ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS: UM ESTUDO DE CASO NOS IMÓVEIS FUNCIONAIS DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DO DISTRITO FEDERAL, SPU/DF.

Lilian Marques Silva de Sousa
Brasília-DF
2025

Lilian Marques Silva de Sousa

GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS: UM ESTUDO DE CASO NOS IMÓVEIS FUNCIONAIS DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DO DISTRITO FEDERAL, SPU/DF

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.
Orientador Prof. Dr. Jose Celso Pereira Cardoso Junior.

Brasília-DF
2025

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S725g Sousa, Lilian Marques Silva de

Governança e capacidades estatais: um estudo de caso dos imóveis funcionais da Secretaria do Patrimônio do Distrito Federal SPU/DF / Lilian Marques Silva de Sousa. -- Brasília: Enap, 2025.

69 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2025.

Orientação: Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

1. Governança. 2. Capacidade Estatal. 3. Imóvel Funcional. 4. Administração Pública. I. Título. II. Cardoso Júnior, José Celso Pereira orient.

CDD 351

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB 1/1425

DEDICATÓRIA

Dedico à minha mãe, Maria da Conceição Silva de Sousa, mulher preta, pobre, nordestina, sem estudo, dona de uma força e sabedoria sem igual, seu sonho era que os filhos estudassem. Mãe, esse título de Mestre é para você!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha irmã: Angélica Marques Silva de Sousa e a meu cunhado: Diego, por toda ajuda, apoio, compreensão e amor nessa caminhada;

Agradeço ao Professor Doutor José Celso Pereira Cardoso Júnior pela orientação, sensibilidade e apoio no Mestrado;

Ao Professor Doutor Ciro Campos Christo Fernandes, membro interno, pela avaliação e dicas valiosas para minha dissertação;

Ao Professor Doutor Cleandro Henrique Krause, membro externo, agradeço pela avaliação, ajuda e dicas valiosas para o projeto de mestrado;

Aos docentes e colegas de sala de aula, agradeço pelas trocas de experiências e aprendizado.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCE — Cargo Comissionado Executivo
CGU — Controladoria Geral da União
CPF — Cadastro de Pessoa Física
DAS — Direção e Assessoramento Superior
DF — Distrito Federal
FCE — Funções Comissionadas Executivas
FCPE — Função Comissionada do Poder Executivo
GTB — Grupo de Trabalho de Brasília
IAP — Instituto de Aposentadorias e Pensões
LAI — Lei de Acesso à Informação
LGPD — Lei Geral de Proteção de Dados
MGI — Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP — Open Government Partnership - Parceria para Governo Aberto
PIMGI — Plano de Integridade do Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos
RH — Recursos Humanos
SEIMF — Setor de Imóveis Funcionais
SIGAC — Sistema de Gestão de Acesso
SIGEPE — Sistema de Gestão de Pessoas
SOUGOV — Aplicativo com serviços de gestão de pessoas exclusivos para servidores públicos federais ativos, aposentados, pensionistas e anistiados políticos do poder Executivo Federal
SPU — Secretaria de Patrimônio da União
TIC — Tecnologia da Informação e Comunicação
TCU — Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 ─ Solicitação de imóveis funcionais.....31

Figura 2 ─ Organograma do MGI.....32

Figura 3 ─ Superintendências regionais.....33

Figura 4 ─ Superintendência regional do DF..... 34

Figura 5 ─ SPU e a quantidade dos imóveis que administram..... 36

Figura 6 ─ SPU e a situação dos imóveis..... 37

Figura 7 ─ SPU visualização gráfica dos imóveis por situação.....38

Figura 8 ─ Capacidades Estatais Técnico-administrativas e Político-Relacionais do SEIMF..... 51

Figura 9 ─ Cenário ideal da capacidade técnico-administrativa e político-relacional para o SEIMF..... 56

RESUMO

Os imóveis funcionais são um assunto pouco abordado na literatura, mas de extrema importância para a administração pública. São apartamentos residências para o uso de permissionários a serviço dos órgãos públicos. Em Brasília, a Superintendência do Patrimônio da União do Distrito Federal (SPU/DF) é quem administra e realiza a gestão dos imóveis funcionais. Dessa forma, o presente estudo investiga se as capacidades estatais do SEIMF (Setor de Imóveis Funcionais), são suficientes para a boa gestão dos imóveis. Para isso, são abordados, nesta dissertação, temas relevantes para contextualizar o assunto, como governança, capacidades estatais e a história dos imóveis funcionais e da Secretaria do patrimônio da União (SPU). Por meio da pesquisa, estudo de caso, levantamento de dados administrativos, revisão de literatura e entrevistas realizadas; foi possível demonstrar o déficit em relação às capacidades estatais, alguns problemas que ocorrem na gestão desses imóveis, entre outros. Foram verificados dados do portal da transparência e como está hoje a situação desses imóveis funcionais. Alguns gargalos — como falta de pessoas, falta de sistemas atuais e integrados e falta de autonomia — podem ser resolvidos com investimentos nessas áreas pelo alto escalão. Capacidades estatais são pessoas e instrumentos capazes de transformar a administração pública e aumentar o nível de confiança no governo priorizando o interesse público. A atuação dos agentes repercute na sociedade a imagem do serviço público e pode melhorar a confiança pública e legitimação das organizações estatais.

Palavras-chaves: Imóveis funcionais; Capacidades estatais; Governança.

ABSTRACT

Functional properties are a topic rarely discussed in the literature, but of extreme importance to public administration. They are residential apartments for the use of permit holders serving public agencies. In Brasília, the Superintendence of the Union's Assets of the Federal District (SPU/DF) administers and manages functional properties. Therefore, this study investigates whether the state capacities of the SEIMF (Functional Properties Sector) are sufficient for good property management. To this end, this dissertation addresses relevant topics to contextualize the subject, such as governance, state capacities, and the history of functional properties and the Secretariat of the Union's Assets (SPU). Through research, case studies, administrative data collection, literature reviews, and interviews, it was possible to demonstrate the deficit in state capacities, some problems that occur in the management of these properties, among other issues. Data from the transparency portal and the current status of these functional properties were analyzed. Some bottlenecks—such as lack of training, lack of current and integrated systems, and lack of autonomy—can be resolved with investments in these areas by senior management. State capabilities are people and instruments capable of transforming public administration and increasing trust in the government by prioritizing the public interest. The actions of these agents reflect the image of public service in society and can improve public trust and the legitimacy of state organizations.

Keywords: Functional properties; State capabilities; Governance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10
2 ABORDAGEM METODOLÓGICA 14
3 GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS 16
3.1 Governança 16
3.2 Capacidades Estatais 20
4 IMÓVEIS FUNCIONAIS 255
4.1 A história dos imóveis funcionais em Brasília 27
5 SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU) 31
5.1 Setor de Imóveis Funcionais (SEIMF) 36
6 RESULTADOS 44
7 SUGESTÕES 52
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS 58
REFERÊNCIAS 60
ANEXO A – ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DE ENTREVISTA: SERVIDORES DO SEIMF - SPU/DF 66
ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 68

1 INTRODUÇÃO

Os imóveis funcionais representam um desafio contínuo para a gestão pública. Historicamente percebe-se que a construção desses imóveis foi necessária e que a instalação dos servidores em Brasília dependeu em grande parte desses imóveis funcionais, pois, no início de Brasília, muitos trabalhadores vieram de longe, de outras capitais, para ajudar na fundação e estruturação da Cidade.

O termo governança tem vários sentidos, ao longo do estudo, pôde-se perceber que a relação da governança com capacidades estatais e os imóveis funcionais foi estabelecida para aprimorar a efetivação de soluções para os problemas públicos, trazendo melhores resultados para o bem coletivo e zelo pelo patrimônio público. Segundo o Modelo de Maturidade em Integridade Pública da CGU (2023, p. 5), deve-se “priorizar o interesse público de todas as formas”.

A dificuldade em administrar os imóveis funcionais pode ser oriunda de processos de capacidades estatais deficitárias, como problemas financeiros, falta de pessoal, de estrutura, de sistemas, de autonomia, entre outros.

Apesar de alguns avanços por meio de legislação, os problemas com a administração dos imóveis funcionais continuaram: atrasos em pagamentos de taxas de condomínio e de limpeza pública, moradores inadimplentes e com direitos à ocupação dos imóveis revogados, ocupantes ilegais e outros problemas, como falta de manutenção, falta de informações integradas e retomada de imóveis.

Para avançar em uma gestão efetiva dos imóveis funcionais, é importante repensar os modelos de instituições governamentais voltados ao fortalecimento das capacidades estatais, por meio de arranjos institucionais que visem ao enriquecimento das capacidades estatais, fundamentais para a efetividade em administrar o patrimônio público.

Considerando que as organizações não são estáticas, mas condicionadas ao contexto do arranjo institucional que indicará quem são os atores e às regras e procedimentos a serem observados (Gomide; Pires, 2014; 2016), o foco de investigação desta pesquisa concentra-se em identificar como e por que o

Estado não parece capaz de impedir a captura patrimonialista dos imóveis funcionais e como foram mobilizadas as capacidades estatais para gestão dos imóveis funcionais, durante o ano de 2024.

O objetivo geral da pesquisa é investigar se as capacidades estatais do SEIMF (Setor de Imóveis Funcionais) são suficientes para a boa gestão dos imóveis.

Como objetivos específicos, pretende-se analisar o contexto que instituiu os imóveis funcionais; levantar evidências de problemas de gestão concretamente identificáveis em relação aos funcionais; verificar se a quantidade de servidores é suficiente, averiguar se o SEIMF possui sistemas integrados e capacitação, legislação atualizada.

O projeto configura-se pela metodologia de estudo de caso a partir de uma pesquisa qualitativa com conjugação das técnicas de pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Para o levantamento dos dados das pesquisas documental e bibliográfica, foram utilizadas legislações, documentos usados pela unidade institucional estudada, a SPU/DF, para produzir o maior número de informações possíveis, dados disponíveis na transparência ativa de páginas governamentais da internet, assim como livros, dissertações e artigos sobre o tema pesquisado.

As plataformas manuseadas para o levantamento do material bibliográfico foram Scielo, repositórios organizacionais de universidades, da ENAP, Unb e IPEA de trabalhos que guardam relação com os temas de capacidades estatais, governança, imóveis funcionais e Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Para obtenção das respostas, foram selecionados cinco atores importantes, dos quais três participaram ativamente do contexto de formação do Setor de Imóveis Funcionais de 2023 a 2024, e outros dois burocratas também responsáveis pela gestão e operacionalização das atividades da unidade.

As cinco entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro se encontra registrado no Anexo A, foram realizadas, em dezembro de 2024, presencialmente e por videoconferência, com os atores selecionados que, cientes dos objetivos do presente estudo, concordaram em participar da pesquisa por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, disponível no Anexo B. Para resguardar o anonimato das pessoas entrevistadas, as entrevistas estão identificadas apenas com o número da entrevista.

As entrevistas foram reproduzidas por meio de ferramenta digital, e as ideias primordiais foram destacadas sem trazer prejuízo ao contexto. Os resultados foram expostos a partir da percepção dos entrevistados sobre o contexto que instituiu os imóveis funcionais; as evidências de problemas de gestão concretamente identificáveis em relação aos imóveis; a quantidade de servidores, capacitações, se há sistemas integrados e legislação atualizada, além do modo em que foram mobilizados recursos e instrumentos de ativação das capacidades estatais técnico-administrativas.

Associando a Lei e o sentido de governança com as capacidades estatais, entende-se que são todas as práticas que um governo usa em suas múltiplas e complexas atribuições como meio de entregar à sociedade - de forma eficiente, efetiva e integra - serviços, manuseio dos recursos e políticas públicas de qualidade, que impactem positivamente no seu bem-estar (Callou; Gaetani, 2022). Ou seja, em poucas palavras, é a manutenção das características da governança ao longo do tempo.

Dessa forma, a gestão eficiente, efetiva e integra surge quando as práticas mencionadas acima são realizadas observando os princípios éticos, e de transparência, visando ao alcance dos resultados de modo efetivo para a sociedade.

Diante disso, empoderar as organizações públicas para viabilizar capacidades estatais suficientes para um bom gerenciamento, promover capacitações para habilitar e reciclar as competências dos servidores, disponibilizar bons sistemas atuais e investir nas TICs envolve o esforço da governança, uma vez que incorpora uma multiplicidade de perspectivas e conjuntos de conhecimento no processo de tomada de decisões visando a uma boa gestão do patrimônio público.

Peters (2018, p.13) argumenta que a boa governança é primordial para o desenvolvimento econômico e o bem-estar de qualquer sociedade. No seu nível mais básico, governança significa a capacidade do Estado de desenvolver programas para atingir os objetivos da sociedade e do Estado. O autor advoga que a formação efetiva de uma boa governança se configura a partir de dois elementos principais: O primeiro baseia-se em um conjunto de instituições que “pode moldar a maneira pela qual as decisões são tomadas e fornecer alguma legitimidade para as ações implementadas pelo setor público”. O segundo são

as pessoas que trabalham no setor público, uma vez que são elas as responsáveis pela implementação de políticas públicas, como também prestam assistência a líderes políticos e promovem a memória organizacional das políticas, da gestão e da administração.

Considerando que a boa governança é responsabilidade de todos, desde o mais alto cargo político até os trabalhadores públicos em cargos menores, a ação desses agentes reflete, na sociedade, a imagem do serviço público na formação da confiança pública e na validação das organizações estatais. A identificação de estratégias para investigar se as capacidades estatais do SEIMF (Setor de Imóveis Funcionais) são suficientes para a boa gestão dos imóveis é importante para o fortalecimento das capacidades estatais e promoção do quanto são essenciais para o bom desenvolvimento dos trabalhos, gestão e organização da administração pública.

Esta pesquisa está organizada em seis seções, além desta introdução e das considerações finais. O segundo capítulo explica a abordagem metodológica do projeto. O terceiro capítulo concentra-se no arcabouço teórico referente à governança, relacionando-a com o debate sobre as capacidades estatais que conferem ao Estado as condições necessárias para a ação. O capítulo quatro busca contextualizar os imóveis funcionais e sua história em Brasília. O quinto capítulo trata da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), pois é necessário falar da SPU para compreender o contexto da criação do Setor de Imóveis Funcionais (SEIMF). O sexto capítulo traz os resultados da pesquisa e o sétimo as sugestões.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Com o objetivo de esclarecer a pergunta de pesquisa proposta: Investigar se as capacidades estatais do SEIMF (Setor de Imóveis Funcionais) são suficientes para a boa gestão dos imóveis, foi realizada pesquisa bibliográfica, analisando os aspectos pertinentes à compreensão e ao aprofundamento do tema. A pesquisa bibliográfica percorreu todos os capítulos do presente estudo. Para aprofundamento sobre governança e capacidades estatais nos imóveis funcionais da Secretaria de Patrimônio do Distrito Federal (SPU/DF), foi realizada análise documental de legislações e materiais sobre os imóveis funcionais da SPU/DF, artigos e livros sobre a história de Brasília em relação aos imóveis residenciais.

