

Revista

# Cadernos de Finanças Públicas

02 | 2025



## VALORAÇÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO: UMA ABORDAGEM PARA SUA MELHOR CONTABILIZAÇÃO A SER EVIDENCIADA NO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

Pedro de Medeiros

### RESUMO

As leis patrimoniais da União e as normas contábeis públicas exigem a avaliação técnica dos bens imóveis cadastrados no sistema da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para atualizar o Balanço Geral da União (BGU). Essa obrigação representa um desafio significativo para a SPU, responsável pelo Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial (SPIUnet), vital para o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Embora obter o valor de mercado de certos imóveis seja custoso para o setor público, essa informação muitas vezes não reflete efetivamente o valor dos imóveis, limitando sua utilidade. Este documento sugere uma análise comparativa entre o valor de mercado e o valor de referência adotado pela SPU, seguida de uma nova abordagem que considera as competências das unidades gestoras para uma gestão mais eficaz dos valores dos imóveis públicos no BGU.

**Palavras-Chave:** Valor de mercado e de referência. Evidenciação contábil. Relatório de Valor de Referência.

## SUMÁRIO

1. BENS IMÓVEIS DA UNIÃO E A SPU .....	4
1.1. Evidenciação contábil dos bens imóveis da União.....	4
1.2. Imóvel como riqueza pública de um país.....	6
1.3. Disposições legais sobre as normas de avaliação e contabilização.....	8
1.4. Laudo de avaliação e Relatório de Valor de Referência.....	10
2. ANÁLISE DOS DADOS .....	13
2.1. Modalidades individualizadas .....	14
2.2. Modalidades comparadas .....	17
2.3. Custo de oportunidade e vantagem comparativa para adoção do RVR.....	21
3. DISCUSSÃO .....	24
4. LIMITAÇÕES .....	25
5. AGENDA FUTURA.....	26
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	27

## 1. BENS IMÓVEIS DA UNIÃO E A SPU

Os imóveis da União são parte considerável da riqueza pública do país, de forma que mensurá-los e atualizá-los à luz de uma eficiente metodologia e rotina de avaliação pode garantir sua melhor administração, com reflexos na transparência, adequação contábil e, consequentemente, balanços patrimoniais mais realistas.

Quando bem administrados, o patrimônio imobiliário da União pode se revelar como um grande vetor de desenvolvimento social e econômico para o país, com consequentes externalidades positivas ao promover seu melhor uso e destinação, contribuindo com a responsabilidade fiscal, criação de fundos específicos, melhor desempenho financeiro, planos orçamentários, incremento de arrecadação, melhoria da atividade pública, além de que, com a devida atualização dos valores dos imóveis no BGU, contribuir para as melhores decisões e maior segurança na implementação da política patrimonial.

Dito isto, a SPU assume um importante papel. Sendo uma das secretarias mais antigas do País, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, à época denominada de Repartição Geral de Terras Públicas – RGPT, que, passada a Proclamação da República, já em 1909 passou a se chamar Diretoria do Patrimônio Nacional – DNP, vinculada ao Ministério da Fazenda, quando em 1988, por meio do Decreto nº 96.911 passou a ser chamada de Secretaria do Patrimônio da União – SPU. A partir de 1999, a SPU é transferida para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com estrutura ampliada e tornada mais complexa, composta por administração central e vinte e sete superintendências regionais (Paiva e Fonseca, 2016). Em 2019, mediante o Decreto nº 9745, passou a integrar o Ministério da Economia, sendo alterada recentemente em 2023 com a publicação do Decreto 11.437, que passou a integrar o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos-MGI. Dentre suas competências, se destaca a contabilização do patrimônio imobiliário sob sua gestão que subsidia a composição do BGU, no qual é consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

### *1.1. Evidenciação contábil dos bens imóveis da União*

Dados em: R\$ milhões  
Fonte: Siafi

	31/12/2022	31/12/2021	AH (%)
Bens de Uso Especial	1.042.065	1.067.532	(2,39)
Bens de Uso Comum do Povo	331.335	431.720	(23,25)
Ativos de Concessão de Serviços	205.941	15.801	1.203,31
Bens Dominicais	103.379	97.615	5,90
Bens Imóveis em Andamento	51.545	51.256	0,56
Instalações	4.896	5.157	(5,06)
Outros	2.351	2.245	4,77
<b>Total Bruto (I)</b>	<b>1.741.513</b>	<b>1.671.327</b>	<b>4,20</b>
Depreciação/Amortização Acumulada (II)	4.133	8.524	(51,52)
Redução ao Valor Recuperável (III)	15.133	15.197	(0,42)
<b>Total Líquido (IV = I - II - III)</b>	<b>1.722.247</b>	<b>1.647.606</b>	<b>4,53</b>

Figura 1: Demonstrações Contábeis consolidadas – BGU <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu->

Conforme observado na figura 1, as demonstrações contábeis de 2022 consolidadas no BGU registraram um total de R\$1.722.247.000,00 (um trilhão, setecentos e vinte e dois bilhões, duzentos e quarenta e sete milhões de reais).

O Código Civil de 2002, de acordo com a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro, em seu artigo 99, classifica os bens públicos como: dominicais, de uso especial e os de uso comum do povo. A contabilização dos imóveis classificados como de uso especial é cadastrada e atualizada, fundamentalmente no SPIUnet, enquanto os dominicais, quase que exclusivamente no SIAPA - Sistema Integrado de Administração Patrimonial. Ambos os sistemas administrados pela SPU.

Importa destacar que embora os imóveis cadastrados nos sistemas da SPU sejam a principal fonte alimentadora no SIAFI para composição de todo BGU, há situações em que alguns imóveis públicos são contabilizados diretamente junto ao SIAFI, sem a necessidade de cadastros nos sistemas da SPU, a exemplo dos bens de uso comum do povo que, majoritariamente são classificados “Rodovias e Estradas”, e contabilizados diretamente pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, conforme figura 2.

Tabela 80 – Bens de Uso Comum do Povo  
 Dados em: R\$ milhões  
 Fonte: Siafi

	31/12/2022	31/12/2021	AH (%)	AV (%)
Rodovias e Estradas	324.444	342.543	(5,28)	97,92
Eclusas	5.862	6.277	(6,62)	1,77
Portos e Estaleiros	974	866	12,42	0,29
Pontes	52	52	-	0,02
Ferrovias	3	81.981	(100,00)	0,00
Subestações de Transmissão de Energia Elétrica	0	0	(31,20)	0,00
<b>Total</b>	<b>331.335</b>	<b>431.720</b>	<b>(23,25)</b>	<b>100,00</b>

Figura 2: BGU 2022 (<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu->

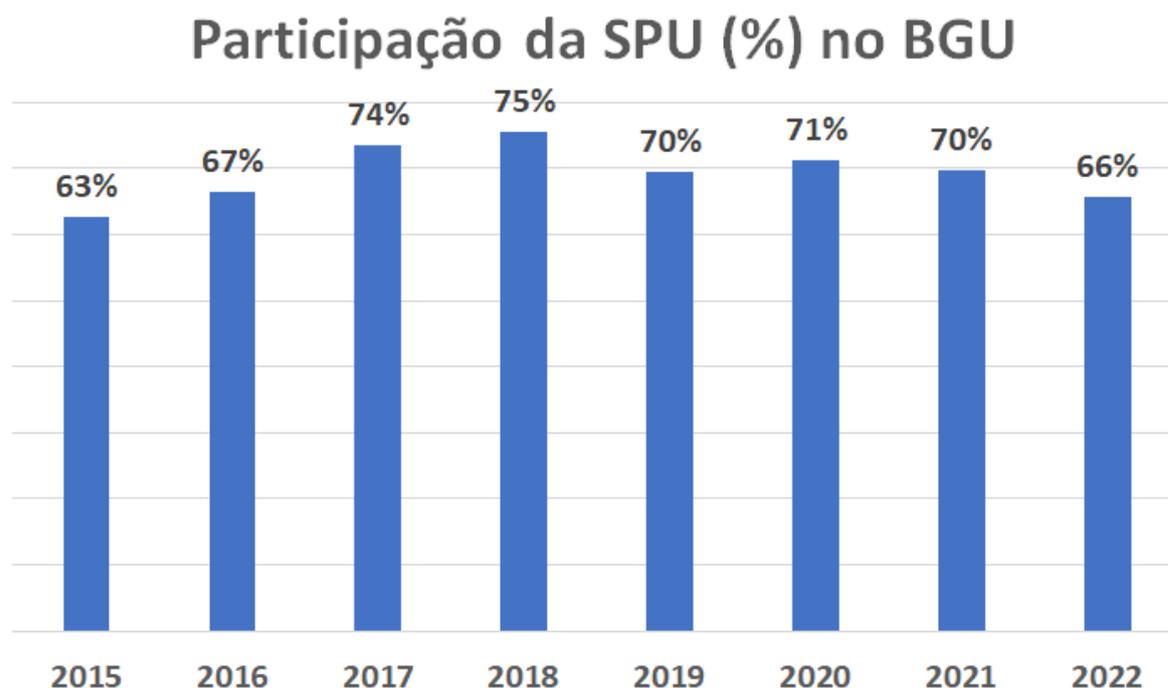


Figura 3: BGU 2022 (<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu->

Assim sendo, a contribuição mais efetiva da SPU, vide os sistemas SPIUnet e SIAPA na contabilização patrimonial junto ao SIAFI, assenta-se aos bens de uso especial e dominical que historicamente nos últimos oito anos, compõem uma média de 70%, conforme observa-se na figura 3.

