Pregão Presencial nº 02/2017. Contratação de serviços técnicos especializados de estruturação, constituição, administração, custódia e operação do Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo. Diário Oficial do Estado de São Paulo: seção 1, São Paulo, SP, 2017
15. SINGULARE CORRETORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A. Regulamento do Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo. São Paulo: Singulare, 2024. Disponível em: https://fundos.singulare.com.br/data/files/5A/37/FA/A8/C4FBE8109EF0CAE89109F9C2/2024.03.11%20-FII%20ESTADO%20DE%20SAO%20PAULO_%20REGULAMENTO.pdf. Acesso em: 31 jan. 2025.
16. SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo n° 2061391-92.2018.8.26.0000. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=2061391-92.2018.8.26.0000. Acesso em: 31 jan. 2025.
17. SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo n° 14949/989/17. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br. Acesso em: 31 jan. 2025.