O método utilizado foi o estudo de caso, em que foi observada, de modo sistemático, a Superintendência do Patrimônio do Distrito Federal, SPU/DF, com especial atenção ao SEIMF: responsável pela gestão dos imóveis funcionais e a sua relação com governança e capacidades estatais. Segundo Yin (2015) o estudo de caso é uma “investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, sendo que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”

A pesquisa é de natureza exploratória e descritiva. Como destaca Gil (2022), uma pesquisa exploratória é adequada quando o tipo de pesquisa visa proporcionar maior familiaridade com um problema ou tema, desenvolvendo, esclarecendo e modificando conceitos e ideias. Foram realizadas entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado junto aos servidores que contribuíram nos trabalhos do SEIMF-SPU/DF, no período entre 2023 e 2024. A análise de dados se deu a partir da abordagem qualitativa, a observação aconteceu em dezembro/2024, visando a confirmar as informações do setor com as entrevistas realizadas. Ainda, como enfatizado por Marconi e Lakatos (2021), a pesquisa qualitativa se preocupa em "analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano", pois busca a interpretação de fenômenos e a atribuição de significados para o pesquisador.

Para obtenção das respostas que visam a fornecer subsídios acerca das capacidades estatais do SEIMF (Setor de Imóveis Funcionais) se são suficientes para a boa gestão dos imóveis, foram mapeados cinco atores significantes, dos

quais, três participaram ativamente do contexto de formação do setor e outros dois burocratas também responsáveis pela gestão e operacionalização das atividades da unidade. Segundo Pereira et al. (2018), a seleção intencional de participantes é compatível com o delineamento qualitativo, uma vez que se privilegia a profundidade e a relevância estratégica das informações, em detrimento da representatividade estatística. As cinco entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro se encontra registrado no Anexo A, foram realizadas, em dezembro de 2024, presencialmente e por videoconferência, com os atores selecionados, que, cientes dos objetivos do presente estudo, concordaram em participar da pesquisa por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, disponível no Anexo B. Para preservar o anonimato das pessoas entrevistadas, as entrevistas estão identificadas apenas com o número da entrevista. Tais entrevistas foram transcritas por meio de ferramenta digital, e as principais ideias foram destacadas sem trazer prejuízo ao contexto. Os resultados foram descritos a partir da percepção dos entrevistados sobre as capacidades estatais do SEIMF (Setor de Imóveis Funcionais) se são suficientes para a boa gestão dos imóveis, qual contexto que instituiu os imóveis funcionais; as evidências de problemas de gestão identificáveis sobre os imóveis funcionais; verificar se a quantidade de servidores é suficiente, se possuem sistemas integrados, se têm capacitações, se a legislação é atual. Tudo para influenciar o impulsionamento de uma boa gestão nos imóveis funcionais. Corroborando com o autor Martins (2004) “História oral é um movimento voltado não à coleta de documentos já produzidos, mas à elaboração de novos documentos a partir de relatos e entrevistas de informantes.”

3 GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS

Este capítulo apresenta conceitos sobre governança, capacidades estatais e boas práticas.

3.1 Governança

Governança: palavra que acaba nos confundindo e que possui muitos sentidos na literatura. De acordo com Francisco Gaetani (2022):

> Governança é um conceito polissêmico, com diversos significados, podendo significar o conjunto de elementos direcionados pelos mecanismos de gestão, governança é o modo de governar. Em outras palavras, governança é o conjunto de todas as práticas mobilizadas pelos governos para entregar para a sociedade serviços públicos e políticas públicas de qualidade, que sejam capazes de impactar positivamente a sociedade em seu bem-estar, realizando um conjunto complexo de atividades de maneira íntegra, que sejam eficientes e efetivas no manuseio dos recursos públicos e legítimas para alcançar os valores públicos (Gaetani, 2022, p.7)

Percebe-se que a palavra governança tem muitos significados, a ideia é ajustar o termo governança de acordo com as atividades da SPU/DF, suas capacidades estatais e os imóveis funcionais. Ainda segundo Gaetani (2022, p. 12), para efeito prático, a definição que adotamos é a de que “governança se refere às regras do jogo — e ao ambiente no qual se desenrola”.

Francisco Gaetani menciona que, para Bresser Pereira (1998, p. 78), “existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma”. Segundo Cardoso Júnior, Pereira e Cunha (2025):

> Entende-se que a governança pode ser idealmente definida como uma função exercida por um certo número de atores de alto nível gerencial que juntos tomam decisões estratégicas de planejamento e coordenação que na prática se destinam a organizar, direcionar, monitorar e avaliar a inserção e o desempenho de pessoas/servidores inseridos em uma ou mais carreiras públicas (Cardoso Júnior; Pereira; Cunha, 2025, p. 2).

No entanto, o que percebemos no dia a dia é que nem todos os governos têm essas condições financeiras e administrativas. Conduz-se sem capacidades,

falta de pessoal, fala-se bastante em contingenciamento dos recursos. Para Gaetani e Nogueira (2018), os controles são variáveis de segunda ordem. As de primeira ordem são simplesmente as entregas. Eles defendem que:

> Se a administração não está estruturada para resultados – caso de vários órgãos públicos –, o debate sobre governança e controles fica prejudicado. De que serve a atuação do controle onde não há burocracia, recursos, plataformas tecnológicas etc (Gaetani e Nogueira, 2018, p. 93)?

Então, as entregas acabam saindo com poucos servidores mesmo. Os treinamentos e as capacitações ficam por conta do trabalhador. A experiência, em alguns casos, vai passando de servidor para servidor e o que acontece se não há acesso às plataformas tecnológicas? Usa-se o excel, controla-se manualmente, telefona-se, acredita-se nas palavras do outro lado da linha e se reitera “os controles são variáveis de segunda ordem”. Assim, fica prejudicado o controle das entregas, e os resultados podem não ser precisos e corretos. (Gaetani; Nogueira, 2018). Entra em cena o arranjo institucional do estado sobre o poder e como ele é exercido. Aparecem as formas de decisão, os locais institucionais e como ajustar os recursos para tais decisões.

Considerando as referências de Gaetani e Caldeira (2023, p. 1), “[...] uma dessas palavras da moda que passaram a fazer parte do léxico governamental é a governança”. De fato, pode ser usada esse sentido de moda: por onde andamos escutamos a palavra governança associada a algo ou setor.

De forma muito simplificada a governança pública é compreendida como um paradigma da administração pública que se caracteriza por um arranjo cooperativo e interdependente do Estado Nacional com diversos outros atores sociais para a promoção de políticas públicas: municípios, estados, empresas, organizações do terceiro setor, movimentos sociais, organismos multilaterais, etc (Gaetani; Caldeira, 2023)

Interessante o título do artigo de Gaetani e Caldeira (2023), “A Governança pública: se governança é tudo, talvez não seja nada”: depreende-se que a governança aponta para vários rumos. Dessa forma: se a governança é tudo, pode ser que não leve a lugar nenhum. Gaetani e Caldeira (2023, p. 3) afirmam que “o resgate do conceito e exige a sua rediscussão em bases epistemológicas”. Cavalcante e Pires (2018) situam o termo governança “[...] como perspectiva estratégica para lidar com os desafios de coordenação e

implementação de programas governamentais em ambientes internos e externos cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos.” Desse modo, os autores descrevem de outra forma o termo governança. Além disso, mencionam os desafios de coordenar e implementar: pode ser o caso das capacidades estatais em relação aos imóveis funcionais da SPU/DF. Complementando o tema, Cavalcante e Pires (2018) fazem referência a:

> [...] uma parte do debate tem se apoiado em definições de governança caracterizadas por forte carga normativa, como um conceito mágico associado à propagação de mitos e à disseminação de boas práticas, modelos e formas organizacionais a serem reproduzidas. Outra parte do debate tem buscado ressaltar os potenciais analíticos derivados do conceito de governança como instrumento de reflexão contextualizada e intervenção estratégica no desenvolvimento de práticas de gestão não apenas “boas”, mas também viáveis, efetivas e adequadas às realidades complexas e díspares das múltiplas organizações que compõem a administração pública (Cavalcante; Pires, 2018, p. 4)

Diante do exposto, é possível perceber manuais e códigos para seguir como se a governança realmente tivesse esse significado mágico de ‘basta acatar e tudo dará certo’. A outra parte do debate tem ideias novas a serem analisadas, pois a governança precisa ser efetiva e se moldar às diferentes realidades do setor público.

Cavalcante e Pires (2018) citando Rhodes (1996, p. 652, tradução nossa): “Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal [...]”. Por ser isso, a governança sempre estará associada a atingir os objetivos para o sucesso das ações do governo. O seu sentido necessita ser aprimorado e adequado, de tempos em tempos, às áreas, aos processos, às organizações, entre outros. Ainda na percepção de Cavalcante e Pires (2018):

> O caminho na busca pelo aprimoramento da governança na administração pública federal requer o desenvolvimento de um metamodelo. Isto é, não se trata de prescrever os formatos organizacionais a serem adotados por todos os órgãos públicos, mas sim de oferecer ferramentas analíticas que instiguem reflexões dos agentes públicos sobre as mudanças que precisam ser feitas a partir do seu contexto de atuação, visando à qualificação das entregas públicas sob sua responsabilidade (Cavalcante; Pires, 2018 p. 17).

Teixeira e Gomes (2019, p. 519) reforçam os vários sentidos da

governança: “em que pese o termo seja relativamente novo para a gestão pública, tem-se grande diversidade em sua abordagem conceitual, demonstrando abrangência e múltipla aplicabilidade”. Os autores fizeram uso de uma sistematização histórica dos conceitos de governança pública desde o ano de 1996 e constataram que é consenso, entre os estudiosos, que a boa governança se mostra essencial para melhorar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural nacional.

Segundo a *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001; 2013), a governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Já para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG) (2015), a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas. Aqui, os princípios básicos de governança corporativa aplicáveis ao contexto nacional são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Portanto, infere-se que a governança busca aproximar gestores e proprietários do capital, objetivando o alinhamento de interesses entre as partes (Teixeira; Gomes, 2019).

Os pesquisadores Gomide e Pereira (2018) citam que a governança representa o processo no qual um conjunto de atores, estatais e não estatais, relacionam-se formal e informalmente em ambientes institucionais específicos na produção de políticas públicas. Ela aparece em destaque como perspectiva para se compreender os problemas de eficiência econômica e legitimidade dos planos, dos programas e dos projetos de investimento em infraestrutura.

Cardoso Júnior; Pereira e Cunha (2025, p. 3) afirmam sobre a governança de carreiras:

> [...] além de prover a administração pública com os melhores quadros de servidores, dotados de conhecimentos profundos acerca da realidade brasileira, capacidade tecnopolítica e visão de futuro sobre o peso e papel da atuação estatal nos processos de transformação e desenvolvimento do país, a governança pública de carreiras se destina a assegurar que a atuação governamental neste campo, por meio das políticas públicas, esteja direcionada não a interesses corporativistas ou autocentrados, mas sim ao cumprimento de objetivos de governo alinhados às necessidades da sociedade.

3.2 Capacidades Estatais

A noção de capacidade estatal foi relacionada à autonomia relativa do Estado para implementar seus objetivos face à oposição de grupos sociais poderosos (Skocpol, 1985). Segundo Souza e Fontanelli (2020), capacidade estatal passou a ser conceito-chave em várias disciplinas como Ciência Política, Relações Internacionais e Administração Pública.

No geral, a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser reconhecida pela preocupação com as habilidades e competências do Estado em definir e alcançar seus objetivos (Gomide; Pires, 2016). Conforme os autores, isso revela a conservação da ordem pública, a comprovação de direitos e o provimento de bens e serviços. Essas capacidades são fundamentais para o desenvolvimento econômico e a estabilidade política, realçando que a eficácia das políticas depende não apenas das intenções políticas, mas também da estrutura organizacional e dos mecanismos de coordenação existentes.

Gomide e Pires (2024) mencionam as capacidades estatais em seu texto sobre *policy capacity* e apontam limitações em termos da explicação sobre como as capacidades são colocadas em ação. Eles citam, ainda, Skocpol (1985), que define capacidade estatal como a competência da burocracia de realizar objetivos oficiais. As capacidades do Estado significariam a existência de organizações governamentais que criam incentivos para que seus burocratas alcancem objetivos coletivos de forma autônoma e que sejam capazes de compreender dados do ambiente externo, aumentando a inteligência do Estado.

Apesar ser um conceito multidimensional - envolvendo uma série de atributos relacionados às habilidades, competências e recursos dos Estados para desempenharem suas funções — tais como manter a ordem e a segurança interna, estabelecer e fazer cumprir leis, arrecadar tributos, fornecer serviços públicos, entre outras — são os aspectos relacionados à burocracia pública os mais amplamente estudados, pois estariam relacionados com implementação de políticas e à “boa governança” (Evans; Rauch 1999; Fukuyama, 2013; Bersch *et al*., 2017; Dahlstrom; Lapuente, 2018; Gomide; Pires, 2024).

Souza e Fontanelli (2020) afirmam que uma questão emergente é a de que uns governos têm mais condições do que outros para exercer sua agenda, e isso pode estar relacionado à baixa capacidade estatal de países que

regularmente apresentam crises econômicas e políticas, interrupção de políticas públicas, desigualdade social e burocracias escolhidas por critérios patrimonialistas, entre outras.

O contexto político-institucional de um Estado é fator decisivo para formulação e implementação de políticas públicas. A coordenação dos diversos atores e interesses de burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, além de organizações da sociedade civil, requer espaços de negociação e decisões que contemplem mecanismos de transparência, prestação de contas e controle (Gomide; Pires, 2014).

Para entender esse movimento de implementação de políticas públicas, é necessário introduzir-se nos arranjos institucionais que determinam a capacidade do Estado em alcançar seus objetivos e efetivar as políticas públicas. Os arranjos institucionais são definidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide; Pires, 2014, p.19).

Os arranjos institucionais podem ser compreendidos como as regras que definem o jogo, a partir da definição de quem são os atores envolvidos, de que forma eles se articulam, quais recursos são utilizados e quais processos devem ser seguidos. Essas regras, mecanismos e processos, quando bem organizados, dotam o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (Gomide; Pires, 2014).

O problema que ocorre é por considerar a capacidade como condição suficiente para o desempenho do Estado, dando a falsa ideia de que bastam burocracias dotadas de habilidades, competências e recursos para que o Estado desempenhe bem suas funções. Nesse sentido, Centeno *et al*. (2017) deixam claro que as capacidades existentes devem ser acionadas para gerarem resultados. Em outras palavras, a capacidade é condição necessária, mas não suficiente para que o Estado possa desempenhar bem suas funções.

Na visão dos autores citados, a relação entre capacidade e desempenho não é automática. A política importa. Devem-se considerar os atores políticos que estabelecem agendas e priorizam objetivos concorrentes, acionam burocracias estatais específicas para implementar essas agendas, mobilizam forças sociais para apoiar essas agendas e enfrentam oposição e conflito. Em

síntese, tanto a capacidade do Estado quanto a política devem ser estudadas se quisermos explicar o desempenho do Estado. (Centeno et al., 2017, p. 3 - tradução nossa).

Painter e Pierre (2005), na conceituação de *policy capacity* (ou capacidade para políticas públicas), chamam a atenção para as características estruturais e os estoques existentes de recursos no Estado, o que eles denominam “sistemas de suporte de governo". Assim, evidências da capacidade para políticas públicas podem ser obtidas por meio da análise dos sistemas que fornecem as informações e os recursos necessários para apoiar a tomada de decisões e a implementação de políticas dentro das organizações governamentais, tais como Tecnologias da Informação e Comunicação, gerenciamento de recursos humanos, gestão financeira e de desempenho.