## 1.2. Imóvel como riqueza pública de um país

Os governos dos países mundo afora têm bilhões de dólares em imóveis que são contabilizados como parte de sua riqueza pública (Detter,D e Folster,S. 2015). Todavia sua melhor evidenciação contábil se torna um grande desafio, medida em que muitos desses países, no qual destacamos o Brasil, que diante de seu potencial, detém um conhecimento ainda limitado de sua carteira imobiliária.

Parte desse conhecimento, que, além das diversas ações necessárias, tais como: identificação, cadastramento e incorporação dominial, passa pela devida avaliação técnica de valor desses imóveis, o que em regra geral será evidenciado no BGU como riqueza patrimonial.

Se considerarmos que a riqueza pública de um país é a soma de seus “ativos financeiros” - nos quais incluem as contas e os fundos bancários -, dos seus “bens públicos” - nos quais incluem as estradas e parques - e dos seus “ativos comerciais” - nos quais incluem as empresas e os imóveis -, facilmente reconheceremos o desafio e o potencial em melhor evidenciar essa riqueza pública do Brasil, dada sua dimensão continental, diversidade e quantidade de imóveis até então cadastrada e contabilizada.

Os Órgãos de Controle exercem um importante papel no auxílio e monitoramento da gestão patrimonial da União. Como exemplo, ao final do exercício de 2022, o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio da Diretoria de Auditoria Financeira de Demonstrações Consolidadas, consultou a SPU acerca da existência de elevada quantidade de terrenos e glebas com valores inferiores a R\$ 1.000,00, e, para edifícios com valores inferiores a R\$ 100.000,00. Na oportunidade, fora informado pela SPU que, a partir do exercício de 2023, considerando a Instrução Normativa da SPU nº 67/2022 e a Portaria Conjunta SPU/STN nº 10/2023, as 637 utilizações da conta "edifícios" e as 1.124 utilizações da conta "terrenos e glebas" inicialmente identificados, seriam priorizados a serem reavaliados por meio dos RVR, sendo vinculados à meta institucional da SPU.

Do total contabilizado para os imóveis de uso especial no exercício de 2022 (figura 1), 17.761 utilizações estão diretamente sob responsabilidade da Unidade Gestora SPU, respectivos às suas vinte e sete superintendências, conforme verificado na figura 4.

Os imóveis compreendidos em suas utilizações sob gestão da SPU totalizam pouco mais de R\$129 bilhões, cabendo destacar que o percentual de defasagem se aproxima dos 65%. A métrica para o enquadramento de defasagem são as avaliações para fins contábeis superior a cinco anos da data de sua última atualização, de acordo com a IN nº 67/2022 e Portaria Conjunta SPU/STN nº10/2023.

Quanto à defasagem contábil, cabe destacar Rio de Janeiro e São Paulo, que, sendo as,

duas principais unidades gestoras em quantidade de imóveis, também estão entre os maiores percentuais de defasagem, 92% e 81% respectivamente.

Carteira Geral			Carteira com valores defasados há mais de 5 anos		
UG- SPU	Valor Contabilizado	Nº de Utilizações	Valor Contabilizado	Nº de Utilizações	Defasagem percentual
AC	R\$ 165.115.756,19	88	R\$ 10.821.460,35	10	11%
AL	R\$ 392.349.562,16	156	R\$ 201.565.495,21	60	38%
AM	R\$ 1.959.049.389,87	168	R\$ 1.620.571.891,83	120	71%
AP	R\$ 3.069.685.944,68	58	R\$ 3.613.636,67	3	5%
BA	R\$ 1.811.233.036,23	360	R\$ 1.213.966.272,64	293	81%
CE	R\$ 734.561.489,42	277	R\$ 499.046.512,30	196	71%
DF	R\$ 4.543.298.494,68	2042	R\$ 1.268.274.948,64	988	48%
ES	R\$ 28.611.160.575,08	107	R\$ 1.006.464.678,42	29	27%
GO	R\$ 852.443.002,91	262	R\$ 195.898.619,49	142	54%
MA	R\$ 968.759.147,83	246	R\$ 357.596.346,50	182	74%
MG	R\$ 4.851.495.773,11	962	R\$ 329.490.068,88	18	2%
MS	R\$ 621.364.131,27	784	R\$ 160.850.743,33	343	44%
MT	R\$ 1.623.836.042,28	227	R\$ 108.991.677,61	89	39%
PA	R\$ 2.576.100.305,15	269	R\$ 1.273.095.038,62	142	53%
PB	R\$ 2.439.141.364,22	259	R\$ 389.460.919,63	126	49%
PE	R\$ 707.736.352,33	397	R\$ 178.995.253,62	249	63%
PI	R\$ 149.130.664,00	208	R\$ 83.903.581,54	165	79%
PR	R\$ 19.379.390.812,12	757	R\$ 485.008.373,53	284	38%
RJ	R\$ 14.323.321.655,51	2442	R\$ 12.593.539.297,97	2253	92%
RN	R\$ 979.266.137,26	296	R\$ 196.435.415,52	138	47%
RO	R\$ 22.223.632.512,92	231	R\$ 22.163.243.132,91	215	93%
RR	R\$ 4.496.194.723,69	72	R\$ 15.078.968,29	24	33%
RS	R\$ 1.286.392.975,48	900	R\$ 695.184.626,82	648	72%
SC	R\$ 4.975.146.676,86	549	R\$ 1.475.551.139,56	258	47%
SE	R\$ 343.957.670,30	149	R\$ 91.004.132,32	73	49%
SP	R\$ 5.028.770.914,79	5396	R\$ 3.196.180.720,96	4354	81%
TO	R\$ 179.049.719,53	99	R\$ 57.228.643,13	47	47%
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 129.291.584.829,87</b>	<b>17761</b>	<b>R\$ 49.871.061.596,29</b>	<b>11449</b>	<b>64%</b>

Figura 4: <https://painéis.gestao.gov.br/extensions/SPU/SPU.html> (data base: 17 outubro 2023)

### 1.3. Disposições legais sobre as normas de avaliação e contabilização

Um caminho para melhor contabilização dos bens imóveis da União, a ser evidenciada no BGU, aponta para o cumprimento compartilhado ao que dispõe no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, sob gestão da STN, às disposições da SPU sobre avalia-

ção de bens imóveis, atualmente materializada na Instrução Normativa nº 67, de 22 de setembro de 2022, bem como a Portaria Conjunta SPU/STN nº 10, de 4 de julho de 2023.

- Quanto ao MCASP, destacamos uma importante definição:

*Avaliação patrimonial é a atribuição de valor monetário a itens do ativo e do passivo decorrentes de julgamento fundamentado em consenso entre as partes e que traduza, com razoabilidade, a evidenciação dos atos e dos fatos administrativos. (grifo nosso)*

Destaque:

*“Lei nº 4.320/1964, Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.”*

*“O atendimento do enfoque patrimonial da contabilidade compreende o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público (arts. 85, 89, 100 e 104 da Lei nº 4.320/1964). Nesse aspecto, devem ser atendidos as normas contábeis voltadas para o reconhecimento, mensuração e evidenciação de ativos e passivos e suas variações patrimoniais, contribuindo para o processo de convergência às normas internacionais, respeitada a base legal nacional. A compreensão da lógica dos registros patrimoniais é importante para o entendimento da formação, composição e evolução do patrimônio. (MCASP 9ª edição, 2022)”*

- Quanto à Instrução Normativa da SPU nº 67/2022, destacamos importantes definições:

*laudo de avaliação: relatório com fundamentação técnica e científica elaborado por profissional ou servidor habilitado, em conformidade com a NBR 14653, para avaliar um bem imóvel de acordo com seu valor de mercado ou outro valor compatível com a finalidade da avaliação.*

*valor de mercado: é a quantia mais provável, oriunda sempre de um laudo de avaliação em conformidade com a NBR 14653, pela qual se negociaria voluntária e conscientemente um bem, numa data de referência, dentro das condições do mercado vigente*

*valor de referência: é a quantia aceitável, oriunda de um relatório de valor de referência, pela qual a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União referência o valor de um bem imóvel, determinada por profissional ou servidor habilitado, em uma data de referência.*

*relatório de valor de referência (RVR): relatório técnico elaborado por profissional ou servidor habilitado para determinar o valor de referência de um bem imóvel.*

Destaque:

*“A vigente Instrução Normativa traz importante inovação acerca da modalidade de avaliação denominada RVR, sendo a mesma apta às atualizações para fins contábeis, medida que tal documento foi devidamente robustecido com maior fundamentação técnica com seção específica dos itens a serem contemplados e roteiro tutorial a ser observado.”*

*“Art. 21. O Relatório de Valor de Referência - RVR, será admitido para as seguintes finalidades:*

*I - reavaliação de bens para fins contábeis;”*

• Quanto a Portaria Conjunta SPU/STN nº 10/2023, destacamos uma importante definição:

*valor justo: valor determinado por meio de laudo de avaliação ou Relatório de Valor de Referência para fins contábeis.*

Destaque:

*“Com o objetivo de uniformizar os métodos e critérios de contabilização dos bens imóveis de uso especial de modo a compatibilizar as normas e conceitos de contabilidade e de gestão patrimonial, foi publicada a Portaria Conjunta nº 10, de 04 de julho de 2023, assinada pela SPU e STN.”*

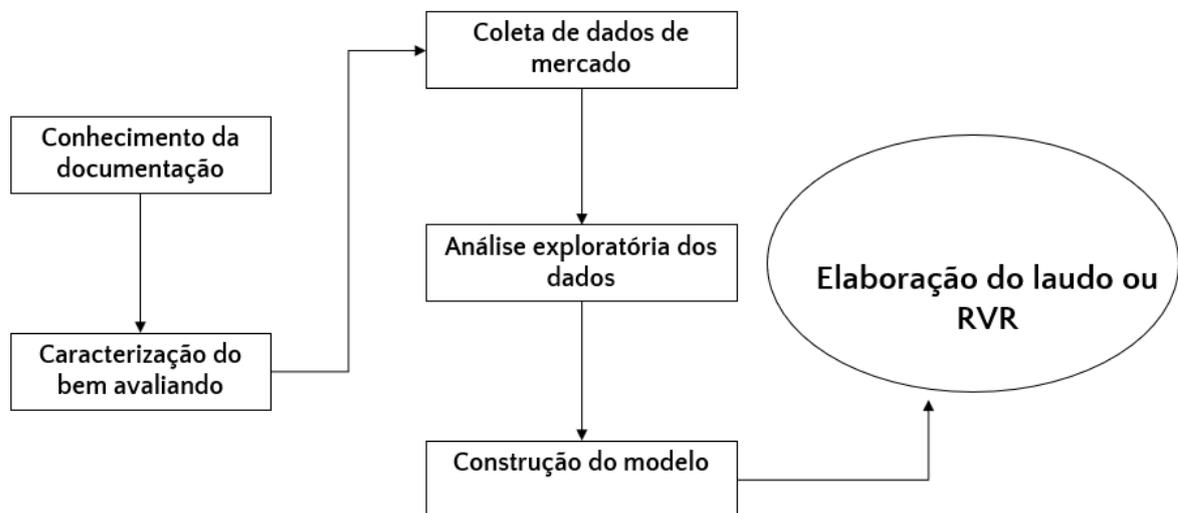
Busca-se, assim, melhorar a qualidade e a consistência das informações que compõe o patrimônio imobiliário da União por meio de sua evidenciação contábil. Destacamos ainda que embora os supracitados normativos infralegais disponham sobre o RVR e seu valor de referência, tal termo é previsto em lei maior, vide a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, medida que tal dispositivo contribui para a segurança legal acerca da utilização do RVR para fins contábeis.

*Lei nº 9.636/1998. Art. 11-A. Para efeitos desta Lei, considera-se avaliação de imóvel a atividade desenvolvida por profissional habilitado para identificar o valor de bem imóvel, os seus custos, frutos e direitos e determinar os indicadores de viabilidade de sua utilização econômica para determinada finalidade, por meio do seu valor de mercado, do valor da terra nua, do valor venal ou do valor de referência, consideradas suas características físicas e econômicas, a partir de exames, vistorias e pesquisas.*

#### **1.4. Laudo de avaliação e Relatório de Valor de Referência**

A vigente IN nº67/2022 dispõe que os imóveis que forem avaliados individualmente serão por meio de duas modalidades: laudo de avaliação ou RVR. Ambas as modalidades devem ser realizadas por servidores habilitados, considerados aqueles com formação acadêmica em arquitetura ou engenharia, observadas as especialidades e suas respectivas áreas de atuação.

As duas modalidades baseiam-se nas etapas previstas da metodologia científica, vide observação, questionamento, construção e análise de hipótese para fundamentar sua conclusão.



Considerando que toda avaliação é uma estimativa, uma vez que não é pesquisada a população, mas tão somente uma amostra que será devidamente analisada para avaliar o imóvel, infere-se que a grande diferença procedimental entre as modalidades reside em um cumprimento condicional do laudo quanto ao atendimento da NBR 14653, no qual se destacam: maior exploração quanto a coleta de dados e caracterização do imóvel avaliando por meio de vistoria técnica presencial, bem como enquadramento nos pressupostos estatísticos, quando da utilização de estatística inferencial.

São esses pressupostos estatísticos, tais como Linearidade; Normalidade; Homocedasticidade; Autocorrelação; e Multicolinearidade, que garantem a fundamentação necessária a fim de que a amostra utilizada seja confiável e represente a população de imóveis com estimativa mais próxima do valor de mercado.

Contudo, a vigente modelagem do RVR utilizada pela SPU foi atualizada e substancialmente robustecida de fundamentação técnica, na qual se prioriza o lastreamento por pesquisa

mercadológica, cujo valor de referência deve estar referenciado o mais próximo possível ao valor de mercado, com tratamento de ao menos uma estatística descritiva.

Destaca-se ainda que, no caso do RVR, quando da utilização do MCDDM, essa pesquisa mercadológica deve ser feita sempre que possível com amostras mais semelhantes ao avaliado, buscando-se, assim, evitar que o modelo gerado apresente resultado enviesado.

Quanto aos métodos para avaliação de bens imóveis destacados pela NBR 14653, especialmente o comparativo de dados de mercado, bem como o evolutivo e involutivo são aplicáveis tanto aos laudos quanto aos RVR's. O método comparativo de dados de mercado, mais utilizado pela SPU, quando da elaboração de um laudo, na aplicação da estatística inferencial, atende todos os pressupostos indicados no anexo A da mencionada NBR: Linearidade; Normalidade; Homocedasticidade; Autocorrelação; e Multicolinearidade.

Em atendimento às regras contábeis, é obrigatório que o imóvel cadastrado seja seccionado em valor de terreno e benfeitoria. Contudo, especialmente aos laudos, é incomum tal separação aos imóveis edificados e avaliados com a metodologia comparativa, fato que se faz necessário um cálculo auxiliar para fins contábeis. Esses valores poderão ser aferidos das seguintes maneiras de acordo com a IN nº 67/2022:

*Art. 33. Parágrafo único*

*a) o valor a ser definido para o terreno tomará como base o valor da Planta de Valores da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União ou do município se urbano e INCRA se rural;*

*b) o valor do imóvel referente à benfeitoria será o valor adotado no laudo de avaliação diminuído do valor definido para o terreno conforme item "a", considerando Fator de Comercialização (FC) igual a 1;*

*c) pelo custo de reedição da benfeitoria, aplicando-se o CUB depreciado pelo modelo ROSS-HEIDECKE, ou outro método consagrado em literatura técnica ficando esse a critério do avaliador*

*d) por meio de orçamento necessário à recomposição do imóvel na condição de novo, depreciado pelo modelo ROSS-HEIDECKE, ou outro método consagrado em literatura técnica ficando esse a critério do avaliador;*

*e) por meio da aplicação de coeficiente de depreciação, que leve em conta a idade e o estado de conservação, sendo esse coeficiente aplicado sobre o valor depreciável;*

*f) outras formas, desde que justificadas tecnicamente pelo avaliador.*

Quanto aos RVR's, já é induzida a secção dos valores de terreno e benfeitoria na própria

peça técnica, que, auxiliada em planilha pré-formatada, condiciona o valor da benfeitoria com direcionamento tabelado à valores referenciais sobre vida útil, vida aparente, área equivalente, custo unitário básico - CUB, benefícios e despesas indiretas – BDI, e depreciação.

Quanto à utilização de tratamento por fatores, embora muito pouco adotado nos laudos pela SPU, sua utilização é permitida se, obrigatoriamente, atender ao disposto no item B.1 do anexo B da NBR 14.653 parte 2, se urbano, e parte 3, se rural. Enquanto em relação aos RVR's, sua utilização é mais usual sem observar os condicionantes restritivos de temporalidade, abrangência e publicidade. Na figura 6, temos um quadro comparativo entre as duas modalidades, onde o ponto central é que ambas são aplicáveis à atualização cadastral para evidência contábil.