Por sua vez, Wu *et al*. (2015) propõem uma estrutura conceitual de análise e mensuração da capacidade para políticas públicas por meio da separação de uma série de habilidades e recursos analíticos, operacionais e políticos considerados importantes para indivíduos (burocratas), organizações e o sistema político-institucional no qual a política pública em questão está inserida.

Resumidamente, a dimensão analítica do conceito de *policy capacity* diz respeito às habilidades e competências de formulação e avaliação de políticas. A dimensão operacional diz respeito às habilidades e competências de gestão eficaz dos recursos disponíveis; e a dimensão política relaciona-se a conseguir apoio tanto de políticos eleitos quanto da sociedade para as ações governamentais. Para os autores, essas “tais competências e habilidades são relevantes no nível individual, organizacional e sistêmico” (Gomide; Pires, 2024, p. 4).

Para Gomide e Pires (2016, p.124), a capacidade estatal, caracterizada pela “preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los”, pode ser compreendida sob dois aspectos: o técnico-administrativo e o político-relacional. O elemento técnico-administrativo tem procedência do conceito weberiano de burocracia e abarca as competências das burocracias componentes do Estado para levar a efeito suas políticas, gerando ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O aspecto político-relacional se refere às habilidades e métodos de inclusão dos vários atores de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à

elaboração de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Gomide e Pires (2012) explicam que:

> [...] todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades, sendo necessário averiguar em que medida as capacidades se manifestam perante os desafios do ambiente político-institucional vigente. Altas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais se configuram por um contexto de maior potencial de legitimidade da política, além de possuir elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia, participação social, competência técnica, capacidades organizacionais e regulatórias, bem como de coordenação e articulação (Gomide; Pires, 2012, p. 28).

Em contrapartida, baixas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais se formam pela ausência de componentes validadores e capacitadores da implementação de políticas de desenvolvimento. Essa conjuntura se caracteriza pela falta de autonomia, falta de competência técnica e de capacidades organizacionais de coordenação das agências governamentais, além da falta de dispositivos de inclusão, de transparência e de controle social (Gomide; Pires, 2012). Gomide e Pires (2024) explicam os níveis de capacidades estatais, como o nível intermediário e nível meso, que se referem:

> ao conjunto de ações e processos envolvendo múltiplos atores, instrumentos e procedimentos, responsáveis por colocar as políticas públicas em operação. Esse enfoque permite-nos tomar as variações em modos de implementação de políticas públicas (Quem faz o quê? Como? Onde? E quando?" (Gomide; Pires, 2024, p. 5)

Ainda, segundo Gomide e Pires (2024, p. 5), as capacidades para políticas públicas no nível intermediário são entendidas como habilidades e competências dos burocratas combinadas com estruturas, sistemas e processos de apoio ao governo.

Para Souza (2017), as capacidades estatais podem ser constituídas a partir da definição do arranjo institucional que direciona a necessidade e as ferramentas disponíveis, que tendem a ser razões que incentivam ou não a mobilização de recursos ou condições de ação que viabilizem a ação estatal pelos agentes públicos. Nesse sentido, as capacidades estatais são fatores decisivos para que o Estado crie, decida e execute as políticas públicas, e a mobilização dessas capacidades está diretamente associada às necessidades e aos recursos disponíveis para a ação.

Gomide e Pires (2012, p. 26) ressaltam que a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações nas esferas governamentais é a chave para o “entendimento e o fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional em bases consistentes”. Portanto, o papel estratégico do Estado depende da sua capacidade de gerenciar as organizações e os ambientes institucionais apropriados para implementar as políticas.

Dessa forma, os arranjos institucionais delimitam quem participa, quais os objetivos e como se dão as relações entre os atores envolvidos, esses arranjos influenciam diretamente a capacidade do Estado de alcançar seus objetivos e promover o desenvolvimento nacional. A distribuição de poder dentro desses arranjos, a existência de mecanismos de coordenação e a profissionalização dos servidores são elementos cruciais para garantir a eficácia das políticas públicas. Assim, para que o Estado brasileiro seja capaz de enfrentar os desafios contemporâneos e promover o bem-estar da população, é fundamental que haja um contínuo aprimoramento dos arranjos institucionais, visando fortalecer as capacidades estatais e garantir a implementação de políticas públicas mais justas e eficientes (Eurich, 2024, p. 40).

Para a pesquisa é mais adequada as capacidades estatais técnico administrativas. Segundo os autores Gomide e Pires (2016), as capacidades técnico-administrativas envolvem as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada. Também colaboram com a pesquisa a capacidade político-relacional que possui mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados nos processos decisórios e articulação com os órgãos de controle interno e externo (Gomide et al., 2018).

Foram analisados na dissertação: o contexto que instituiu os imóveis funcionais; as evidências de problemas de gestão concretamente identificáveis em relação aos funcionais; se a quantidade de servidores é suficiente, averiguar se o SEIMF possui sistemas integrados e capacitação, legislação atualizada.

4 IMÓVEIS FUNCIONAIS

Buscando um sentido para qualquer pessoa compreender: esta pesquisa se refere à imóvel como apartamento/residência e ao termo funcional como algo de uso público, de interesse coletivo. Existe o Decreto nº 980, de 11 de novembro de 1993, que dispõe:

> São reservados, para atendimento das necessidades do Poder Executivo, os imóveis residenciais: I - destinados a Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União; II - destinados aos titulares de cargos de natureza especial; III - ocupados por servidores no exercício de cargo em comissão ou função de confiança, que, em 15 de março de 1990, não eram titulares de cargo efetivo ou emprego permanente, lotados em órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou do Distrito Federal; IV - vagos em 15 de março de 1990, ou vagos por devolução espontânea ou desocupação judicial, a partir da referida data, excluídos aqueles considerados inservíveis ao serviço público, pela Secretaria do Patrimônio da União; [...]; V - ocupados por servidores estaduais ou municipais [...]; VI - administrados pelas Forças Armadas e pelo Ministério da Defesa, incluídos os órgãos que lhes são subordinados; VII - administrados pela Casa Civil da Presidência da República, destinados a ocupantes de cargos e funções nos órgãos subordinados à Presidência da República, conforme critérios estabelecidos pelo Chefe da Casa Civil [...]; VIII - administrados pelo Ministério das Relações Exteriores, destinados a funcionários do Serviço Exterior, nos termos da Lei nº 7.501, de 27 de junho de 1986 (Brasil, 1993, cap. II, art. 5, inc. i - viii).

A Orientação Normativa nº 6, de 24 de dezembro de 2012 considera imóvel funcional como: “Imóvel residencial de propriedade da União, situado no Distrito Federal, passível de permissão de uso a servidores federais” (Brasil, 2012, cap. 3, p. 2).

A doutrina jurídica brasileira muito discutiu sobre esse conceito, sendo que autores como Bandeira de Mello (2004) defendem como bens públicos aqueles que, mesmo não pertencendo aos entes públicos — União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Autarquias e Fundações — estejam vinculados à prestação de serviços públicos. Nessa linha, Sundfeld (1989) sustenta a diferença entre bens do poder público e bens públicos, sendo aqueles como os de titularidade dos entes federativos e das autarquias; e estes como bens que, independentemente da sua titularidade, estejam aplicados em serviço público. (Silva, 2023).

De acordo com a matéria do site Silveira Imóveis.com, esses imóveis são destinados a parlamentares e servidores públicos que se mudam para a capital

para exercer suas funções. São localizados estrategicamente próximos às instituições governamentais e oferecem praticidade e conforto para quem precisa estar no coração das decisões políticas do país. Os apartamentos funcionais em Brasília foram projetados para atender às necessidades específicas de quem vive uma rotina intensa e cheia de compromissos. Eles costumam ser posicionados em áreas privilegiadas da cidade. E são de propriedade da União (ONDE [...], 2025)[1].

Segundo Mueller (2019), consideram-se imóveis funcionais as residências construídas ou mantidas pelo poder público, destinadas à moradia de servidores em situações especiais. No caso de Brasília, a ascensão da cidade dependeu, em grande parte, da existência desses imóveis. Os imóveis funcionais já fazem parte do cotidiano dos moradores e de muitos ex-moradores do Plano Piloto e aparecem em diversos estudos sobre arquitetura ou história de Brasília.

Mueller (2019) descreve, ainda, de forma mais genérica imóvel funcional como:

> [...] toda moradia disponibilizada pelo empregador - que pode ser uma empresa privada, um condomínio ou um ente público - a seu empregado ou servidor. A justificativa é, em geral, de ordem prática: a necessidade, ou conveniência, de assegurar certas condições de moradia àquele trabalhador, sejam elas proximidade, segurança, controle, conforto, etc. Poderíamos incluir neste universo mais amplo, apenas como exemplos, as residências oficiais, as moradias que integram vilas operárias, ferroviárias ou militares, e até mesmo os apartamentos que são habitados pelos zeladores, nos prédios residenciais comuns (Mueller, 2019, p. 13).

Na visão de Mueller (2019), os imóveis funcionais não têm uma boa imagem com o público nem dentro da administração pública, ela afirma que:

Apesar do papel estratégico na transferência da capital, o tema dos imóveis funcionais carrega seu estigma desde os primeiros anos de Brasília. Qualquer busca por notícias, recentes ou não, reportará a escândalos, uso inadequado ou má gestão […] A imagem negativa não se limita ao público nem à mídia: ela se potencializa dentro da própria administração, que tem como encargo gerir e destinar esses ativos tão polêmicos. (Mueller, 2019, p. 9)

A autora enfatiza que essa “modalidade de habitação não é incomum no

---

ONDE ficam os apartamentos funcionais em Brasília? **Silveira Imóveis**. Brasília, DF: Ledo, Março 17, 2025. Disponível em: https://silveiraimoveis.com/onde-ficam-os-apartamentos-funcionais-em-brasilia/. Acesso em 15 ago. 2025.

mundo. Tampouco os problemas que ela costuma acarretar, como ocupações irregulares, dificuldades de manutenção e de controle do patrimônio.” (Mueller, 2019, p. 14).

Mueller cita o exemplo da França, em que “a administração dos chamados logements de fonction do governo é descentralizada, o que, ocorre também no Brasil e dificulta o controle e a divulgação de informações precisas.” (Mueller, 2019, p. 14).

4.1 A história dos imóveis funcionais em Brasília

Na década de 1950, a motivação era o desenvolvimento e a integração nacional do país (Tamanini, 1994, p. 66). Juscelino Kubitschek, eleito presidente da República no final de 1955, tinha planos ambiciosos de industrialização e energia e via nos transportes rodoviário e aéreo a materialização do progresso. Todas as suas, inicialmente, 30 metas de governo foram direcionadas àquela escolhida como meta-síntese: a construção de Brasília. (Mueller, 2019, p. 28)

Situada a 1.100 km do litoral, que até então concentrava a maior parte das cidades, Brasília teria o papel de povoar, ligar, fortalecer um território “deserto” e vulnerável. Sua existência criaria novas rotas de desenvolvimento. Sua importância simbólica não se resumiria à de uma capital, mas representaria uma espécie de iniciação do país na modernidade, a maioridade da nação, seu espírito criativo, sua inserção no mundo. Desde a virada para o século XX, vivíamos também um período fértil na arquitetura e no urbanismo brasileiros.

> [...] O encontro de um político carismático, obstinado - e que gostava de construir - com uma geração de arquitetos, engenheiros, construtores e artistas profundamente engajados - em um ambiente de florescimento cultural e de otimismo - foi um fator decisivo para que Brasília se concretizasse. (Mueller, 2019, p. 29).

Conduzindo-se por ideias e tendências de pensamento urbanístico mundial, adequando ao contexto nacional conceitos já experimentados pelo mundo e somando a tudo isso sua fama como entendedor da história e do patrimônio, o arquiteto Lúcio Costa criou as superquadras de Brasília, que interligadas contribuíram para dar forma ao seu Plano Piloto. A intenção primordial desse complexo de habitações era mesmo abrigar os servidores públicos que viriam transferidos do Rio de Janeiro e de outras partes do país. As

superquadras iriam inaugurar, no pensamento do urbanista, uma nova maneira de morar e conviver (Mueller, 2019). Com efeito, não deixa de ser legítimo que a área residencial do Plano Piloto de Brasília tenha sido pensada para abrigar, majoritariamente, servidores públicos, posto que é uma cidade administrativa (Mueller, 2019).

> Em Brasília, os Institutos construíram três tipos de apartamentos. O chamado JK é o menor: janela e "kitchenette". Seu aluguel é de 5 mil cruzeiros. Segue-se o de 3 quartos, quarto de empregada, área com tanque, sala de visitas conjugada com a de jantar, cozinha e copa e cujo aluguel é de 7500 cruzeiros. O maior de todos – só inferior aos enormes do Banco do Brasil – tem quatro quartos e mais o de empregada. Dois banheiros sociais e muitas subdivisões funcionais. O seu aluguel é de 15 mil cruzeiros. Observem que os ocupantes dos apartamentos só pagam a metade do aluguel. A outra quem o faz é o Governo [...] (Lemos, 1960, p. 140)[2].

De acordo com Mueller (2019, p. 49), até o ano de 1963, houve um período de acomodação, caracterizado pela urgência da construção de Brasília e da transferência dos servidores para a nova capital. Portanto, prevaleceu a ausência de normas específicas e, consequentemente, maior descontrole quanto à ocupação dos imóveis.

A segunda fase – 1964 a 1992 – tem início com o governo militar, que retoma o ritmo das construções, inicia a possibilidade de venda aos ocupantes, adquire imóveis dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e faz as primeiras tentativas para regularizar a utilização. A terceira e última etapa começa com o Plano Collor, em 1992, que fomenta a alienação em massa e reduz consideravelmente o número de imóveis, mas também desmonta parte da estrutura administrativa, ocasionando perdas documentais (Mueller, 2019, p. 49).

A autora destaca que, até 1963, o Serviço de Patrimônio da União (SPU) poderia reservar imóveis para servidores no exercício de cargo em comissão ou função gratificada. Posteriormente a mesma sigla passa a referir-se à Secretaria de Patrimônio da União, atual órgão do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Iniciada a construção de Brasília, o governo JK cria, junto ao DASP, GTB – Grupo de Trabalho de Brasília, por meio do Decreto no 43.285/1958, com a

---

[2] LEMOS, U. Conheça Brasília por dentro. **O Cruzeiro**, Rio de Janeiro, Fundação Joaquim Nabuco, 29 maio 1960. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/brasilia/acervo/O%20Cruzeiro%20-%2028%20de%20Maio%20de%201960.pdf. Acesso em: 24 maio 2025.

finalidade de promover a transferência dos órgãos públicos para a nova capital. Dentre as competências deste grupo estava a pesquisa junto aos servidores lotados nos órgãos federais sobre o desejo de fixar residência em Brasília, além da organização dos dados relativos às famílias e o cadastramento dos imóveis já construídos (Mueller, 2019)

De 1964 até 1992, os imóveis não vendidos aos ocupantes eram adquiridos pela União e passaram a ser administrados pelo Serviço de Patrimônio da União (SPU), atual Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Mueller (2019) menciona que uma série de decretos editados em 1965 regulamentava a venda e a administração de imóveis residenciais com base na Lei nº4.380, de 21 de agosto de 1964 (Mueller, 2019).