Requisitos	Laudo de avaliação	Relatório e valor de referência
Governança – aplicáveis à atualização cadastral para fins contábeis	Atende	Atende
Governança – lastreada em procedimentos técnicos normatizados	Atende	Atende
Procedimentos de excelência do profissional conforme item 5 da NBR 14653:1	Atende	Atende
Vistoria de bem avaliando conforme item 6.3 da NBR 14653:1	Atende	Dispensável
Coleta de dados conforme item 6.4 da NBR 14653:1	Atende: presencial e remoto	Atende: remoto
Metodologia avaliatória conforme item 6.6 da NBR 14653:1	Atende	Atende
Resultado da avaliação conforme item 6.8 da NBR 14653:1	Intervalos de valores mínimo e máximo	valor adotado
Pressupostos, ressalvas e fatores limitantes conforme item 6.9 da NBR 14653:1	Atende	Atende
Especificação da avaliação conforme item 8 da NBR 14653:1	Atende	Atende parcialmente
Apresentação da avaliação conforme item 9 da NBR 14653:1	Atende	Atende
Metodologia avaliatória lastreada em tratamento estatístico e pesquisa mercadológica	Atende	Atende parcialmente
Verificação dos pressupostos nos modelos de regressão linear, conforme anexo A da NBR 14653:2	Atende	Atende parcialmente
Verificação dos pressupostos para a utilização de tratamento por fatores, conforme anexo B da NBR 14653:2	Atende	Atende parcialmente
Especificação de valor de terreno e benfeitoria para cadastramento e contabilização	Atende parcialmente	Atende
Produto	Valor de mercado	Valor de referência

Figura 6: Quadro comparativo Laudo de avaliação e RVR pela SPU

## 2. ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção é dividida em três partes. A primeira apresenta os resultados obtidos no exercício de 2023, data-base de janeiro a outubro, para cada modalidade de avaliação (laudo e RVR), a segunda, expõe a comparação entre as modalidades com ênfase nos valores dos imóveis avaliados, e a terceira analisa a vantagem comparativa do RVR considerando as oportunidades de produção de cada modalidade.

As amostras são oriundas do monitoramento mensal realizado pela SPU, cuja avaliação dos imóveis tenha sido realizada sob responsabilidade das vinte e sete Superintendências, de modo que as informações aqui expostas compreendem dados verídicos, instruídos em processos na SPU, com nível de rastreamento adequado para composição de meta institucional GIA-PU, indicador A - Avaliação de Imóveis da União.

### *2.1. Modalidades individualizadas*

Todas as Superintendências da SPU dispõem ao menos de um servidor habilitado e capacitado para a elaboração do RVR e laudo de avaliação. Quanto ao laudo de avaliação, conforme a INº 67/2022, sua elaboração é exigida para os instrumentos onerosos, com destaque às compras, vendas, permutas e doação de imóveis, sendo apto também à atualização contábil.

<b>Avaliações realizadas por Laudo de avaliação</b>				
<b>UG- SPU</b>	<b>Nº de Utilizações avaliadas</b>	<b>Valor antes (soma)</b>	<b>Valor depois (soma)</b>	<b>Valor Incremento contábil</b>
AC	26	R\$ 40.495.784,00	R\$ 76.531.883,00	R\$ 36.036.099,00
AL	2	R\$ 0,00	R\$ 1.820.000,00	R\$ 1.820.000,00
AM	45	R\$ 37.178.067,00	R\$ 62.744.544,00	R\$ 25.566.477,00
AP	9	R\$ 29.550.703,00	R\$ 162.621.033,00	R\$ 133.070.330,00
CE	5	R\$ 19.483.602,00	R\$ 37.944.790,00	R\$ 18.461.188,00
DF	2	R\$ 1.786.574,00	R\$ 3.000.000,00	R\$ 1.213.426,00
ES	5	R\$ 3.830.933,00	R\$ 12.460.000,00	R\$ 8.629.067,00
GO	50	R\$ 33.079.719,00	R\$ 120.362.632,00	R\$ 87.282.913,00
MA	1	R\$ 0,00	R\$ 10.726.836,00	R\$ 10.726.836,00
MG	65	R\$ 964.616,00	R\$ 982.517.094,00	R\$ 981.552.478,00
MS	59	R\$ 45.086.047,00	R\$ 86.738.657,00	R\$ 41.652.610,00
MT	1	R\$ 56.250,00	R\$ 476.000,00	R\$ 419.750,00
PA	1	R\$ 5.253,00	R\$ 8.000,00	R\$ 2.747,00
PB	13	R\$ 1.017.200,00	R\$ 2.628.450,00	R\$ 1.611.250,00
PE	12	R\$ 164.008.856,00	R\$ 164.506.697,00	R\$ 497.841,00
PR	7	R\$ 36.676.683,00	R\$ 90.325.602,00	R\$ 53.648.919,00
RR	8	R\$ 8.801.901,00	R\$ 11.334.822,00	R\$ 2.532.921,00
SC	10	R\$ 5.025.562,00	R\$ 92.702.049,00	R\$ 87.676.487,00
SE	4	R\$ 7.974.536,00	R\$ 18.158.689,00	R\$ 10.184.153,00
SP	35	R\$ 488.707.630,00	R\$ 681.827.834,00	R\$ 193.120.204,00
TO	6	R\$ 3.247.034,00	R\$ 8.307.148,00	R\$ 5.060.114,00
<b>Total</b>	<b>366</b>	<b>R\$ 926.976.950,00</b>	<b>R\$ 2.627.742.760,00</b>	<b>R\$ 1.700.765.810,00</b>

Figura 7: Laudos elaborados pelas Superintendências (jan-out/2023)

Conforme se observa na figura 7, de janeiro a outubro foram registrados 366 laudos elaborados nas Superintendências da SPU, totalizando R\$ 2.6 bilhões em utilizações avaliadas, o que representou um incremento positivo de valor contabilizado superior a R\$ 1.7 bilhões. Em números percentuais, o incremento médio contábil foi de 183%. Embora contemple técnicos capacitados e habilitados nas UG-SPU (BA, PI, RJ, RN, RO e RS), nestas Superintendências não foi registrada a elaboração de laudo no período. Considerando as 43 semanas de janeiro a outubro, a produção média da SPU foi de 8.5 laudos por semana.

Quanto ao RVR, conforme a IN ° 67/2022, sua elaboração é admitida para os instrumentos gratuitos, com destaque às cessões aos municípios, entregas aos órgãos e entidades da administração federal direta, bem como a atualização contábil.

Avaliações realizadas por RVR				
UG- SPU	Nº de Utilizações avaliadas	Valor antes (soma)	Valor depois (soma)	Valor - Incremento contábil
AC	12	R\$ 3.428.675,00	R\$ 7.113.500,00	R\$ 3.684.825,00
AL	26	R\$ 4.998.104,00	R\$ 18.228.584,00	R\$ 13.230.480,00
AP	3	R\$ 136.626,00	R\$ 2.211.477,00	R\$ 2.074.851,00
BA	68	R\$ 38.110.630,00	R\$ 187.437.992,00	R\$ 149.327.362,00
CE	20	R\$ 25.058.658,00	R\$ 58.646.941,00	R\$ 33.588.283,00
DF	39	R\$ 119.270.763,00	R\$ 172.614.733,00	R\$ 53.343.970,00
ES	120	R\$ 148.541.197,00	R\$ 193.931.212,00	R\$ 45.390.015,00
GO	5	R\$ 130.456,00	R\$ 11.893.467,00	R\$ 11.763.011,00
MA	70	R\$ 42.165.204,00	R\$ 77.120.640,00	R\$ 34.955.436,00
MG	103	R\$ 53.737.064,00	R\$ 1.148.456.289,00	R\$ 1.094.719.225,00
MS	22	R\$ 11.284.353,00	R\$ 62.899.650,00	R\$ 51.615.297,00
MT	60	R\$ 254.174.246,00	R\$ 717.740.416,00	R\$ 463.566.170,00
PA	42	R\$ 585.296.523,00	R\$ 970.210.758,00	R\$ 384.914.235,00
PB	76	R\$ 50.429.874,00	R\$ 68.715.526,00	R\$ 18.285.652,00
PE	70	R\$ 180.512.942,00	R\$ 274.449.996,00	R\$ 93.937.054,00
PI	67	R\$ 24.889.043,00	R\$ 169.405.494,00	R\$ 144.516.451,00
PR	89	R\$ 26.674.144,00	R\$ 871.690.556,00	R\$ 845.016.412,00
RJ	11	R\$ 43.372.353,00	R\$ 78.467.131,00	R\$ 35.094.778,00
RN	104	R\$ 445.448.317,00	R\$ 333.705.884,00	<b>-R\$ 111.742.433,00</b>
RO	8	R\$ 13.643.148,00	R\$ 39.500.425,00	R\$ 25.857.277,00
RR	21	R\$ 5.350.252.961,00	R\$ 6.069.174.336,00	R\$ 718.921.375,00
RS	16	R\$ 9.500.000,00	R\$ 17.826.055,00	R\$ 8.326.055,00
SC	256	R\$ 45.173.814,00	R\$ 1.310.008.989,00	R\$ 1.264.835.175,00
SE	109	R\$ 11.329.171,00	R\$ 590.112.133,00	R\$ 578.782.962,00
SP	241	R\$ 68.645.203,00	R\$ 936.771.362,00	R\$ 868.126.159,00
TO	44	R\$ 0,00	R\$ 18.920.364,00	R\$ 18.920.364,00
<b>Total</b>	<b>1702</b>	<b>R\$ 7.556.203.469,00</b>	<b>R\$ 14.407.253.910,00</b>	<b>R\$ 6.851.050.441,00</b>

Figura 8: RVR elaborados pelas Superintendências (jan-out/2023)

Conforme se observa na figura 8, de janeiro a outubro foram registrados 1.702 RVR elaborados nas Superintendências da SPU, totalizando R\$ 14.4 bilhões em utilizações avaliadas, o que representou um incremento positivo de valor contabilizado superior a R\$ 6.8 bilhões. Em números percentuais, o incremento médio contábil foi de 90,67%. Embora contemple técnicos capacitados e habilitados na UG-SPU (AM), nesta Superintendência não foi registrada a elaboração de RVR no período. Considerando as 43 semanas de janeiro a outubro, a produção média da SPU foi de 39.5 RVR por semana.

Cabe ainda destacar o alcance do saneamento cadastral nas avaliações realizadas pela SPU. Havendo a possibilidade de imóveis superestimados em seus valores originalmente cadastrados, conforme verificado na soma das utilizações avaliadas na UG-SPU (RN), após a elaboração do RVR, seguindo os procedimentos de verificação mercadológicas, foi possível identificar tais distorções, culminando na soma de valores mais realistas, corrigindo o incre-

mento contábil, totalizando numa soma de valor menor ao originalmente cadastrado.

A partir do mês de abril, o RVR ganhou destaque na presente gestão da SPU com o estabelecimento de uma unidade virtual denominada “E-SPU Avaliação”, vinculada na Unidade Central, aos cuidados da Coordenação Geral de Avaliação e Contabilidade. A justificativa para sua criação foi atuar exclusivamente na elaboração de RVR, avocando algumas demandas das Superintendências quando devidamente pactuadas. Neste período, sua atuação dispôs de três técnicos exclusivos à elaboração de RVR, com foco na atualização da base pré-identificada pelo TCU, priorizando a carteira da UG-SPU (SP) e atendimento às demandas definidas pela alta gestão da SPU como prioritárias.

Conforme se observa na figura 9, de abril a outubro foram registrados 282 RVR elaborados no âmbito do “E-SPU Avaliação”, totalizando R\$ 1.5 bilhões em utilizações avaliadas, o que representou um incremento positivo de valor contabilizado superior a R\$ 1.0 bilhão. Em números percentuais, o incremento médio contábil foi de 309%. Importa destacar que os números identificados na figura 9 compõem o total identificado na figura 8.

Avaliações realizadas por Relatório de Valor de Referência no âmbito do E-SPU				
Mês	Nº de Utilizações avaliadas	Valor antes (soma)	Valor depois (soma)	Valor Incremento contábil
abr	37	R\$ 215.790.066,59	R\$ 240.076.403,88	R\$ 24.286.337,29
mai	53	R\$ 34.306.920,30	R\$ 344.647.621,78	R\$ 310.340.701,48
jun	30	R\$ 958,00	R\$ 32.525.205,38	R\$ 32.524.247,38
jul	24	R\$ 21.244.682,87	R\$ 42.239.163,39	R\$ 20.994.480,52
ago	53	R\$ 16.982.942,96	R\$ 75.795.377,85	R\$ 58.812.434,89
set	20	R\$ 40.478.797,28	R\$ 140.970.807,12	R\$ 100.492.009,84
out	65	R\$ 152.593.531,28	R\$ 624.194.424,96	R\$ 471.600.893,68
<b>Total</b>	<b>282</b>	<b>R\$ 481.397.899,28</b>	<b>R\$ 1.500.449.004,36</b>	<b>R\$ 1.019.051.105,08</b>

Figura 9: RVR elaborados pelo E-SPU Avaliação (jan-out/2023)

## 2.2. Modalidades comparadas

Nos casos em que uma avaliação de um imóvel na modalidade RVR sucedeu uma avaliação mediante Laudo de Avaliação, foi possível uma comparação entre as duas modalidades com ênfase nos valores dos imóveis avaliados. Conforme figura 10, na análise composta por 37 amostras verídicas e instruídas em processos na SPU, foi possível inferir que o valor de referência (produto do RVR), compreendeu uma variação média aproximada de 21% em relação ao valor de mercado.

Cabe destacar que as avaliações das amostras identificadas foram realizadas em momentos distintos, onde os laudos (26 amostras correspondendo 70% do total) foram majoritariamente realizados entre os anos de 2019 e 2020, enquanto os RVR's foram todos realizados no ano

de 2023. Sua variação média anual entre o RVR e o laudo foi de 6%. A figura 11 apresenta um quadro resumo acerca da variação de valor entre os imóveis avaliados.

Amostra	UF	Município	Tipologia	Data Laudo	Valor Laudo	Data RVR	Valor RVR	Variação RVR/Laudo
1	AM	Manaus	Terreno	02/09/2022	R\$ 4.420.000,00	06/11/2023	R\$ 4.501.935,60	2%
2	AM	Manaus	Terreno	03/09/2022	R\$ 4.350.000,00	06/11/2023	R\$ 4.553.562,32	5%
3	AM	Manaus	Terreno	03/09/2022	R\$ 4.350.000,00	06/11/2023	R\$ 4.536.880,25	4%
4	BA	Salvador	Terreno	09/10/2019	R\$ 960.000,00	31/10/2023	R\$ 470.699,71	-51%
5	DF	Brasília	Apartamento	23/08/2022	R\$ 942.000,00	10/08/2023	R\$ 983.664,45	4%
6	DF	Brasília	Apartamento	21/11/2019	R\$ 1.375.244,85	22/09/2023	R\$ 1.716.407,29	25%
7	DF	Brasília	Apartamento	09/12/2020	R\$ 541.464,45	20/11/2023	R\$ 689.315,51	27%
8	DF	Brasília	Apartamento	09/12/2020	R\$ 350.000,00	20/11/2023	R\$ 387.563,35	11%
9	DF	Brasília	Apartamento	25/11/2020	R\$ 454.716,83	20/11/2023	R\$ 408.449,20	-10%
10	DF	Brasília	Apartamento	25/11/2020	R\$ 323.132,05	20/11/2023	R\$ 372.427,21	15%
11	DF	Brasília	Apartamento	25/11/2020	R\$ 401.463,42	20/11/2023	R\$ 381.088,90	-5%
12	DF	Brasília	Apartamento	25/11/2020	R\$ 360.000,00	20/11/2023	R\$ 392.077,11	9%
13	DF	Brasília	Apartamento	25/11/2020	R\$ 349.761,52	21/11/2023	R\$ 387.563,35	11%
14	DF	Brasília	Apartamento	25/11/2020	R\$ 404.150,28	21/11/2023	R\$ 381.872,54	-6%
15	DF	Brasília	Apartamento	19/10/2020	R\$ 1.039.258,64	21/11/2023	R\$ 1.299.605,56	25%
16	DF	Brasília	Apartamento	19/10/2020	R\$ 1.020.000,00	21/11/2023	R\$ 1.235.402,24	21%
17	DF	Brasília	Apartamento	06/11/2019	R\$ 1.033.646,22	21/11/2023	R\$ 1.299.605,56	26%
18	DF	Brasília	Apartamento	06/11/2019	R\$ 1.185.000,00	22/11/2023	R\$ 1.391.269,83	17%
19	DF	Brasília	Apartamento	20/11/2019	R\$ 1.082.637,30	22/11/2023	R\$ 1.347.443,64	24%
20	DF	Brasília	Apartamento	05/11/2020	R\$ 562.480,32	22/11/2023	R\$ 755.249,78	34%
21	DF	Brasília	Apartamento	05/11/2020	R\$ 635.000,00	22/11/2023	R\$ 893.697,91	41%
22	DF	Brasília	Apartamento	28/10/2020	R\$ 1.222.250,08	23/11/2023	R\$ 1.733.570,41	42%
23	DF	Brasília	Apartamento	06/03/2020	R\$ 700.737,27	23/11/2023	R\$ 847.773,19	21%
24	DF	Brasília	Apartamento	26/10/2020	R\$ 668.132,49	23/11/2023	R\$ 852.101,46	28%
25	DF	Brasília	Apartamento	26/10/2020	R\$ 930.000,00	24/11/2023	R\$ 1.048.579,55	13%
26	DF	Brasília	Apartamento	29/07/2019	R\$ 654.664,30	24/11/2023	R\$ 861.880,25	32%
27	DF	Brasília	Apartamento	25/11/2020	R\$ 484.901,74	24/11/2023	R\$ 716.512,78	48%
28	ES	Vitória	Predio	12/09/2022	R\$ 3.600.000,00	09/11/2023	R\$ 3.850.000,00	7%
29	GO	Goiânia	Predio	11/08/2022	R\$ 2.224.440,94	09/11/2023	R\$ 2.348.281,98	6%
30	PB	João Pessoa	Predio	19/09/2017	R\$ 3.475.508,44	30/10/2023	R\$ 4.990.000,00	44%
31	PE	Petrolina	Terreno com benfeitoria	24/09/2019	R\$ 10.030.000,00	15/05/2023	R\$ 12.341.995,24	23%
32	PI	Oeiras	Predio	28/03/2017	R\$ 994.000,00	19/09/2023	R\$ 1.313.000,00	32%
33	RJ	Rio de Janeiro	Terreno	03/01/2014	R\$ 6.029.950,00	26/10/2023	R\$ 8.345.000,00	38%
34	RO	Porto Velho	Terreno com benfeitoria	26/06/2019	R\$ 1.147.000,00	10/08/2023	R\$ 1.445.611,78	26%
35	RS	Porto Alegre	Predio	06/07/2021	R\$ 4.900.000,00	10/11/2023	R\$ 3.808.000,00	-22%
36	RS	Santana do Livramento	Terreno	16/11/2020	R\$ 3.410.000,00	10/11/2023	R\$ 1.760.000,00	-48%
37	SC	Florianópolis	Terreno	28/07/2022	R\$ 3.350.000,00	08/11/2023	R\$ 3.250.000,00	-3%
<b>Variação média RVR/Laudo</b>								<b>21%</b>