É no Decreto-Lei n° 76, de 1966, que são dispostas as primeiras regras, ainda bastante abrangentes, para ocupação e uso dos imóveis da União em Brasília. O dispositivo atribui ao GTB a regularização das ocupações de residências, desde que não invadidas, para servidores públicos federais ou de entidades públicas. Determina também que seja instruído processo e que o morador pague indenização pelo período anterior ao Tempo de Ocupação. (Mueller, 2019).

Era comum nas várias normas editadas a ordem para que os órgãos responsáveis elaborassem listas dos imóveis que não deveriam ser vendidos, para contínua redistribuição aos ocupantes de cargos de caráter transitório. (Mueller, 2019).

Só então são estabelecidos, por meio do Decreto no 78.070, de 1976, critérios de classificação dos imóveis e de destinação hierarquizada, que em seguida foram se ajustando às administrações posteriores. Aparecem, ainda, os prazos para desocupação e vedações para receber imóvel, como a de ter sido proprietário de imóvel residencial no DF nos 5 anos anteriores: regra mais rígida que a atual, mas que não se aplicava aos maiores cargos. (Mueller, 2019)

Em 1993, o governo de Itamar Franco redigiu o Decreto nº 810, de 27 de abril de 1993, que determina sobre a cessão de uso e administração dos imóveis funcionais. Não fosse a urgência da sua vigência, este documento traria melhor controle e transparência à gestão, já então caótica, daquele patrimônio. O Decreto definia prazos e regras para publicação dos atos, procedimentos, listas de espera e relação das unidades existentes. Seria a antecipação do que ocorreu

mais tarde com a Lei de Acesso à Informação, de 2011 (Mueller, 2019).

Foi, contudo, o Decreto n. 980, do mesmo ano, que passou a valer como regra geral, constituindo até hoje o principal fundamento legal para cessão de uso e administração dos imóveis funcionais. Ele atribui à Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, a supervisão da administração de todos os imóveis à disposição do Poder Executivo. Estabelece que Forças Armadas, Ministério da Defesa, Casa Civil da PR e Ministério das Relações Exteriores adaptem suas normas às prescrições do Decreto, observadas suas peculiaridades. Imóveis de propriedade de entidades da administração indireta são por elas administrados, aplicando-se, no que couber, as disposições do Decreto. Há possibilidade de permuta entre órgãos e entidades. Os imóveis considerados inservíveis podem ser alienados. A indicação dos nomes dos beneficiários é feita pelos respectivos Ministros ao Ministério do Planejamento. O instrumento utilizado é a Outorga de Permissão de Uso publicada no DOU. O Permissionário paga taxa de uso, todas as despesas e tributos, independentemente do cargo que ocupa. Os imóveis administrados pela SPU só podem destinar-se ao uso por: Ministro, cargos de Natureza Especial, DAS 4, 5 e 6 e equivalentes, que não sejam proprietários de imóveis residenciais no DF (Mueller, 2019).

Dessa forma, as regras para conseguir um imóvel funcional estão, hoje, no Decreto n. 980, de 11 de novembro de 1993, que atribuiu a gestão dos imóveis do Poder Executivo à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

De acordo com Mueller (2019), “a administração desse patrimônio sempre representou um desafio à administração pública e à sociedade, ora por indisciplina de usuários, ora por parte dos próprios governantes.” (Mueller, 2019, p. 11).

Nos dados do Portal da Transparência, é demonstrada em tabela a condução dos imóveis funcionais pela Presidência da República, pela Secretaria de Patrimônio da União, pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério das Relações Exteriores.

A tabela aponta que a solicitação desses imóveis funcionais tem periodicidade sob demanda. Os dados da SPU estão atualizados até junho de 2024, mas não há data prevista para a próxima atualização. Existe a observação

na tabela de que “o sistema de coleta e armazenamento dos dados referentes a imóveis funcionais está sendo reformulado. A atualização das cargas será normalizada nas próximas semanas. Dados para download atualizados até 03/2023” (Portal da Transparência, 2024).

Figura 1 — Solicitação de imóveis funcionais

IMOVÉIS FUNCIONAIS

DADOS ATUALIZADOS ATÉ 07/2024

Origem/Arquivo	Órgão/Entidade responsável pelo envio	Periodicidade	Dados atualizados até	Próxima atualização	Observação
Presidência da República - Imóveis Funcionais Dados disponíveis desde 12/2016	Presidência da República	Sob Demanda	07/2024		O sistema de coleta e armazenamento dos dados referentes a imóveis funcionais está sendo reformulado. A atualização das carg será normalizada nas próximas semanas. Dados para download atualizados até 03/
Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) - Imóveis Funcionais Dados disponíveis desde 03/2018	Secretaria do Patrimônio da União (SPU)/Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	Sob Demanda	06/2024		O sistema de coleta e armazenamento dos dados referentes a imóveis funcionais está sendo reformulado. A atualização das carg será normalizada nas próximas semanas. Dados para download atualizados até 03/
Ministério da Defesa - Imóveis Funcionais Dados disponíveis desde 09/2018	Ministério da Defesa	Sob Demanda	05/2024		O sistema de coleta e armazenamento dos dados referentes a imóveis funcionais está sendo reformulado. A atualização das carg será normalizada nas próximas semanas. Dados para download atualizados até 02/
Ministério das Relações Exteriores - Imóveis Funcionais Dados disponíveis desde 07/2016	Ministério das Relações Exteriores - MRE	Sob Demanda	05/2023		O sistema de coleta e armazenamento dos dados referentes a imóveis funcionais está sendo reformulado. A atualização das carg será normalizada nas próximas semanas. Dados para download atualizados até 05/

Fonte: Controladoria Geral da União, 2024.[3]

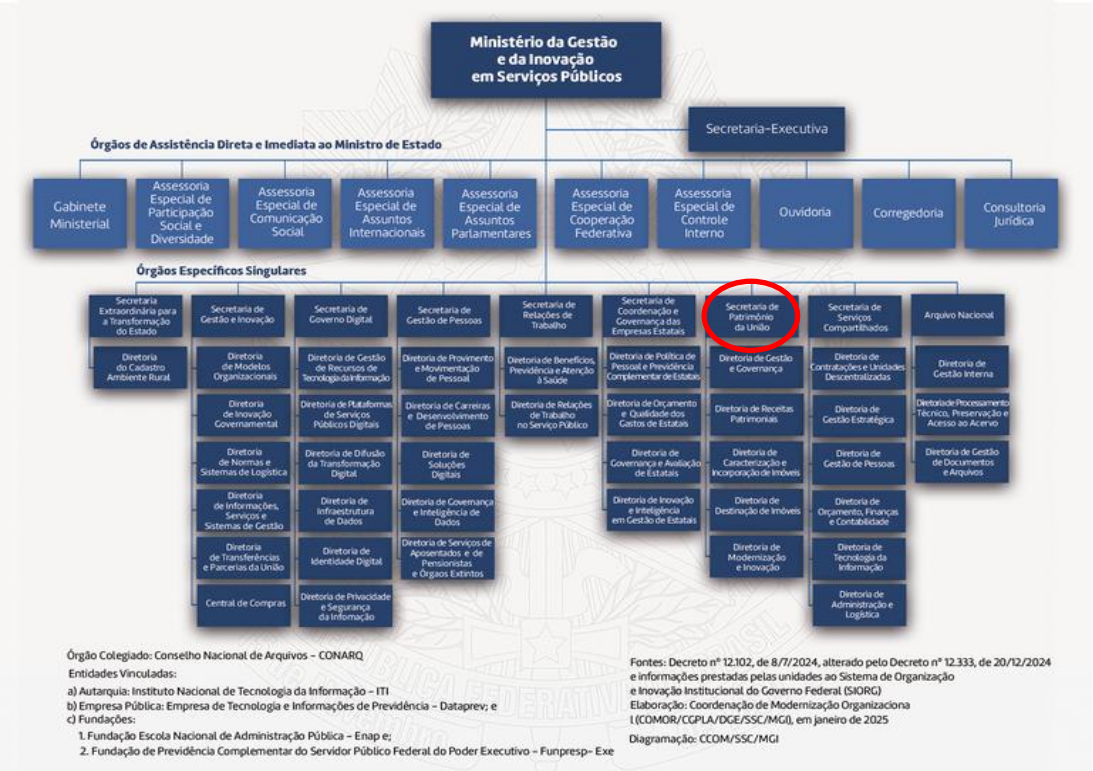
5 SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU)

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) é o órgão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) responsável pela gestão do Patrimônio da União. Entre suas responsabilidades, está a autorização para a ocupação dos imóveis públicos federais, estabelecendo diretrizes para alienação de imóveis, cessão onerosa ou gratuita, entre outras formas de destinação, objetivando a melhor gestão desse patrimônio (Ministério da Gestão e da

[3] CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). Origem dos Dados. *In*: BRASIL. **Gov.br**. Portal da Transparência. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/origem-dos-dados. Acesso em: 4 fev. 2025.

Inovação em Serviços Públicos, [*S.d*])[4]. No site, há informações sobre como o governo cuida do patrimônio público, e existem acessos a serviços e demais assuntos.

Figura 2 — Organograma do MGI



Fonte: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025[5].

No organograma acima, é possível identificar todos os órgãos específicos, singulares do MGI, em especial a Secretaria do Patrimônio da União. A SPU/DF é uma superintendência regional e administra os imóveis residenciais/funcionais em Brasília.

O arranjo institucional na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) tinha a necessidade de um setor específico para cuidar somente dos imóveis funcionais. O que resultou na criação do Setor de Imóveis Funcionais do Distrito Federal (SEIMF). O SEIMF possui hoje três servidores efetivos e conta com a

---

[4] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóvel da Gente. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, [*S.d*]. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao. Acesso em: 7 maio. 2025.

[5] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Organograma. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 15 ago. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional. Acesso em: 27 ago. 2025.

ajuda de um estagiário e uma terceirizada, totalizando cinco pessoas que compõem a unidade. Entre os três servidores, está a coordenadora do setor, que chefia e ajuda em todas as atividades e recebe uma função gratificada de nível 1. O que não é um valor expressivo, considerando a quantidade de serviços do setor, pois tem bastante trabalho, poucos servidores, não há sistemas integrados, muitas atividades manuais e pouca autonomia.

Na SPU, existem as superintendências regionais. Cada estado tem uma SPU, conforme a figura abaixo:

Figura 3 — Superintendências regionais

Fonte: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [*S.d*])[6].

Segundo dados do site atualizados em 07/03/2024, a Superintendência de Patrimônio do Distrito Federal tem sua divisão em setores. O Setor de Imóveis Funcionais (SEIMF) foi criado para gerir os imóveis residenciais, que só existem em Brasília/DF. De acordo com o Decreto nº 980, de 11 de novembro de 1993:

> São reservados, para atendimento das necessidades do Poder Executivo, os imóveis residenciais: I - destinados a Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União; II - destinados aos titulares de cargos de natureza especial; III - ocupados por servidores no exercício de cargo em comissão ou função de confiança, que, em 15 de março de 1990, não eram titulares de cargo efetivo ou emprego permanente, lotados em órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou do Distrito Federal (Brasil, 1993, cap. II, art. 5).

Segundo dados do site do Ministério da Gestão e da Inovação em

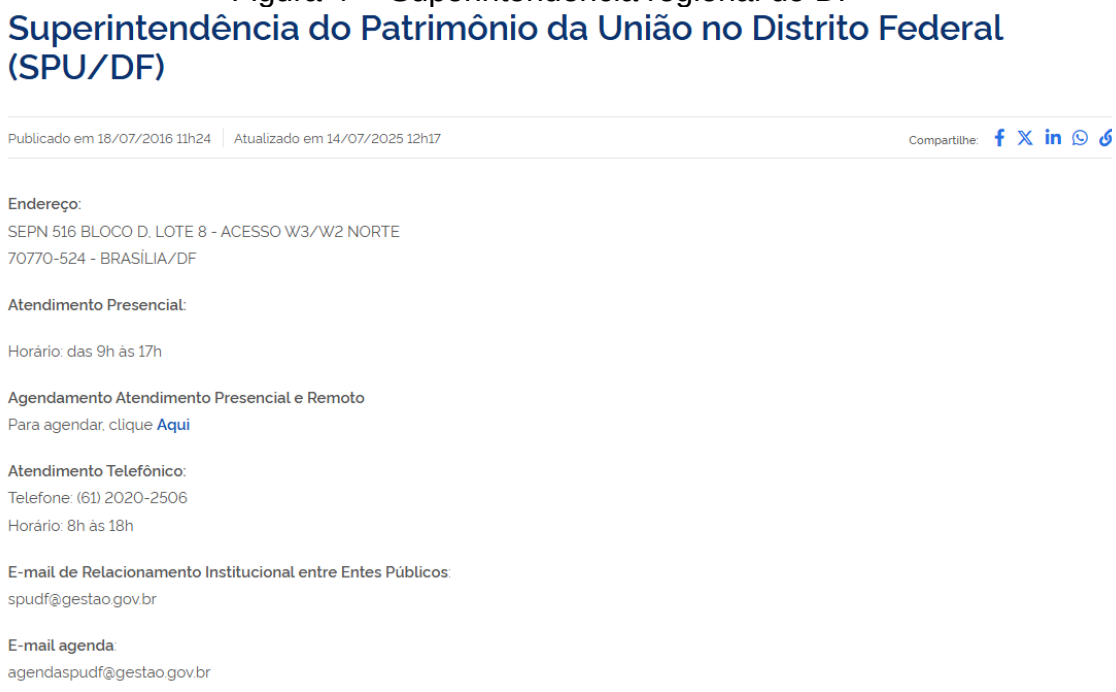
---

[6] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Superintendências regionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, [*S.d.*]. Disponível em:https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/regionais. Acesso em: 13 jun. 2025.

Serviços Públicos, a localização da Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal, fica no seguinte endereço: SEPN 516 Bloco D, Lote 8 - Acesso W3/W2 Norte, Cep: 70770-524 - Brasília/DF, horário de atendimento presencial das 09:00 às 17:00 horas (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2016)[7].

Conforme a página dos imóveis funcionais e o Decreto nº 980, de 11 de novembro de 1993, a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) "é responsável pela administração dos imóveis residenciais à disposição do Poder Executivo" (Brasil, 1993). É importante ressaltar que o Decreto faz ressalva aos imóveis de propriedade das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e entidades controladas direta ou indiretamente pela União, bem como aqueles administrados pelas Forças Armadas, Casa Civil da Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 1993). Pois esses também devem seguir as orientações do Decreto n° 980, de 11 de novembro de 1993.

Figura 4 — Superintendência regional do DF



Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU/DF)

Publicado em 18/07/2016 11h24 | Atualizado em 14/07/2025 12h17 Compartilhe:

Endereço:
SEPN 516 BLOCO D, LOTE 8 - ACESSO W3/W2 NORTE
70770-524 - BRASÍLIA/DF

Atendimento Presencial:

Horário: das 9h às 17h

Agendamento Atendimento Presencial e Remoto
Para agendar, clique Aqui

Atendimento Telefônico:
Telefone: (61) 2020-2506
Horário: 8h às 18h

E-mail de Relacionamento Institucional entre Entes Públicos:
spudf@gestao.gov.br

E-mail agenda:
agendaspudf@gestao.gov.br

[7] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU/DF). **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 18 jul. 2016. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/regionais/spu-df. Acesso em: 12 mar. 2025.

QUEM É QUEM:

SUPERINTENDENTE
ROBERTO POLICARPO FAGUNDES
E-mail:roberto.fagundes@gestao.gov.br

SUPERINTENDENTE SUBSTITUTA
MARIA DE FATIMA BEZERRA NASCIMENTO
E-mail: spudf@gestao.gov.br / agendaspudf@gestao.gov.br

COORDENADORA
MARIA DE FATIMA BEZERRA NASCIMENTO
E-mail: maria.b.nascimento@gestao.gov.br

Fonte: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2016.

Mais informações sobre o uso de imóveis funcionais estão disponíveis no portal da transparência e também mencionam o e-mail ifcondominio@gestao.gov.br para esclarecimentos. Para dúvidas frequentes, existe um FAQ com respostas para as principais incertezas relacionadas à solicitação de permissão de uso e à devolução de imóveis funcionais como:

> Quem tem direito a imóvel funcional? Pode pleitear imóvel funcional servidor em exercício no Poder Executivo Federal, nos cargos CCE/FCE X.13, Natureza Especial ou equivalente, desde que, nem o servidor, nem seu cônjuge, sejam proprietários de imóvel residencial no Distrito Federal. 2. Quem deve fazer a solicitação? A solicitação de permissão de uso de imóvel funcional deve ser feita pela autoridade máxima do órgão de lotação do servidor, por meio de Ofício. 3. A quem deve ser endereçada a solicitação? O ofício deve ser encaminhado à Ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, endereço Esplanada dos Ministérios, bloco k, 7º andar. Brasília-DF - CEP: 70.040-90 (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[8].

Ao acessar o portal da transparência do governo federal, ferramenta que disponibiliza informações sobre a gestão pública, podem-se encontrar dados abertos e importantes sobre os imóveis funcionais, como o total dos imóveis, as ocupações, os órgãos que os administram, sua distribuição por região em Brasília, sua localização; o tempo de ocupação dos imóveis, os ocupantes/moradores dos imóveis funcionais (as informações tem o nome, CPF, cargo/função do permissionário, data da ocupação, órgão responsável pela gestão), percentual da quantidade de servidores por cargo ou função, entre

[8] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

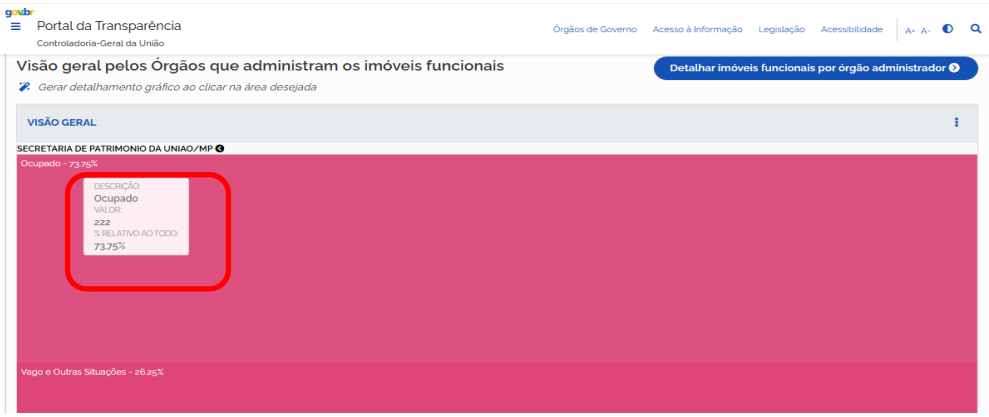
outras informações (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020).

5.1 Setor de Imóveis Funcionais (SEIMF)

O Setor de imóveis funcionais (SEIMF) possui três servidoras efetivas, com as seguintes formações e histórias no serviço público: uma administradora com mestrado, dotada de capacidades e habilidades de gestão, exerceu por anos cargos de liderança e chefia em uma instituição pública, tem mais de 20 anos de serviço público e conhecimentos em estratégia, finanças, gestão de pessoas, entre outros. Uma servidora formada em secretariado e com doutorado, tem habilidades e competências de gestão, resolução de conflitos, comunicativa, proativa, bem relacionada, boa escrita e oratória, fala francês e possui mais de 20 anos de serviço público. Uma servidora assistente em administração com mestrado possui habilidades em contabilidade, finanças, informática e tem mais de 10 anos de serviço público. O setor conta ainda com a ajuda de um estagiário de administração e uma terceirizada auxiliar de administração, formada em contabilidade.

O SEIMF é responsável pela gestão dos imóveis funcionais na SPU/DF e de acordo com dados abertos do portal da transparência tem sob sua administração o total de 301 imóveis. Onde 222 estão ocupados e 79 estão vagos ou outras situações. Dados extraídos do portal em 26/10/2025.

Figura 5 — SPU e a quantidade dos imóveis que administram

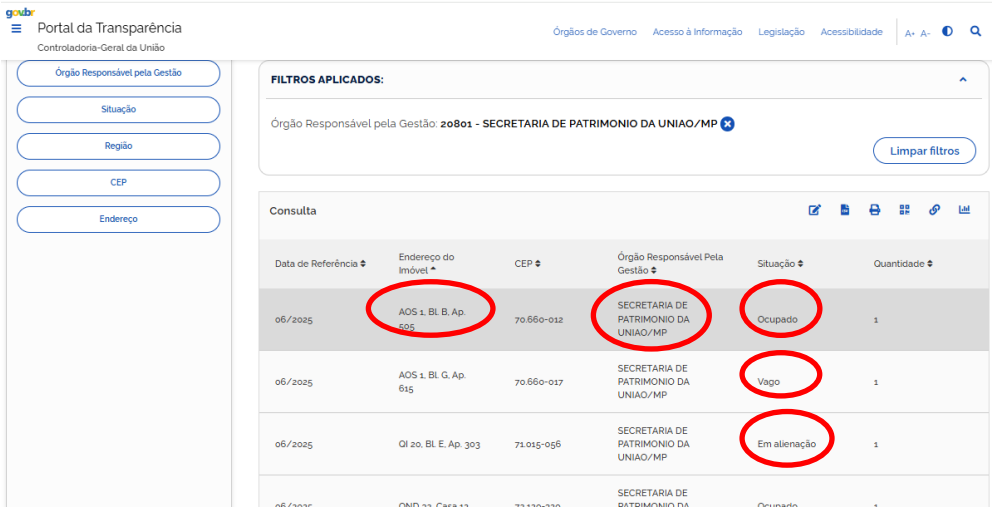


Fonte: Controladoria Geral da União, 2024.[9]

[9] CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). Origem dos Dados. *In*: BRASIL. **Gov.br**. Portal da Transparência. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em:

Quando aplicado filtro no site do portal da transparência aparece o endereço do imóvel, o órgão responsável pela gestão e a situação: se está ocupado, vago, em alienação, etc.

Figura 6 — SPU e a situação dos imóveis



https://portaldatransparencia.gov.br/origem-dos-dados. Acesso em: 4 fev. 2025.

No gráfico seguinte é possível visualizar com mais detalhes a situação dos imóveis funcionais do SEIMF, da SPU/DF. Onde 222 estão ocupados, na barra verde 5% estão sub judice, de rosa 22 imóveis estão vagos, e de azul 6 estão em alienação.

Figura 7 — SPU visualização gráfica dos imóveis por situação

Fonte: Controladoria Geral da União, 2024.[10]

As atividades do setor SEIMF são: receber servidores que têm interesse em ocupar um imóvel funcional; analisar se o servidor atende os requisitos para ocupar o imóvel e prestar orientações; se disponível, liberar as chaves para que o servidor visite o imóvel; receber o requerimento e documentos para que o imóvel seja ocupado; analisar os documentos; providenciar a publicação no Diário Oficial da União sobre a outorga do imóvel; comunicar o síndico sobre a ocupação; repassar aos moradores as informações das taxas de ocupação, taxa de condomínio e outras despesas do imóvel que devem ser pagas pelos ocupantes. Quando o permissionário for sair do imóvel o SEIMF passa as informações necessárias a exemplo: do prazo; os cuidados que se deve ter para evitar danos a residência; a pintura; reparos; taxas a serem pagas e seus comprovantes como: comprovante de pagamento da conta de luz e seu desligamento junto a empresa de energia elétrica; comprovante de pagamento

[10] CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). Origem dos Dados. *In*: BRASIL. **Gov.br**. Portal da Transparência. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/origem-dos-dados. Acesso em: 4 fev. 2025.

de gás e água, se houver; comprovante de pagamento e nada consta do condomínio; comprovante da taxa de limpeza pública; entre outras.

Também existem ações do SEIMF para apoiar o superintendente e demais chefias que solicitem ajuda exemplo: apresentar dados; explicar o setor e seus objetivos para outros gestores; redigir documentos que possam ser publicados pela imprensa; alimentar sistemas com informações sobre os imóveis; responder aos órgãos de controle; realizar pagamentos mensais das taxas dos imóveis vagos e demais taxas de responsabilidade da SPU/DF; planejar o setor; efetuar o controle e prestar contas do serviço realizado, etc.

Para facilitar a compreensão do assunto existe um FAQ, que foi elaborado pela coordenadora do setor e contém informações como:

1. Quem tem direito a imóvel funcional?

“servidor em exercício no Poder Executivo Federal, nos cargos CCE/FCE X.13, Natureza Especial ou equivalente, desde que, nem o servidor, nem seu cônjuge, sejam proprietários de imóvel residencial no Distrito Federal.” (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[11].

2. Quem deve fazer a solicitação do imóvel funcional?

“A solicitação de permissão de uso de imóvel funcional deve ser feita pela autoridade máxima do órgão de lotação do servidor, por meio de Ofício.” (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[12].

3. A quem deve ser endereçada a solicitação?

> O ofício deve ser encaminhado à Ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, endereço Esplanada dos Ministérios, bloco k, 7º andar. Brasília-DF - CEP: 70.040-906. Tendo em vista que não há tramitação física de documentos no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o Ofício deve ser protocolado

---

[11] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[12] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/protocolar-documentos-junto-ao-ministerio-da-gestao-e-da-inovacao-em-servicos-publicos, ou ser encaminhado via processo, por meio de barramento. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[13].

4. Quais são os documentos necessários para dar início ao processo?

Pedido da autoridade máxima do órgão de exercício do servidor; Cópia da carteira de identidade e do CPF do servidor; Cópia da portaria de nomeação para cargo CCE/FCE X.13, Natureza Especial ou equivalente. Declaração de que o interessado e seu cônjuge não recebem auxílio moradia; Declaração de que o interessado e seu cônjuge, bem como qualquer membro da família que residirá com o interessado, não são proprietários de imóvel no DF. https://www.gov.br/pt-br/servicos/protocolar-documentos-junto-ao-ministerio-da-gestao-e-da-inovacao-em-servicos-publicos, ou ser encaminhado via processo, por meio de barramento. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[14].

5. Como posso acompanhar o andamento do processo?

Assim que recebido o documento, é gerado um processo no Sistema Eletrônico de Informações, no nome do interessado. A tramitação do processo pode ser acompanhada pelo endereço eletrônico https://protocolointegrado.gov.br, na opção “Consulta Avançada” / “Nome do Interessado. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[15].

6. Como é selecionado o imóvel?

Assim que houver disponibilidade de imóvel, a SPU fará contato com o interessado para agendar uma visita. As chaves devem ser retiradas na Esplanada dos Ministérios - Bloco K, 3º andar, sala 375, mediante assinatura do Termo de Vistoria e Responsabilidade. Após a visita, o servidor deverá manifestar o seu interesse pelo imóvel ou, se for o caso, aguardar uma nova oportunidade. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[16].

---

[13] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[14] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[15] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[16] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

7. Como é formalizado o interesse pelo imóvel?

Após manifestar seu interesse pelo imóvel visitado, o servidor deverá encaminhar à SPU, pelo e-mail ifcondominio@gestao.gov.br, a documentação abaixo: Requerimento de Outorga preenchido e assinado. Termo de opção pelo apartamento. Cópia da Carteira de Identidade e CPF. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[17].

8. Como o processo transcorre?

Após escolha do imóvel e análise da documentação, a SPU publica no Diário Oficial da União a Portaria de Outorga da permissão de uso do imóvel. Após a publicação, o servidor deverá fazer a solicitação do imóvel no SIGEPE Moradia, para que se faça a vinculação do imóvel funcional ao servidor. A assinatura do Termo de Outorga e o recebimento das chaves são realizados na sede da SPU/DF, no endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 3º andar, sala 375. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[18].

9. Quais são as obrigações do permissionário?

De acordo com o Decreto nº 980, de 1993, são obrigações do permissionário: Ocupar o imóvel em até 30 dias corridos, após a assinatura do Termo de Outorga (caso ultrapasse os 30 dias, a permissão será revogada). Pagar a Taxa de Ocupação (desconto em folha). Pagar as Taxas Ordinárias de Condomínio. Pagar as Taxas de Limpeza Pública – TLP. Pagar despesas referentes ao consumo de gás (se houver); água (quando individualizado) e energia elétrica. Pagar tributos e taxas que incidam sobre a unidade, proporcionalmente ao tempo da ocupação. Realizar obras e serviços necessários à conservação do imóvel. Permitir a realização de vistorias, quando necessário. Não transferir os direitos do imóvel e destiná-lo apenas a fins residenciais. Devolver o imóvel dentro do prazo legal, quando extinta a permissão. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[19].

10. Quando cessa a permissão de uso?

Quando o servidor for exonerado ou dispensado do cargo em comissão que o habilita ao uso do imóvel, cessa a permissão de uso do imóvel funcional. O art. 16 do Decreto nº 980, de 1993, prevê ainda outras hipóteses em que é cessada a permissão, tais como tornar-se proprietário de imóvel residencial no DF, aposentar-se, entrar de licença para tratar de assuntos particulares, entre outros. (Ministério da Gestão

---

[17] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[18] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[19] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[20].

11. Qual é o prazo para devolver um imóvel funcional?

"O imóvel deverá ser restituído à SPU/DF, no prazo de 30 dias corridos, contados do fato que gerou a extinção da permissão de uso." (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[21].

12. Quais são os procedimentos necessários para a devolução do imóvel?

> A devolução do imóvel é formalizada pela assinatura do Termo de Cancelamento da permissão de uso e a devolução das chaves à SPU/DF, sede da SPU-DF. Contudo, antes da assinatura, é necessário estar em dia com todas as obrigações relativas ao imóvel. Assim, é preciso: Pagar todas as taxas de condomínio, de Limpeza Pública (TLP) e demais taxas relativas ao período da ocupação. Desligar a energia elétrica junto à Companhia Energética de Brasília (CEB) e pagar o consumo final. Desligar o fornecimento de água junto à Companhia de Saneamento Ambiental do DF (Caesb) e pagar o consumo final (se houver hidrômetro individual). Desligar o fornecimento de gás (se houver) e pagar o consumo final. Realizar serviços e reparos, caso haja alguma avaria no imóvel. Devolver as chaves à SPU/DF. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[22].

13. Será realizada vistoria no imóvel?

"A SPU/DF realizará vistoria no imóvel logo após a devolução das chaves. Caso seja constatada alguma avaria, haverá acionamento para eventuais ressarcimentos à União." (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[23].

14. O que acontece se o imóvel não for devolvido no prazo legal?

> Após o prazo legal de 30 (trinta) dias corridos, será publicada a revoga da permissão de uso e daremos início ao processo de retomada judicial do imóvel. Ao longo do processo, será cobrada multa mensal prevista

---

[20] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[21] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[22] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[23] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

> no § 5º do Decreto nº 980/1993, permanecendo com o permissionário, até que se conclua a restituição do imóvel à SPU/DF, a obrigação pela manutenção do imóvel. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[24].