Figura 10: Comparação valores e dispersão entre RVR e laudo

Variação	Número das amostras identificadas
30 amostras (81% do total) com variação positiva do RVR em relação ao Laudo	1 a 3, 5 a 8, 10, 12, 13 e 15 a 34
18 amostras (48% do total) com variação positiva do RVR em relação ao Laudo superior a 20%	6, 7, 15 a 17, 19 a 24, 26, 27 e 30 a 34
8 amostras (21% do total) com variação positiva do RVR em relação ao Laudo superior a 30%	20, 21, 22, 26, 27, 30, 32 e 33
4 amostras (10% do total) com variação positiva do RVR em relação ao Laudo superior a 40%	21, 22, 27 e 30
7 amostras (19% do total) com variação negativa do RVR em relação ao Laudo	4, 9, 11, 14, 35, 36 e 37

Figura 11: Quadro resumo entre as amostras da figura 10

#### Considerações:

- Quanto às trinta amostras com variação positiva do RVR em relação ao laudo, infere-se como satisfatória, tendo em vista que em sua totalidade são atualizações de 2023, ou seja, os RVR minimamente acompanharam os valores de mercado originalmente cadastrados seguido

de uma atualização média de 6% ao ano.

- Quanto às dezoito amostras com variação positiva do RVR em relação ao laudo superior a 20%, infere-se como satisfatória, tendo em vista que em sua totalidade são atualizações de 2023, ou seja, os RVR minimamente acompanharam os valores de mercado originalmente cadastrados seguido de uma atualização média de 7% ao ano.

- Quanto às oito amostras com variação positiva do RVR em relação ao laudo superior a 30%, infere-se como satisfatória, tendo em vista que em sua totalidade são atualizações de 2023, ou seja, os RVR minimamente acompanharam os valores de mercado originalmente cadastrados seguido de uma atualização média de 10% ao ano.

- Quanto às quatro amostras com variação positiva do RVR em relação ao laudo superior a 40%, infere-se como satisfatória, tendo em vista que em sua totalidade são atualizações de 2023, ou seja, os RVR minimamente acompanharam os valores de mercado originalmente cadastrados seguido de uma atualização média de 14% ao ano.

- Quanto às sete amostras com variação negativa do RVR em relação ao laudo, observamos a amostra 37 onde o laudo foi realizado em 2022, portanto em um ano, considera-se aceitável a variação de -3%. O mesmo entendimento alcança as amostras 9,11 e 14, onde os laudos foram realizados em 2020, portanto em três anos, considera-se aceitável a variação de -3%,-2% e -2% respectivamente. Quanto à amostra 35, embora o RVR contemple uma variação de -22% em relação ao laudo, pode-se considerar aceitável por ser um prédio público, onde a média anual de -11% possa ser justificada com o estado de conservação e depreciação do imóvel. Finalmente, quanto às amostras 4 e 36, infere-se como “*outlier*”, pois ainda que a variação média de ambas não chegue aos -20%, podemos inferir como especificação do RVR, vide extrapolação de variáveis ou coleta de dados remoto em quantidades insuficientes.

Portanto, considerando a diferenciação de enquadramento entre as peças técnicas, demonstrada na figura 6, infere-se como aceitável que o RVR possa compreender um intervalo entre -20% e +20% do valor de mercado. Na amostra analisada da Figura 10, infere-se que os números são bastantes satisfatórios, onde 80% apresentaram variação positiva, que, considerando o lapso temporal entre as avaliações, o RVR minimamente acompanhou o valor de mercado.

Para uma maior acurácia na análise, foi comparada outra amostra contemplada por dez imóveis avaliados no mesmo período, alguns com elevado grau de complexidade avaliatória e todos devidamente selecionados pela alta gestão da SPU para enquadramento em um programa específico do Governo Federal em classificação não onerosa, portanto, cabível para ambas

as modalidades (laudo ou RVR). Os laudos de avaliação ficaram sob responsabilidade de um importante banco de fomento no qual a SPU detém contrato vigente, enquanto os RVR ficaram sob responsabilidade da SPU, notadamente os técnicos da “Coordenação Geral de Avaliação e Contabilidade e do E-SPU Avaliação”. A figura 12 apresenta um quadro resumo acerca da variação de valor entre os imóveis avaliados no mesmo período por ambas as modalidades.

Amostra	UF	Município	Tipologia	Data Laudo	Valor Laudo	Data RVR	Valor RVR	Variação RVR/Laudo
1	AM	Manaus	Prédio	30/10/2023	R\$ 7.381.711,00	29/10/2023	R\$ 7.320.000,00	-1%
2	AM	Manaus	Prédio	11/12/2023	R\$ 13.074.623,00	06/01/2023	R\$ 13.250.000,00	1%
3	BA	Vitória da Conquista	Gleba	29/11/2023	R\$ 97.730.000,00	09/11/2023	R\$ 164.000.000,00	68%
4	MG	Uberlândia	Galpão	14/12/2023	R\$ 51.460.000,00	30/10/2023	R\$ 47.554.975,76	-8%
5	PA	Belém	Terreno	08/11/2023	R\$ 17.487.000,00	27/11/2023	R\$ 16.172.897,98	-8%
6	RS	Porto Alegre	Predio	15/12/2023	R\$ 1.727.000,00	10/11/2023	R\$ 3.808.000,00	120%
7	SP	Campinas	Terreno	17/11/2023	R\$ 57.617.000,00	09/11/2023	R\$ 46.706.300,00	-19%
8	SP	São Bernardo	Terreno	28/11/2023	R\$ 4.460.000,00	19/10/2023	R\$ 4.884.668,81	10%
9	SP	Santos	Prédio	30/11/2023	R\$ 7.270.000,00	23/10/2023	R\$ 3.800.000,00	-48%
10	SP	São Paulo	Casa	30/11/2023	R\$ 7.400.000,00	09/03/2023	R\$ 10.514.000,00	42%
<b>Variação média RVR/Laudo</b>								<b>33%</b>

Figura 12: Comparativo entre laudo e RVR realizados no mesmo período

A dispersão dos resultados foi considerada satisfatória, atingindo uma variação média do RVR em relação ao laudo em torno de 33%.

#### Considerações:

- Quanto às amostras 1, 2, 4, 5 e 8, infere-se como satisfatória, tendo em vista que as dispersões apresentadas estão compreendidas no intervalo de (-10%;+10%), cabendo destacar que na amostra 8, o autor do laudo optou por arbitrar o valor inferior dentro do intervalo admitido em virtude do estado de conservação do imóvel detectado na vistoria técnica.