15. Fui dispensado/exonerado da função que me deu direito ao imóvel funcional. Porém, dentro do prazo de devolução do imóvel (30 dias), fui nomeado para função equivalente ou superior em outro órgão, posso solicitar permanência no imóvel?

> Sim, com amparo no decreto: 980/1993, art. 16 § 1º O permissionário que for nomeado para outro cargo em comissão em órgão da Administração Federal direta, com exercício no Distrito Federal, desde que não ocupante de imóveis relacionados nos incisos VI, VII e VIII do art. 5º, poderá conservar a permissão, uma vez atendidos os requisitos estabelecidos nos arts. 7º e 8º. (Redação dada pelo Decreto nº 4.528, de 18.12.2002) Para solicitar a permanência, é necessário apresentar os seguintes documentos: Ofício para a Ministra da Gestão e Inovação, solicitando a permanência Portaria de exoneração; Portaria de nomeação (para o novo cargo); Certificado de Nada Consta da TLP (Taxa de Limpeza Pública); Certificado de Nada Consta do condomínio; Certificado de Nada Consta da Neoenergia; Certificado de Nada Consta da Caesb (se aplicável); Certificado de Nada Consta do fornecimento de gás (se aplicável); Requerimento de permanência preenchido. (favor inserir link para o documento em anexo) Importante: caso a função a ser ocupada seja inferior a uma CCE/FCE X.13, não será permitida a permanência, independente do tempo de ocupação. Isso porque a permissão de uso está vinculada à função gratificada que permitiu a ocupação, e não a outros fatores. Informamos ainda que questões relativas à análise documental e aprovação do Auxílio Moradia, após o recebimento do e-mail informando a indisponibilidade de imóvel no SIGEPE Moradia, são de competência do órgão de lotação do servidor. A SPU não é responsável pelo pagamento do Auxílio Moradia. (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2020)[25].

Para dar conta de gerir os imóveis é usado o sistema SEI para controle dos processos, interagir com outros órgãos que também utilizem o SEI, redigir documentos, realizar pagamentos, extrair alguns dados, entre outros. O sistema SIGEPE é usado para o servidor fazer a solicitação do imóvel no SIGEPE Moradia, para que a SPU/DF, através do SEIMF, faça a vinculação do imóvel funcional ao servidor e possa ser cadastrado desconto em folha do valor da taxa

---

[24] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

[25] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Imóveis funcionais. **Gov.br**. Brasília, DF: MGI, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/imoveis-funcionais. Acesso em: 28 nov. 2024

de ocupação. O sistema de Controle de Imóveis Funcionais (CIF) é bastante antigo, mas ainda é a ferramenta usada na SPU/DF para controle das ocupações, possui informações como: data de entrada e saída dos imóveis, histórico de ocupações, as situações se estão: vagos, em alienação, ocupados, etc. O setor é carente de recursos financeiros para investimentos, por exemplo: na capacitação dos servidores, ou para adquirir sistemas de tecnologia mais atuais. A falta de recursos também compromete a manutenção dos imóveis que não pode ser de forma imediata, além de precisar de processo de licitação.

6 RESULTADOS

A análise do conteúdo dos documentos, legislações, pesquisa bibliográfica e das cinco entrevistas com os burocratas, que fizeram em algum momento parte do trabalho no setor de imóveis funcionais da SPU/DF, e de certo modo foram responsáveis pela organização da unidade, indica que esses servidores vieram de fora do quadro da instituição. Segundo informações de governança e capacidades estatais, a resposta pode indicar: **O nível intermediário das capacidades que faz referência ao conjunto de ações e processos envolvendo múltiplos atores**, instrumentos e procedimentos, responsáveis por colocar as políticas públicas em operação. “Esse enfoque nos permite tomar as variações em modos de implementação de políticas públicas (Quem faz o quê? Como? Onde? E quando?)” (Pires; Gomide, 2024, p. 5).

Esse acréscimo inicial de pessoas dotadas de competências técnicas demonstrou ser essencial para montar um eixo mínimo para operações eficazes, ainda que insuficiente para suprir todas as demandas.

Tomando como referência as entrevistas realizadas em dezembro de 2024 com integrantes do SEIMF, alguns tiveram a oportunidade de acompanhar com proximidade o setor no período entre 2023 e 2024, sua criação ou modificação, gerando estruturas que reconfiguraram o campo de imóveis funcionais na SPU/DF, uma área do governo que havia sido deixada um pouco de lado nas gestões anteriores. Foi possível observar que o cerne da preocupação dos respondentes naquele momento se concentrava em mobilizar as novas pessoas e capacidades estatais, com objetivo de disseminar práticas e colocar ordem em um local relegado a enfrentar a realidade com normativos

antigos, atualização de dados em sistemas, além de conseguir dar conta do trabalho atrasado, conforme se depreende do trecho da entrevista 5[26]:

> Precisaríamos pensar em nova estrutura para a SEIMF saindo das caixinhas usualmente conhecidas por nós na prática do dia a dia, da estrutura hierárquica burocrática do Estado que dessem conta de lidar com essa complexidade e de fazer com que o conjunto do aparato estatal governamental tivesse passado por instâncias que quisessem realmente tornar transparente, atualizar e implementar sistemas, melhorar a prestação de contas dos ocupantes dos imóveis funcionais, os governantes precisam entender que os imóveis são da união, bens públicos, que deve ser zelado e olhado como investimento, dinheiro do governo. Necessita de governos, conectados entre si, dentro de um sistema, e que pudesse, então, a partir dessa conexão, dar um tratamento mais isonômico, ter o compromisso com a transparência como primordial, treinar, capacitar as pessoas do setor, transformar os sistemas, deixar de lado às atualizações manuais em sistemas antigos que só existem lá e proporcionar a integração com outros sistemas de imóveis funcionais, precisa de integração. E, portanto, diminuir esse fosso que existe entre a necessidade da gente avançar numa transparência e gestão ativa e tornar realmente efetiva a capacidade do Estado de lidar com isso (Entrevista 5).

a) Necessidade de treinamento do pessoal:

Um indicador importante apontado pelos entrevistados foi que metade dos trabalhadores não tiveram treinamento para as atividades da SPU/DF, Setor de Imóveis Funcionais (SEIMF). Esse problema pode ser associado às palavras dos autores Centeno *et al*. (2017) de que um problema ocorre por considerar a capacidade como condição suficiente para o desempenho do Estado, dando a falsa ideia de que bastam burocracias dotadas de habilidades, competências e recursos para que o Estado desempenhe bem suas funções. Nesse sentido, Centeno *et al*. (2017) deixam claro que as capacidades existentes devem ser acionadas para gerarem resultados. Em outras palavras, a capacidade é condição necessária, mas não suficiente para que o Estado possa bem desempenhar suas funções. **É necessário treinamento, desenvolvimento, capacitação.**

b) Falta de pessoal:

Corroborando o que se depreende do trecho das entrevistas 4[27] e 2[28]: “os recursos humanos não são suficientes”. Os autores Painter e Pierre (2005) chamam a atenção para as características estruturais e os estoques existentes

---

[26] Entrevista de pesquisa concedida no final de dezembro de 2024.
[27] Entrevista de pesquisa concedida no final de dezembro de 2024.
[28] Entrevista de pesquisa concedida no final de dezembro de 2024.

de recursos no Estado, o que eles denominam de “sistemas de suporte de governo”. Assim, evidências da capacidade para políticas públicas podem ser obtidas a partir da análise dos sistemas que fornecem as informações e os recursos necessários para apoiar a tomada de decisões e a implementação de políticas dentro das organizações governamentais, tais como tecnologias de informação e comunicação, **gerenciamento de recursos humanos**, gestão financeira e de desempenho. No entanto, **sem as capacidades de recursos humanos suficientes fica complicado implantar, com sucesso**, as políticas públicas e atingir os objetivos do Estado.

c) Falta de recursos tecnológicos interligados e atualizados:

O Setor de Imóveis Funcionais (SEIMF) não está estruturado com recursos tecnológicos interligados e atualizados. Esse foi o relato de 100% dos entrevistados. Isto reforça o pensamento de Gomide e Pires (2024), “a capacidade para políticas públicas (no nível meso de análise) são entendidas como habilidades e competências dos burocratas combinadas com estruturas, sistemas e processos de apoio ao governo.” Se não existir **essa interligação de sistemas, estruturas e processos, a capacidade do Estado fica prejudicada.**

d) Escassez de recursos financeiros:

De acordo com a informação do entrevistado 3[29], “[...] não existem recursos financeiros para as ações da unidade, ou seja, do setor de imóveis funcionais, da SPU/DF”. Resumidamente, a dimensão analítica do conceito de *policy capacity* diz respeito às habilidades e competências de formulação e avaliação de políticas; a dimensão operacional diz respeito às habilidades e competências de **gestão eficaz dos recursos disponíveis,** e a dimensão política relaciona-se a conseguir apoio tanto de políticos eleitos quanto da sociedade para as ações governamentais. Destaca-se que tais competências e habilidades são, conforme os autores, relevantes no nível individual, organizacional e sistêmico. “**Essa gestão eficaz deveria obter o apoio necessário para conseguir os recursos financeiros que o setor precisa**” (Gomide; Pires, 2024, p. 7, grifo nosso).

---

[29] Entrevista de pesquisa concedida no final de dezembro de 2024.

e) Estratégia de monitoramento e avaliação do setor de forma manual:

Os entrevistados 1 e 2 declararam que as estratégias de monitoramento e avaliação das ações do SEIMF-SPU/DF são: “Acompanhamento do desenvolvimento das atividades pela chefia, observando os prazos para finalização da tarefa.” (Entrevista 1) e “os próprios servidores do setor monitoram de forma manual.” (Entrevista 2). As respostas concordam sobre **combater os riscos à integridade, assim como as demais categorias de riscos, pois devem ser tratados a partir de ações de mitigação, com o aprimoramento de controles internos**, que devem contribuir para o atendimento da missão, da visão, dos valores e do alcance dos objetivos do Ministério. Além disso, a identificação e o tratamento dessa categoria específica de riscos **visam à preservação da imagem e da confiança no órgão pela sociedade** (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024, p. 24).

As ações de monitoramento também colaboram com estratégias de acompanhamento que possibilitem a produção de informações, supervisão das ações e avaliação de desempenho que também são importantes para garantir a capacidade técnico-administrativa na prática. (Gomide; Pires, 2016)

f) Desatualização dos normativos:

A maioria dos entrevistados informou que os normativos para imóveis funcionais não estão atualizados (Entrevista 1; 2; 5). A capacidade estatal é decorrente de um processo que designará o poder do Estado de executar suas ações. Os normativos desatualizados comprometem a boa gestão, pois não acompanham as mudanças do tempo, os valores justos e reais, além de comprometer a legalidade das atividades: normas desatualizadas abrem brechas para burlar as legislações, criam ambientes de insegurança jurídica, ineficiência.

g) Desconhecimento de normas:

Foi perguntado sobre o conhecimento do plano de integridade, três entrevistados relataram “... que não foram orientados quanto à necessidade de adequações de acordo com o plano Pró-Integridade 20024/20025 do MGI”

(Entrevistas 2; 3; 5). Essa etapa do plano Pró-Integridade pode ter sido falha, pois **é importante para a ação dos servidores da SPU/DF, setor de imóveis funcionais e para o Estado que todos tenham orientação sobre os normativos**. O artigo 4º estabelece os objetivos do Pró-Integridade:

> disseminar normativos, conceitos e boas práticas relativas à gestão da ética, à gestão de riscos à integridade, aos princípios e às boas práticas de controle interno, transparência e atuação correcional e ao fomento à diversidade e participação social (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023)[30].

h) Falta de transparência:

Durante as entrevistas, todos os entrevistados responderam que: "não vêem com clareza os imóveis funcionais no plano Pró-Integridade do MGI." (Entrevista 1[31]; 2; 3; 4 e 5). Essa resposta pode ferir o item 6, do Pró-Integridade (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024, p. 31).

"Risco de falta de transparência que pode constranger a reputação organizacional;" Nessa situação é preciso seguir o artigo VIII do Pró-Integridade e:

> fomentar a transparência pública em sua natureza passiva e ativa, e sua interface com a política de dados abertos, e dar condições para o acompanhamento social dos temas sob a governança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, observadas as hipóteses legais de sigilo (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024, p. 34).

i) Ações para melhorar o gerenciamento dos imóveis funcionais:

Sobre as medidas que estão sendo tomadas pela SPU/DF, os entrevistados informaram o seguinte:

"Tratativas para a retomada dos imóveis funcionais ocupados irregularmente; Providências para quitação dos débitos (de responsabilidade da SPU) oriundos de taxas dos imóveis funcionais; Regularização das cobranças de taxas de ocupações; Melhoria nos processos de pagamentos mensais de taxas condominiais" (Entrevista 2).

---

[30] MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). **Portaria /MGI nº 1.878, de 28 de abril de 2023.** Institui o Programa de Integridade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Público - Pró-Integridade Brasília, DF:MGI, 02 maio 2023. Disponível em: https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/acesso-a-informacao/assuntos/CentraldeConteudo/Legislacao/portarias/portaria-mgi-no-1-878-de-28-de-abril-de-2023. Acesso em: 26 maio 2025.

[31] Entrevista de pesquisa concedida no final de dezembro de 2024.

“Os servidores buscam realizar cursos [...]” (Entrevista 1). De acordo com Gomide e Pires (2014; 2016), depreende-se do panorama explicado pelos entrevistados que **o SEIMF através da movimentação dos recursos humanos, providos de competência e profissionalismo com aptidão de condução de ações governamentais de forma coordenada, assim como a mobilização e viabilização de instrumentos tecnológicos e de recursos financeiros apontam ser fatores potenciais para o fortalecimento das capacidades estatais.**

Desse modo, as respostas dos entrevistados demonstram o interesse em resolver os problemas de um setor marcado pela falta de estrutura e recursos humanos com a necessidade de investimento em infraestrutura e pessoas para que a equipe possa produzir de forma eficaz.

j) Ações que melhoram a transparência:

Sobre as ações de transparência, os entrevistados informaram que o plano Pró-Integridade pode influenciar na transparência das ações relacionadas à prestação de serviços dos imóveis funcionais da SPU/DF, da seguinte forma:

> “[...] aprimorar o controle dos imóveis funcionais, no sentido de divulgar as situações dos imóveis (desocupado, ocupado, irregular), acompanhar a situação dos pagamentos que são de responsabilidade do morador, divulgar os gastos da SPU com as taxas dos imóveis” (Entrevista 4).

“[...] Combate à corrupção, inibindo ações erradas” (Entrevista 3). Surgem, a partir das entrevistas, situações importantes e que, se bem implementadas, promovem ações de transparência e evitam os riscos de constranger a reputação organizacional e evitam perdas de ativos e de recursos públicos.

Em relação à transparência, a sugestão para melhorar o gerenciamento dos imóveis funcionais teve as seguintes respostas: “Um sistema integrado com as informações dos imóveis e ocupantes, e sistematizar os pagamentos das taxas que são de responsabilidade da SPU. Motivo: melhorar o gerenciamento e o desempenho das atividades” (Entrevista 5). “Todas as ações de imóveis funcionais devem partir do aplicativo Sougov, desde a entrada de dados, prestação de contas etc, pois o Sougov visa transparência” (Entrevista 1).