- Quanto a amostra 7, infere-se como satisfatória tendo em vista que a dispersão apresentada está compreendida no intervalo de (-20%;+20%), cabendo destacar que o laudo de avaliação adotou área ligeiramente maior que a considerada no RVR (2,5%), o que acaba aumentando o valor total do imóvel.

- Quanto às amostras 9 e 10, levando-se em consideração que foram adotadas metodologias indiretas de avaliação, caso fosse considerado o valor dos imóveis estimados nos respectivos laudos de acordo com o intervalo do campo de arbítrio, a dispersão se aproximaria do intervalo de (-30%;+30%), o que inferimos como satisfatório.

- Quanto a amostra 3, levando-se em conta tratar de imóvel avaliado por meio de metodologia indireta e que aborda modelos a partir da simulação de cenários (otimistas, realista e pessimistas) e que naturalmente são muito sensíveis ao arbitramento de taxas e prazos, caso fosse considerado o valor do imóvel estimado de acordo com o intervalo de valores de seus

cenários, a dispersão se aproximaria do intervalo de (-30%;+30%), o que inferimos como satisfatório.

- Quanto a amostra 6, infere-se como um “*outlier*”, dado o fato de que o imóvel se encontrava invadido quando da elaboração do laudo de avaliação, o qual adotou metodologia indireta de valoração do bem e que teve como ponto sensível na comparação entre os resultados alcançados o estado de conservação da benfeitoria.

Dessa maneira, desconsiderando a amostra 6, a dispersão dos resultados atingiria uma variação média do RVR em relação ao laudo da ordem de 23%, reforçando o que fora inferido como aceitável que o RVR possa compreender um intervalo entre -20% e +20% do valor de mercado.

### 2.3. Custo de oportunidade e vantagem comparativa para adoção do RVR

Além da adequabilidade normativa, do ponto de vista técnico, considerada a comparação feita entre o laudo e o RVR pela dispersão dos valores apresentados, partimos do princípio de que ambas as modalidades estão aptas para a evidenciação contábil ao estimar o valor justo do imóvel. Finalmente, abordaremos as possibilidades de produção de ambas.

O servidor habilitado originalmente dispõe de oito horas por dia. Supondo que ele possa dedicar esse tempo para avaliação imobiliária na SPU, a Figura 13 mostra a quantidade de tempo que cada modalidade de avaliação consome. Os números apresentados abaixo, são oriundos do levantamento de avaliações reais monitorada pela SPU, com nível de rastreamento adequado para composição de meta institucional GIAPU, indicador A - Avaliação de Imóveis da União.

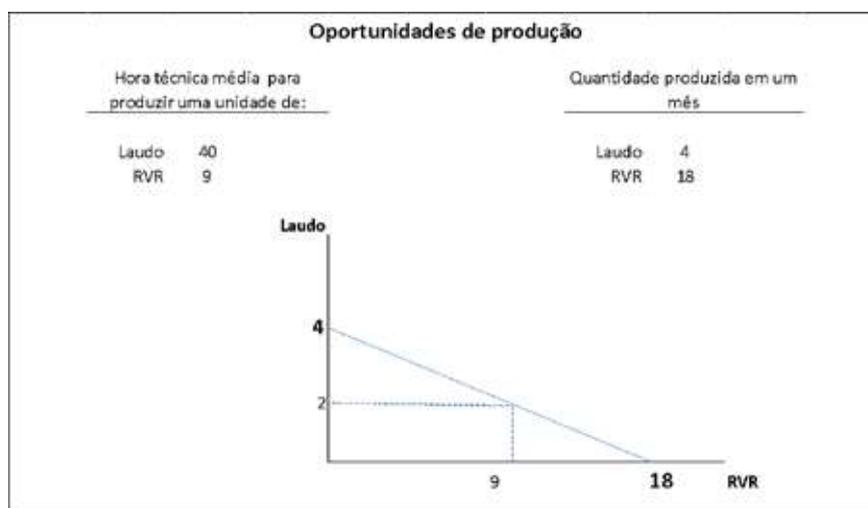


Figura 13: Oportunidades de produção entre laudo e RVR na SPU

Supondo que o servidor dedica todo seu tempo na produção de laudo, ele não produzirá o RVR e vice-versa. Se ele divide seu tempo igualmente entre as duas modalidades, ele poderá produzir mensalmente dois laudos e nove RVR's.

O laudo, por ser vinculado ao pleno rigor normativo, demanda naturalmente maior tempo de elaboração, no qual cabe destacar a vistora técnica “*in loco*” do imóvel. Outra análise comparativa que merece destaque, observa o tempo de recebimento e entrega da demanda, uma vez que, não cabe apenas computar a hora técnica dedicada ao trabalho avaliatório, mas também ao custo de tempo marginal que envolve os diversos ritos burocráticos, dentre o qual destacamos as autorizações de deslocamentos e as atividades de caracterização do imóvel, tais como as certidões de matrícula, plantas e memoriais descritivos. A figura 14 demonstra o número médio de dias para entrega da avaliação.

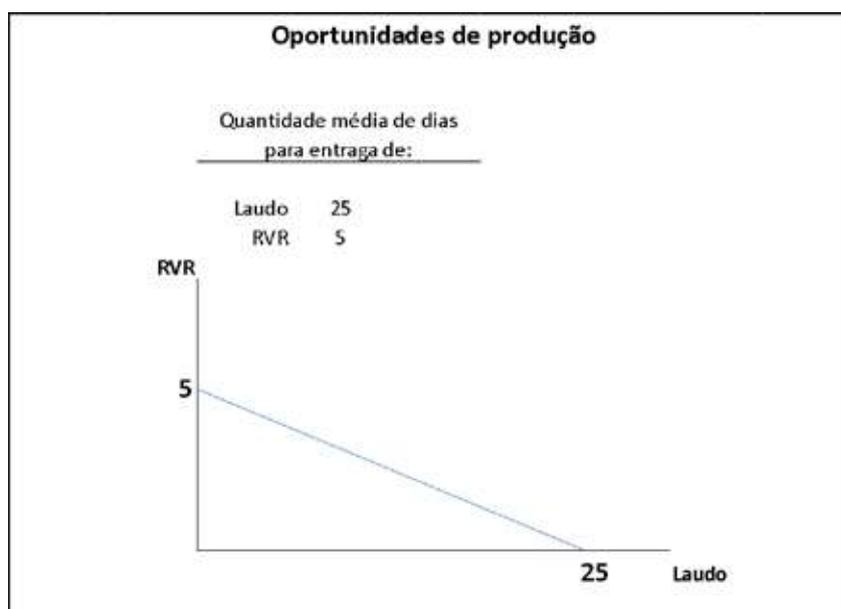


Figura 14: Oportunidade de produção considerada o recebimento e entrega da demanda

Essas oportunidades de produção são úteis para demonstrar os *tradeoffs* que o servidor precisa enfrentar, no entanto, sem caber a ele tal escolha. Levando-se em conta a precisão mercadológica, o laudo pode alcançar maior rigor quanto ao enquadramento normativo (NBR14653) e condições de rastreamento mais satisfatórias, de forma que podemos supor que tal modalidade apresenta aparentemente uma vantagem absoluta quando comparada ao RVR.

Porém, a escolha de qual modalidade seria a melhor pelo princípio da vantagem compa-

rativa, parte-se do seguinte questionamento: Qual a melhor forma de avaliar o bem imóvel para fins contábeis ao menor custo e menor prazo? Nesta outra forma de abordagem, ao invés de compararmos o insumo “precisão mercadológica”, podemos comparar os custos de oportunidade que envolve a elaboração de um laudo e um RVR.

O servidor passa oito horas por dia trabalhando, portanto, o tempo gasto na elaboração de um laudo reduz o tempo disponível para elaboração do RVR, de forma que, ao realocar tempo entre a elaboração de laudo e RVR, o servidor abre mão na elaboração de uma modalidade para elaborar outra.

Considerando o tempo como insumo principal, na Figura 15, ao analisar as oportunidades de produção, pode-se medir o “*tradeoff*” de ambas as modalidades de acordo com seu custo de oportunidade. O servidor gasta em média nove horas para elaboração de um RVR. Como ele em média necessita de quarenta horas para elaboração de um laudo, nove horas de trabalho renderiam a ele 0,23 de laudo, enquanto quarenta horas de trabalho, lhe renderia 4,44 de RVR. Portanto, o custo de oportunidade sendo menor, o RVR apresenta uma vantagem comparativa maior em relação ao laudo.