K) Falta de canais de participação:

Durante as entrevistas, foi apontado que não existem canais institucionais de participação da sociedade que sejam utilizados nos processos decisórios dos imóveis funcionais, da SPU/DF. **Ouvir e tratar as demandas da sociedade, [...] fortalece a legitimidade e a confiança da população nas instituições públicas, corroborando para o aumento da capacidade estatal através de uma estratégia de governança que busca promover a colaboração, a transparência e a responsabilidade além de ativar o potencial de gerar sinergias e complementaridade (Offe, 2009).**

l) Principais desafios:

Alguns relatos sobre os principais desafios enfrentados pelo SEIMF-SPU/DF foram: “Regularizar os problemas existentes há anos (ocupações irregulares, dívidas) e desempenhar as atividades necessárias com uma equipe pequena” (Entrevista 1). “Falta de pessoas, falta de sistemas para inibir más ações e dificultar a falta de transparência e de integridade, falta de recursos para implementar melhorias e atualizações de sistemas” (Entrevista 3). Conforme Gomide e Pires (2024):

> a implementação de uma política pública é um processo que ocorre dentro de um determinado ambiente institucional e que mobiliza dotações de recursos e competências já disponíveis, conformando um arranjo específico no tempo e no espaço (Gomide; Pires, 2024, p. 8).

Com base na informação dos autores e nas respostas dos entrevistados, é possível perceber problemas de anos passados, mas que, provavelmente, ficaram sem solução. Foi o arranjo que se configurou nos imóveis funcionais da SPU/DF “[…] **Seria necessário fortalecer a instituição com recursos adequados, sistemas, autonomia, mais trabalhadores e profissionalização dos servidores.”** (Gomide; Pires, 2014).

Para superação desses desafios, torna-se necessário um empenho conjunto de fortalecimento das capacidades estatais das partes envolvidas no setor de imóveis funcionais, por meio de mecanismos de gestão integrada e colaborativa com outros órgãos que também administram imóveis funcionais, a partir da movimentação de recursos financeiros para possibilitar ao setor investir

em sistemas mais atuais, mais servidores, autonomia para que a gestão consiga dialogar e implementar ações e coordenar essas operações, tentando reduzir demandas e promover atividades efetivas aos complexos obstáculos do setor.

As capacidades estatais, tanto técnico-administrativas quanto político-relacionais pela SPU/DF, através do SEIMF, demonstram ser fundamentais para confirmar que pessoas, especialização e ferramentas de suporte precisam ser empregadas de maneira eficiente, coordenada. Isso permite que os objetivos do setor tenham impacto na produção e resolução dos problemas. O quadro abaixo apresenta as principais descobertas desta pesquisa no que se refere à observação de capacidades estatais do setor de imóveis funcionais.

Figura 8 - Capacidades Estatais Técnico-administrativas e Político-Relacionais do SEIMF

	Variáveis	**Observações**
Capacidades técnico-administrativas	Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis.	Integrantes dotados de competência técnica e profissionalismos adequados às demandas da unidade.
		Falta de pessoas, falta de fortalecimento de cargos e falta de recursos financeiros disponíveis para ações do setor de imóveis funcionais.
		Falta de ferramentas tecnológicas atuais e integradas com demais órgãos que também administram imóveis funcionais. Normativos desatualizados.
	Estratégias de monitoramento e avaliação das ações.	Acompanhamento do desenvolvimento das atividades pela chefia, observando os prazos para finalização da tarefa. E os próprios servidores do setor monitoram de forma manual.
Capacidades político-relacionais	Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios.	Não existem canais institucionais de participação da sociedade que sejam utilizados nos processos decisórios dos imóveis funcionais, da SPU/DF.

	Articulação com os órgãos de controle interno e externo.	Interação pontual e sob demanda com órgãos de controle interno e externo

Fonte: elaborado pela autora

7 SUGESTÕES

Possíveis soluções: capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais, combinadas e bem organizadas podem ser a solução para sanar os problemas dos imóveis funcionais da SEIMF.

Falta de pessoal: em termos de capacidades técnico-administrativas, sugere-se que a gestão de pessoas providencie em caráter estratégico para a área, ações planejadas para trazer servidores. Segundo Fukuyama (2013), algumas características das organizações públicas, como uma burocracia técnica, explicaria a maior ou menor capacidade do governo na tomada de decisões e na prestação de serviços. Corroborando com o autor uma ação planejada da gestão de pessoas inserindo mais pessoas aumentaria a capacidade do setor e contribuiria com os resultados e prestação de serviços.

É interessante notar que a capacidade estatal do SEIMF provém de profissionais de outros órgãos, recrutados por cessão ou requisição, e não de uma carreira específica das SPU´s. Isso é um problema do ponto de vista da **formação de capacidade técnica própria**. Por outro lado, sua condição de trazer atores técnicos administrativos facilitou a articulação com a atividade administrativa e de gestão do SEIMF. O que também aumentou a capacidade político-relacional do setor.

De todo modo, um cenário intermediário, que garantisse maior continuidade de pessoas e memória administrativa na organização e mantivesse um bom contato com órgãos de imóveis funcionais, seria o mais desejável. Cabe frisar, que conforme relato dos entrevistados, o número de servidores é insuficiente para realizarem o acompanhamento dos imóveis de maneira efetiva.

Servidores apontaram que aprenderam o que sabem sobre o setor e legislação dos imóveis funcionais sozinhos, ou com outros trabalhadores que estavam deixando o setor e de maneira informal, sem capacitação da SPU. Essa

questão é registrada numa outra perspectiva em que “não havia uma “memória” no setor de imóveis funcionais do que havia sido implementado nas últimas gestões (Entrevistas 2, 4)”. **Portanto, formar capacidades técnicas próprias, com planejamento em gestão de pessoas para o setor** seria o ideal para aumentar o corpo técnico e criar de forma registrada memória institucional das atividades do SEIMF.

Capacitação: para a concretização do desenvolvimento do setor são necessárias ações do ente estatal, como: montar um plano de treinamento e desenvolvimento para servidores do setor de imóveis funcionais. De início, unificar e explicar toda a legislação, funcionamento e atividades. Em um segundo momento explanar e relembrar assuntos como: atendimento, ética, responsabilidade fiscal, administração financeira, transparência, planejamento estratégico, entre outras disciplinas.

A capacidade é o potencial de fazer algo. A **capacitação**, é um instrumento importante **para a atualização dos conhecimentos do corpo tecnoburocrático**, e em parte, foi negligenciada pela SPU/DF. O dado tende a sugerir, que como não foi aplicado capacitação formal pela instituição a burocracia profissional pouco se atualizou.

A área de gestão de pessoas não possui características que indicam cuidado com a dimensão estratégica para a área, sem ações planejadas de **capacitação** de servidores.

O processo de aprendizagem foi relatado pelos entrevistados como sendo em sua maioria informal, por meio de experiências acumuladas individualmente pelos próprios trabalhadores. Essa falta de processos institucionalizados que busquem alinhar o que o setor precisa e capacitar esses profissionais tornam o setor de imóveis funcionais dependente das trajetórias de servidores passados e de experiências individuais.

Em outras palavras, a informalidade e a baixa institucionalização das práticas administrativas tiveram um importante papel de **redução das capacidades estatais**. Essa ausência de institutos ou processos que armazenem o conhecimento aumenta, por exemplo, a possibilidade de erros ou do mau uso dos recursos, algo registrado nas entrevistas. Todo o armazenamento de práticas administrativas provém de dispositivos informais,

que estão nas pessoas, e não na organização. O resultado disso é, na maior parte das vezes, **descontinuidade administrativa.**

Recursos Financeiros:

O SEIMF, **não tem setor financeiro próprio**, isso pode justificar a baixa autonomia financeira e decisória observada nesse caso. A parte financeira quem lida é a SPU Central. No entanto, os servidores do SEIMF acreditam que o departamento responsável pelas decisões financeiras não aprova todos os gastos com imóveis funcionais solicitados; sobre isso, servidores afirmam que "sempre tem uma barreira lá" (Entrevistados 1, 3 e 5).

Os entrevistados afirmaram que **são dependentes** de técnicos e gestores da SPU Central para realizar empenhos e pagamentos, afirmando que **"não há autonomia administrativa e financeira"** (Entrevistados 1, 3 e 5). Ainda, segundo relatado nas entrevistas, há uma falta de coordenação entre os setores, erros e "idas e vindas" nas documentações. Este é um dos grandes desafios, já que a coordenação entre essas áreas seria central para a implementação de melhorias no setor e gestão dos imóveis funcionais.

A **alocação de recursos** é condição necessária para permitir que os gestores tomem decisões sobre questões relacionadas ao dia a dia do setor, que vão desde a contratação e gestão de pessoal às ações operacionais do SEIMF, manutenção de imóveis, situações de emergência como: troca de chaves, limpeza de imóvel, etc. No entanto, as taxas arrecadadas com os imóveis parecem não ser revertidas ao setor.

Percebe-se como essa área técnico-administrativa da capacidade estatal é ainda frágil no SEIMF. Essa fragilidade em termos de continuidade técnica é um **impedimento** para a melhoria do setor no longo prazo. Adiciona-se a isso o fato de que a **autonomia** do setor é fortemente afetada pela sua debilidade em termos financeiros. Pois, **não é a SPU/DF, SEIMF, que é a verdadeira dona do seu orçamento.**

Portanto, o balanço da gestão administrativa e financeira do SEIMF revela o quanto essa área é instável em termos de estrutura técnica permanente, e sobretudo em relação às suas capacidades relacionais. Essa vulnerabilidade é um obstáculo para que o SEIMF se torne estratégico.

Sugere-se um controle por parte da SPU/DF, SEIMF, para que o valor com

a arrecadação das taxas dos imóveis funcionais retornem para o setor e desenvolvam um planejamento estratégico para aplicação dos recursos.

Autonomia e capacidade político-relacional:

De acordo com Fukuyama (2013) um elemento importante é a **autonomia**, que serviria para afastar a burocracia das relações patrimoniais e discricionárias e para reduzir as disfuncionalidades de um “microgerenciamento” das atividades administrativas.

Os burocratas, **ao servirem de ponte entre organizações** – SEIMF, SPU/DF e demais órgãos que administram imóveis funcionais –, assumem o papel de “mediadores”, podendo facilitar o fluxo de informações e ideias, além de fomentar confiança entre os vários atores (capacidade político-relacional). Esses trabalhadores precisam combinar elementos da racionalidade técnica e política para realizar bem essa articulação.

A capacidade **técnico-administrativa e político-relacional** são essenciais para que setores, como o SEIMF, possam aumentar sua produtividade, continuidade das políticas, estabelecer objetivos estratégicos, traçar metas e mobilizar recursos financeiros.

Foi identificado que há ausência de dimensão **estratégica** não consta nos diálogos a existência de um processo de construção de **planos setoriais** - O ajuste do plano acontece ao longo do caminho, de acordo com as circunstâncias do momento. A não-constatação desse **caráter estratégico** é um fator que dificulta a criação de objetivos e diretrizes para a geração de uma capacidade que proporcione um desenvolvimento local palpável de ser alcançado.

A institucionalização da participação da sociedade civil é um componente de capacidade político-relacional fundamental. Deveria existir em relação aos imóveis funcionais. Além do saber técnico, os burocratas necessitam buscar apoio de outros atores para alcançar os objetivos organizacionais. E com a participação da sociedade civil nesse processo poderia melhorar a imagem institucional e apoiar o setor nas ideias de melhorias e busca por recursos.

Sabe-se que para o cenário ideal existe de um lado, a **capacidade técnico-administrativa** que envolve: recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação das ações

(Peters, 2015; Souza, 2016). De outro, **a capacidade político-relacional** que inclui mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados nos processos decisórios e articulação com os órgãos de controle interno e externo (Gomide et al; 2018). Abaixo um quadro do cenário que poderia ser ideal para o SEIMF.

Figura 9 - Cenário ideal da capacidade técnico-administrativa e político-relacional para o SEIMF

Capacidade técnico-administrativa:	**Cenário ideal**
Recursos humanos	5 servidores por causa da quantidade de trabalho manual e formar capacidades técnicas próprias; criar memória institucional; poder atuar de forma planejada e sem sobrecarga; a coordenadora poder se dedicar só as demandas estratégicas como: planejamento do setor, reuniões, acompanhar os servidores e metas.
Financeiros	Setor financeiro próprio; controle por parte da SPU/DF, SEIMF, para que o valor com a arrecadação das taxas dos imóveis funcionais retornem para o setor e desenvolvam um planejamento estratégico para aplicação dos recursos.
Tecnológicos	Adquirir sistema de pagamentos para taxas; passar a utilizar o Sougov como entrada e saída de dados, atualizar taxas pelo Sougov, cadastrar os descontos em folha pelo sougov, promover prestação de contas pelo Sougov, Sougov proporciona maior

	transparência, inovação e interoperabilidade com sistemas de outras instituições…
Estratégias de monitoramento e avaliação das ações.	Deveriam ser registradas no SEI ou Sougov de modo a criar um monitoramento e avaliação informatizado e que possa ser alimentado e reajustado sempre que necessário.
Capacidade político-relacional	**Cenário ideal**
Canais institucionalizados	Canal criado pela SEIMF para ouvidoria dos permissionários e demais cidadãos sobre os imóveis funcionais;
Articulação com os órgãos de controle interno e externo	Sob demanda, dados colhidos do Sougov, pois trazem fidedignidade, transparência e interoperabilidade com demais sistemas das instituições que também usam o Sougov.

Fonte: elaborado pela autora

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das pesquisas, documentos, legislações e entrevistas, percebe-se que a SPU/DF não possui as capacidades estatais suficientes para garantir uma boa gestão dos imóveis funcionais. Há falta de recursos financeiros para promover ações de melhorias nos imóveis funcionais e até investir na equipe com capacitações. Existem evidências de problemas de gestão, como taxas atrasadas e necessidade de retomar imóveis que estão ocupados irregularmente. Além disso, a quantidade de servidores é insuficiente, não há sistemas atualizados e integrados e a legislação está desatualizada.

De qualquer modo, fica evidente o esforço da equipe em tentar organizar o setor, como preencher de forma manual os sistemas, tentar atualizar o site institucional e o portal da transparência com dados fidedignos, empenho em tentar controlar os dados e colocar em dia os pagamentos das taxas.

Em que pese os inúmeros desafios de operação que o setor de imóveis funcionais enfrenta, além de a unidade ter a limitação de recursos humanos, a falta de apoio institucional e resistência burocrática, o SEIMF demonstra ser fator-chave do fortalecimento da capacidade estatal para a construção conjunta de soluções aos imóveis funcionais com ideias como utilizar o sistema Sougov para integrar os sistemas e os diversos órgãos. Isso promoveria mais transparência das informações, evitaria retrabalho e integraria sistemas. No entanto, a efetividade da autonomia do SEIMF está intrinsecamente condicionada à mobilização de capacidades estatais dentro do arranjo institucional ao qual está inserido.

Com relação à trajetória do SEIMF, ao longo dos anos de 2023 e 2024, evidenciou-se um esforço relevante na construção da sua própria capacidade técnico-administrativa e político-relacional, dentro do que a realidade institucional pode oferecer. Mesmo sem capacitação e sem recursos financeiros, a mobilização de capital humano qualificado demonstrou ser essencial para a profissionalização das ações da unidade, e as medidas adotadas até o momento refletem uma resposta às necessidades imediatas e a um potencial estratégico para o fortalecimento futuro. Pois, é citado que todos os servidores vieram de fora da unidade SPU, são cedidos e requisitados, mas possuem experiência, formação adequada para o setor, especialização técnica.

A instituição, através de seus poucos servidores, realizou o trabalho de forma manual e atualizou as informações do site de acordo com as exigências da LAI. O SEIMF demonstra ser vital em relação a imóveis funcionais e pode fortalecer a imagem institucional para a construção conjunta de políticas reparadoras que reforcem a transparência e resolvam os problemas das questões judiciais, dos moradores irregulares, taxas atrasadas, entre outros.

O instrumento do plano de integridade, Pró-Integridade do MGI, representa um marco importante para a divulgação dos imóveis funcionais. Ele seria um modo dos governantes prestarem atenção à unidade e seguirem os normativos, capacitação das pessoas, liberação de recursos e investimento em atualização dos sistemas. Seria garantido o investimento no setor, pois as demandas expostas nos planos de integridade são obrigadas a serem cumpridas e são cobradas por órgãos de controle.

Pode ser adequada a ideia de utilizar o Sougov como meio de entrada de dados e divulgação de informações para que haja mais transparência e que diminua a burocracia em relação aos imóveis funcionais, proporcionando a interoperabilidade dos sistemas e fazendo a ponte de comunicação com outros órgãos que também utilizam o Sougov. Essa medida traria inovação para a SPU/DF, redução do trabalho manual, maior fidedignidade dos dados, fácil coleta de informações e divulgação dos dados a todos. A lógica de operação do SEIMF demonstra o profissionalismo do seu corpo técnico, contribui para a boa governança e melhora da imagem institucional.

A efetividade nas ações do SEIMF depende da capacidade de coordenação e integração entre órgãos governamentais que cuidam dos imóveis funcionais para atender de maneira articulada às demandas de quem precisa de imóvel funcional, pois infelizmente há um histórico ruim marcado pela captura, patrimonialismo e interesses privados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n° 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 980, de 11 de novembro de 1993**. Dispõe sobre a cessão de uso e a administração de imóveis residenciais de propriedade da União a agentes políticos e servidores públicos federais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d980.htm. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. MPOG. GRPU-DF. **Orientação Normativa n° 06/2002/GEAPN**. Brasília, DF: MPOG, 2002. Disponível em: https://colaborativo-spu.gestao.gov.br/legislacao-spu/4. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020c. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcupublica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm. Acesso em: 21 mar. 2024.

CALLOU, R.; GAETANI, F. **A governança das capacidades e a capacidade das governanças: insumos para reflexão no âmbito da educação brasileira**. *In*: CALLOU, R. GAETANI, F. (orgs.). A governança e o regime de colaboração: a governança e o regime de colaboração: livro 2. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

CARDOSO JÚNIOR, J.C; CUNHA, S. H. M.; PEREIRA, D. A. O. **Governança de carreiras no setor público:** Da lacuna institucional a um novo patamar de planejamento da força de trabalho no Brasil. Brasília, DF, fev. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/governanca-de-carreiras-no-setor-publico. Acesso em: 28 nov. 2024.

CAVALCANTE, P; PIRES, R. **Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental**. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, Brasília, Nota Técnica, n. 24, jul. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581?mode=full. Acesso em: 14 maio 2020.

CENTENO, M.; KOHLI, A.; YASHAR, D.; MISTREE, D. **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). Imóveis funcionais. *In*: BRASIL. **Portal da transparência**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603234-imoveis-funcionais.

Acesso em: 14 de mar. de 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). Origem dos dados. *In*: BRASIL. **Portal da transparência**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/origem-dos-dados. Acesso em: 04 de out. de 2024.

EURICH, S. B. **Mobilização de capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial**: uma análise da atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Brasília: ENAP, 2024. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8371. Acesso em: 11 jul. 2025

FREITAS, W. R. S; JABBOUR, C. J. C. **Utilizando estudo de caso como estratégia de pesquisa qualitativa**: boas práticas e sugestões. Revista Estudo & Debate, Lageado, v. 18, n. 2, p. 7-22, dez. 2011. Disponível em: http://www.meep.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/560. Acesso em: 21 mar. 2024.

Fukuyama, F. (2013). **What Is Governance? Governance**, 26(3)347-368. doi: 10.2139/ ssrn.2226592

GAETANI, F; CALDEIRA, M, D. **A Governança pública: se governança é tudo, talvez não seja nada.** Estadão, São Paulo, 27 maio 2023. Disponível em:https://www.estadao.com.br/amp/politica/gestao-politica-e-sociedade/a-governanca-publica-se-governanca-e-tudo-talvez-nao-seja-nada/. Acesso em: 21 mar. 2024.

GAETANI, F; NOGUEIRA, A. R. **A questão do controle no debate de governança pública**. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), Brasília, v.1, n. 19, p. 91-100, dez. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8891/15/bapi_19_questao_controle.pdf. Acesso em: 02 maio 2024.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/. Acesso em: 21 mar. 2024.

GODOY, A. S. **A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas.** RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65–71, 1995. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/38261. Acesso em: 21 mar. 2024.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. **O conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura**. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), Brasília, v.1, n. 19, p.83-89, dez. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/90cd2683-45f5-4961-b6cb-c0116f4dcc1b/content. Acesso em: 31 jul. 2024.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira**. *In*: PIRES, R. R. C; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília:

IPEA:ENAP, 2018.

GOMIDE, A. A.; SILVA, M. M. S.; LEOPOLDI, M. A. (ed.). **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas:** o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), Brasília, v.1, n. 9, p.49-59, jun. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/90cd2683-45f5-4961-b6cb-c0116f4dcc1b/content. Acesso em: 31 jul. 2024.

GOMIDE, A. A; MARENCO, A. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. *In*: _____. **Capacidades estatais:** avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024. (Cadernos Enap, 133) .Disponível em http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875. Acesso em julho de 2025

GOMIDE, A. A; PIRES, R. R. C**. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI**. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), Brasília, v.1, n. 2, p.25-30, 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760. Acesso em: 31 jul. 2024.

_____. **Arranjos de Implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica**. Revista de Sociologia e Política, Paraná, PR, v. 32, n. e022, p.1-17, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/F74NYCkzkVfKPMFp3q6Bx9B/?lang=pt. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. **Capacidades Estatais e Democracia:** A abordagem dos arranjos Institucionais para análise de políticas públicas. *In*: _____. Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento -Texto para Discussão. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2014. n. 1940. p. 15- 28. Disponível em: https://hdl.handle.net/10419/121578. Acesso em: 30 maio. 2024.

_____. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas.** Boletim de análise Político-Institucional (BAPI), Brasília, v. 1, n. 19, dez. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8966/1/bapi_19_cap_04.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

_____. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de sociologia e política, [*S.l.*], v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1678-987316245806. Acesso em: jul. 2025.

_____. **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas**: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **.** Boletim de análise Político-Institucional (BAPI), Brasília, v. 1, n. 29, jun. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/90cd2683-45f5-4961-b6cb-c0116f4dcc1b/content. Acesso em: 13 ago. 2024.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2022. E-book. Disponível em:

https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770670/. Acesso em: 21 mar. 2024.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026610/. Acesso em: 21 mar. 2024.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522466061/. Acesso em: 21 mar. 2024.

MARTINS, H. H. T. de S. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. Educação e pesquisa, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289–300, 2004. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/27936. Acesso em: 21 mar. 2024.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2020. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024753/. Acesso em: 21 mar. 2024.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. **Pró-Integridade. Programa de Integridade do Ministério da Gestão**. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/pro-integridade. Acesso em out de 2024.

MUELLER, G. **Apartamentos Funcionais Em Brasília**: Os Blocos Residenciais Militares. 2019. 130 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduaçãoem Arquitetura e Urbanismo) ─ Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/90606695/Apartamentos_funcionais_em_Bras%C3%ADlia_os_blocos_residenciais_militares. Acesso em: 09 jul. 2025.

OFFE, C., 2009. **Governance: an 'empty signifier'? Constellations**, 16, pp.550-562. DOI: 10.1007/978-3-531-91066-6_3 Palermo, V., 2000. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados, 43(3), pp.521-557. DOI: 10.1590/s0011-52582000000300004.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: _____(Eds.). **Challenges to state policy capacity**. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.

PETERS, B. G. (2015). **Policy capacity in public administration, Policy and Society**, 34(3-4) 219-228. doi: 10.1016/j.polsoc.2015.09.005

PETERS, G. Prefácio. *In*: BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

RUIZ, J. A. **Metodologia Científica**: guia para eficiência nos estudos. 6. Ed.

São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, F. A. B.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil**. *In*: _____. Cadernos da Reforma Administrativa, Brasília: Fonacate. 2020. Caderno 12.

SILVA, L. W. C. **Privatização imobiliária**: uma análise do plano nacional de alienação conduzido pela Secretaria do Patrimônio da União, no período de 2019 a 2022. 2023 129 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) —— Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília, DF. 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7741. Acesso em: 4 maio 2025.

SKOCPOL, T.; EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the state back**. *In*: EVANS, D.; RUESCHEMEYER; T. SKOCPOL (Eds.). **Strategies of analysis in current research**. Nova York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SOUZA, C. H. L. **Capacidades estatais para a promoção de processos participativos:** atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação?. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, p.105-126. 2017. DOI:10.5216/sec.v20i1.50857.

SOUZA, C. (2016), Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política Faz a Diferença. In A. Gomide, R. Boschi (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva** (pp. 51-103). Rio de Janeiro: Ipea.

SOUZA, C. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. Revista de administração pública, [*S.l.*], v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/snRV7pQj5XjNwPwgSc3HMWH/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 16 out. 2024.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. **Capacidade estatal e burocrática:** sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; MOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO. C. P. Implementação de políticas e atuação de gestores públicos - Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades. Brasília: IPEA, 2020. Cap. 2. p. 45-71.

TAMANINI, L. F. **Brasília: memória da construção.** 2. Ed. Brasília: Miltes Lazaro,1994.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. **Governança pública:** uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089/2325. Acesso em: 31 jul. 2024.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and society**, [*S.l.*], v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2015. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582602324/. Acesso em: 21 mar. 2024.

ZANELLI, C. J. **Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas**. Estudos de psicologia, São Paulo, v.1, n. 7, p. 79-88, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/epsic/a/GdRk6zHHNz4yL6NBsH6P4yH/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 21 mar. 2024.

ANEXO A – ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DE ENTREVISTA: AO SEIMF - SPU/DF

A pesquisa em “Governança e Capacidades estatais: um estudo de caso nos imóveis funcionais da Secretaria do Patrimônio do Distrito Federal, SPU/DF” tem por objetivo investigar se as capacidades estatais do SEIMF (Setor de Imóveis Funcionais) são suficientes para a boa gestão dos imóveis.

Eu, Lilian Marques Silva de Sousa, estudante do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), realizo essa pesquisa. Peço sua autorização e respostas às perguntas do questionário para a entrevista com o intuito de permitir a sistematização do trabalho. Lembro que a sua participação é voluntária e que, em hipótese alguma, as pessoas entrevistadas serão identificadas na publicação de resultados do estudo, como consta no termo de consentimento previamente encaminhado. A anonimização será preservada e seguirá as orientações da LGPD, Lei Geral de Proteção de Dados.

1. Como se deu a sua chegada no SEIMF-SPU/DF? Era Servidor do quadro da SPU/DF? Servidor que veio de fora do quadro da SPU/DF (Cedido/requisitado/compor força de trabalho)? Servidor da SPU, mas de outro setor ou outros estados? Explique.

2. Ao iniciar no setor, obteve treinamento para as atividades do Setor de Imóveis Funcionais do DF, SEIMF-SPU/DF?

3. Os recursos humanos do SEIMF-SPU/DF são suficientes?

4. OSEIMF-SPU/DF está estruturado com recursos tecnológicos interligados e atualizados?

5. Existem recursos financeiros para as ações do SEIMF-SPU/DF?

6. Quais são as estratégias de monitoramento e avaliação das ações do SEIMF-SPU/DF?

7. Os normativos com orientações para os serviços dos imóveis funcionais estão atualizados?

8. Os servidores do SEIMF-SPU/DF foram orientados quanto à necessidade de adequações de acordo com o plano Pró-Integridade do MGI?

9. Os servidores do SEIMF-SPU/DF veem com clareza os imóveis funcionais no plano Pró-Integridade do MGI?

10. Quais medidas estão sendo tomadas pela SPU/DF para as ações recomendadas no plano Pró-Integridade?

11. Como o plano Pró-Integridade pode influenciar na transparência das ações relacionadas à prestação de serviços dos imóveis funcionais da SPU/DF?

12. Em relação à transparência, qual a sua sugestão para melhorar o gerenciamento dos imóveis funcionais? Por quê?

13. Há canais institucionalizados de participação da sociedade que sejam utilizados nos processos decisórios dos imóveis funcionais da SPU/DF?

14. Quais são os principais desafios enfrentados pelo SEIMF-SPU/DF?

ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tenho a honra de convidá-la(o) a participar de entrevista sobre "Governança e Capacidades estatais: um estudo de caso nos imóveis funcionais da Secretaria do Patrimônio do Distrito Federal, SPU/DF".

O objetivo é investigar se as capacidades estatais do SEIMF (Setor de Imóveis Funcionais) são suficientes para a boa gestão dos imóveis.

Caso aceite participar, solicito a assinatura do presente termo. Caso possua qualquer dúvida sobre o trabalho, coloco-me à disposição no mesmo e-mail de contato e no tel. (61) 9XXXX-XXXX[32].

Informações importantes:

Ø O áudio da entrevista será gravado apenas para fins de facilitar a transcrição das informações de forma mais fidedigna possível, sem divulgação ou qualquer uso do material fora deste trabalho.

Ø Não haverá riscos ou problemas decorrentes das informações colhidas em função do seu mau uso. Poderão existir riscos apenas de caráter institucional relativos à descrição do funcionamento ou de fatos intrínsecos à instituição pesquisada. No entanto, caso assim opte o entrevistado, não serão identificados nomes, locais ou a instituição para fins de preservação da privacidade e da segurança organizacional, bem como para mitigar quaisquer problemas que possam decorrer do presente trabalho.

Ø As entrevistas serão realizadas por videoconferência ou presencialmente, da forma como o entrevistado optar.

Ø A(o) entrevistada(o) não necessitará responder a perguntas que possam trazer quaisquer constrangimentos e poderá também, a qualquer tempo, retirar seu consentimento para o uso das informações fornecidas no presente trabalho.

Ø As informações obtidas ficarão armazenadas junto ao responsável pelo presente trabalho, podendo ser divulgadas exclusivamente para fins acadêmicos.

Ø Por fim, é importante esclarecer que as informações consolidadas no presente trabalho poderão fomentar a melhoria do setor, capacidades estatais,

---

[32] O Número foi rasurado por questões de privacidade.

governança, transparência e informações dos imóveis funcionais. E que a(o) entrevistada(o) e sua instituição terão reconhecidas sua participação e contribuição.

Declaro que concordo com a minha participação no presente trabalho.

_____

Nome completo da(o) entrevistada(o)

_____

Lilian Marques Silva de Sousa - Responsável pelo presente trabalho.