<b>Custo de oportunidade</b>	
<u>Para 1(uma) unidade de laudo</u>	<u>Para 1(uma) unidade de RVR</u>
4,44 de RVR	0,23 de laudo

Figura 15: Custo e oportunidade para elaboração de laudo e RVR na SPU

Outra abordagem acerca da comparação se refere ao preço que se paga para a avaliação do imóvel. Para elaboração de um laudo por servidor da SPU, quando o imóvel se localiza fora da região metropolitana de sua sede, se faz necessário envolver custo de deslocamento, compreendendo diária e passagem. Quando a elaboração é feita pelo banco de fomento no qual a SPU detém contrato vigente, sua precificação é feita por tarifário específico do contrato. Para avaliação da amostra contida da figura 12, o total gasto pela SPU representou 57% de todo recurso disponível para utilização do contrato, diminuindo consideravelmente o saldo disponível para utilização onde a modalidade laudo de avaliação é obrigatória, vide os instrumentos onerosos. A figura 16 apresenta um quadro resumo da utilização do contrato.

Preço pago avaliação Amostra figura 12	Valor Empenhado permito no contrato
R\$ 286.000,00	R\$ 500.000,00

Figura 16: Quadro resumo – valor contratado e valor utilizado na amostra 12

Os ganhos resultantes das possibilidades de produção não devem se basear apenas na vantagem absoluta, mas também em sua vantagem comparativa. Portanto, partindo-se do princípio de que ambas as modalidades são aptas à atualização contábil, a opção pela escolha da modalidade que apresenta uma maior vantagem comparativa, caso do RVR, alcança o interesse comum, que é a promoção de balanços gerais mais realistas.

No estudo realizado, induziu-se a constatação de que a SPU se beneficia pelo aumento da produção do RVR. Como o servidor possui um tempo de trabalho pré-determinado e limitado a 8 horas diárias, o tempo gasto para elaboração de um laudo reduz o tempo disponível para produzir um RVR, tendo esta modalidade uma produção média cinco vezes maior.

### 3. DISCUSSÃO

Considera-se que a pesquisa descrita no estudo da análise comparativa alcançou os objetivos para validação de uma nova abordagem acerca da melhor contabilização dos imóveis a ser evidenciada no BGU. O estudo teve como principal objetivo justificar e induzir a adoção da modalidade de avaliação por RVR para que, a partir deste, futuramente, possa-se debruçar sobre uma modelagem ainda mais sofisticada de efetiva contabilização dos bens imóveis da União, respondendo às necessárias questões de quanto vale nossa riqueza patrimonial imobiliária.

Imperioso destacar que o laudo tem seu lugar de destaque como peça obrigatória aos instrumentos onerosos, de modo que para atualização contábil, o RVR apresenta uma maior vantagem comparativa e com dispersão considerada satisfatória entre o valor de referência e valor de mercado, ambas compreendidas como valor justo.

Finalmente, na figura 17, apresentamos um quadro com questionamentos e respostas que possam induzir a um maior entendimento da abordagem proposta.

Quesitos	Respostas
O RVR é aplicável à atualização cadastral para evidenciação contábil?	Sim, o valor e referência, produto do RVR, encontra-se disposto no Art. 11 da Lei nº 9.636/1998; Art. 21 da IN nº67/2022 e Art 2º, XIV da Portaria Conjunta STN/SPU nº 10/2023.
A dispensa da vistoria técnica não seria um dificultador na correta estimativa de valor do imóvel?	O RVR baseia-se em pesquisa mercadológica, estando referenciado o mais próximo possível ao valor de mercado, sendo uma alternativa viável às atualizações contábeis, considerando seu custo de oportunidade e vantagem comparativa em relação ao laudo.
Há alguma dispersão tolerada entre valores para o imóvel avaliado por laudo e RVR?	Consideramos aceitável que o valor de referência possa compreender um intervalo entre -20% e +20% do valor de mercado.
Quais aspectos seriam fundamentais para boa gestão dos imóveis avaliados por RVR?	Elaboração conforme IN nº 67/202 e correto cadastramento nos sistemas corporativos de administração de imóveis da SPU, observadas suas gradativas evoluções.
Quais os principais ganhos na adoção do RVR para atualização contábil?	Enquadramento normativo legal; Escalabilidade; Menor custo operacional e financeiro; BGU mais realista.

Figura 17: Quadro resumo – questionamentos para melhor entendimento do modelo proposto

#### 4. LIMITAÇÕES

Este trabalho valeu-se de informações históricas catalogadas em processos administrativos e arquivos digitais da SPU, alguns deles produzidos e alterados ao longo das gestões passadas. Isto pode ter gerado distorções nos dados.

A figura 16 abordou a precificação para elaboração do laudo tão somente à luz do contrato vigente que a SPU dispõe, não sendo objeto de levantamento de composição de custo hora técnica servidor.

Torna-se evidente destacar que os sistemas corporativos de administração de imóveis da SPU passam por gradativas evoluções, de modo que, não raro, há necessidade de batimento de informações, especialmente no que compete as peças técnicas inseridas no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, com o cadastramento nos sistemas da SPU e o correto lançamento contábil junto ao SIAFI que recebe as informações do SPIUnet e do SIAPA e apenas realiza os lançamentos contábeis, com base nos eventos patrimoniais definidos em conjunto (SPU e STN).

O SPIUnet é um sistema externo da SPU, no qual os órgãos da Administração Pública Federal cadastram e mantêm atualizado os imóveis sob sua jurisdição, portanto é a unidade gestora responsável por atualizar as informações no referido sistema com reflexo no SIAFI. A SPU apenas faz a gestão do sistema, tornando-o acessível a todos os órgãos, verificando inconsistências existentes no preenchimento de campos existentes e, ao verificar tal inconsistência, contactará a unidade gestora responsável para que regularize tal situação, uma vez que, a res-

responsabilidade de atualizar as informações no SPIUnet é da unidade gestora que detém o imóvel.

## 5. AGENDA FUTURA

Considerada a aptidão técnica e normativa para adoção do RVR às atualizações cadastrais de valor para melhor evidenciação contábil no BGU, o primeiro item a ser discutido é a indução desta peça técnica às unidades gestoras, fomentando as orientações e facilitações quanto à sua elaboração, no qual culmine em respectivos planos de ações, de modo que em um horizonte predefinido os imóveis sejam atualizados, promovendo, portanto, balanços patrimoniais mais realistas.

Considerados os números apresentados na Figura 4, sua correlação com as figuras 8 e 9, ambos aliados à capacidade operacional da SPU, atualmente compreendida em aproximadamente 70 (setenta) técnicos habilitados e capacitados para a atividade da engenharia de avaliação, torna-se exequível que diante de um plano de ação estruturado, num horizonte até 2026 uma parte significativa da carteira de imóveis pertencentes às unidades gestoras da SPU venham a ser atualizados.

Para a estruturação de um plano de ação exequível, seria aconselhável uma análise exploratória de toda carteira da SPU associada ao levantamento das tipologias dos imóveis a serem avaliados, de modo a verificar suas características mais relevantes, à luz da complexidade do processo avaliatório de cada imóvel relacionado aos seus instrumentos negociais já implementados ou em vias de implementação. A partir de então, seria possível uma melhor definição quanto às prioridades para melhor eficiência e eficácia dos recursos humanos disponíveis.

Outro item a ser discutido assenta-se na gradual e contínua melhoria do RVR, que, considerada sua dispensa acerca da vistoria técnica do imóvel avaliando, torna-se uma modalidade de avaliação apta às técnicas atuais de modelagem de dados, advinda da inteligência artificial por aprendizagem de máquinas, de modo que sua combinação - matemática e banco de dados - contribua para que o RVR possa se tornar um modelo de avaliação automática aumentando ainda mais a eficiência e a eficácia das atualizações contábeis dentro das margens de segurança aceitáveis.

Finalmente, ações graduadas e contínuas de evolução sistêmicas são imperiosas, como por exemplo a atual fase de transição do SPIUnet para o SPUnet, visto que, o correto cadastramento de valores dos imóveis, obedecendo as regras contábeis, é que irão promover a evidenciação contábil adequada e balanços patrimoniais mais realistas para mensuração da riqueza do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. Avaliação de bens **NBR 14.653-1** (2019); **NBR 14.653-2** (2004).

**Avaliação de Bens e Imóveis com Foco no Método Evolutivo. ENAP.** <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/671/>, acessado em 01/12/2023

**Avaliação de Imóveis da União.** <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/avaliacao-de-imoveis-da-uniao>, acessado em 01/012/2023

DETTTER, D. e FOLSTER, S. 2015. **A Riqueza Pública das Nações.** Cultrix. São Paulo. SP.  
**Instituto Brasileiro de Engenharia e Perícia -IBAPE.** Engenharia de avaliações. 2007 PINI. São Paulo. SP.

MEIRELES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 2009. Malheiros. São Paulo. SP.

PAIVA, C. C., PAIVA S. C. F. e FONSECA, S. A. 2016. **A Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA.** ENAP. Brasília. DF.

RODRIGUES, R. M. A. **Curso de Terrenos de Marinha e seus Acrescidos.** 2016. Pilares. São Paulo. SP.