



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO
COORDENADORIA DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

CAMILA AYRA MORI

GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL

Plano de Ação para implementação da camada de APM no sistema de informações
geográficas da SEGES/CGPATRI

Versão final

São Paulo

2025



CAMILA AYRA MORI

GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL

Plano de Ação para implementação da camada de APM no sistema de informações geográficas da SEGES/CGPATRI

Trabalho de Conclusão de Residência apresentado à Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP) da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), como requisito para conclusão do Programa de Residência em Gestão Pública.

Orientador: Fabio Sinai Guimarães Silva

Supervisor: Lucas de Castro Sena

Versão final

São Paulo

2025

RESUMO

No contexto de gestão do patrimônio imobiliário municipal, sob responsabilidade da Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário (CGPATRI), vinculada à Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), este trabalho tem por finalidade analisar o desenvolvimento colaborativo do projeto de intervenção sobre o Sistema GeoPatri, voltado à concepção, estruturação e definição de fluxos de produção para o novo cadastro de Áreas Públicas Municipais (APM). A APM possui como objetivo reproduzir a situação fática desses bens que, quantificados e qualificados em um banco de dados georreferenciado, pode oferecer maior eficiência e eficácia na destinação de áreas públicas municipais para órgãos da Prefeitura. O trabalho tem como base metodológica o projeto-piloto realizado pelo Grupo Interno Técnico (GIT) da CGPATRI, com recorte geográfico sobre a Subprefeitura da Cidade Tiradentes, e complementado pela revisão teórica associada à gestão do patrimônio imobiliário público e sua tendência de modernização. Os resultados obtidos possibilitaram identificar a viabilidade de implementação das propostas, dimensionar parcialmente os esforços e impactos do trabalho, definir ações prioritárias e demonstrar a necessidade de planejamento operacional futuro, por recurso de um Plano de Ação – projeto de intervenção deste TCR.

Palavras-chave: gestão patrimonial; patrimônio imobiliário público; SIG; áreas públicas; transformação digital.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Auto de Cessão
APM	Áreas Públicas Municipais
CAP	Cadastro de Área Pública
CATe	Cadastro de Área de Terceiros
CGPATRI	Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário
GeoPatri	Sistema de Informações Geográficas da CGPATRI
GeoSampa	Portal de informações geográficas da PMSP
DA	Divisão de Avaliação
DCT	Divisão de Cadastro Técnico
DD	Divisão de Destinação
DE	Divisão de Engenharia
GIT	Grupo Interno Técnico para desenvolvimento da camada de APM
GTI-SIG	Grupo Técnico Intersecretarial do Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo
IMDE	Infraestrutura Municipal de Dados Espaciais
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
MDC	Mapa Digital da Cidade de São Paulo
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PDE	Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo
PIDE	Sistema de Informações e Processos do Departamento de Desapropriações
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
Prodam	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
SAI	Setor de Administração de Imóveis
SAP	Setor de Análise Processual
SBPI	Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis
SCA	Setor de Cadastro de Áreas Públicas
SCL	Setor de Controle e Lavratura de Cessão
SEGES	Secretaria Municipal de Gestão de São Paulo
SEI	Sistema Eletrônico de Informações

SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SGD	Setor de Guarda de Documentos Imobiliários
SI	Setor de Informação
SIC	Setor de Anotação e Informação Cadastral
SIG	Sistemas de Informações Geográficas
SIG-SP	Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo
SMIT	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SP	Setor de Plantas
ST	Setor de Topografia
TCU	Tribunal de Contas da União
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
QEAG	Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia
QGIS	<i>Software GIS</i>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FUGURAS

Figura 1	Organograma e estrutura organizacional da CGPATRI.....	03
Figura 2	Recorte geográfico da Subprefeitura da Cidade Tiradentes, com identificação e quantificação das áreas públicas vetorizadas por categorias.....	12
Figura 3	Exemplo de uma área pública municipal com diferentes situações cadastrais, documentais e de uso, mas sobre um mesmo código APM.....	13
Figura 4	Proposta de fluxograma sob faseamento.....	22

GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução da produção do CAP (2017-2023).....	09
-----------	--	----

TABELAS

Tabela 1	Estatísticas geradas pelo projeto-piloto realizado sobre a Subprefeitura da Cidade Tiradentes.....	16
----------	--	----

QUADROS

Quadro 1	Camadas disponibilizadas no sistema GeoPatri (abril de 2025).....	07
Quadro 2	Definição de áreas prioritárias para cadastro da APM.....	20

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO.....	9
2.1 Estrutura administrativa da SEGES/CGPATRI.....	10
2.2. Diagnóstico geral da gestão do patrimônio imobiliário no município de São Paulo.....	11
2.3 Transformação digital aplicada à gestão territorial.....	12
2.4 Sistema GeoPatri.....	14
2.5 Cadastro de Áreas Públicas – CAP.....	15
3 PROJETO-PILOTO	17
3.1 Grupo Interno Técnico e definição do escopo da camada de APM.....	17
3.2 Etapas de desenvolvimento do projeto-piloto.....	19
3.2.1 Delimitação do recorte geográfico	19
3.2.2 Critérios e definição da vetorização	19
3.2.3 Identificação das necessidades de gestão da camada de APM	21
3.2.4 Detalhamento das integrações almejadas.....	22
3.3 Análise exploratória dos resultados do projeto-piloto	23
4 PLANO DE AÇÃO	24
4.1 Cronograma preliminar e definição de áreas prioritárias.....	26
4.2 Proposta inicial de fluxo de trabalho por faseamento.....	29
4.3 Instrumentos de monitoramento e avaliação.....	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	34
APÊNDICE 1	37
APÊNDICE 2	40
ANEXO 1	41

1 INTRODUÇÃO

O território urbano está constantemente em transformação. Acompanhá-lo representa um desafio significativo à gestão pública, especialmente com relação à cidade de São Paulo, cuja grandeza é representada em todas as suas dimensões – institucionais, espaciais, sociais, entre outras. No contexto do patrimônio imobiliário da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), em 2018 foi diagnosticado pela Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário (CGPATRI)¹, unidade vinculada à Secretaria de Gestão (SEGES), que os cadastros dos bens imóveis da administração direta municipal são caracterizados por múltiplas origens, tipologia diversificada e situações documentais variadas, que tornam a análise do território complexa e, conseqüentemente, dificultam o seu gerenciamento.

Desde esse período, houve o empenho do corpo técnico da CGPATRI em estruturar ações de inovação dos métodos cadastrais, orientadas pela otimização do acesso às informações patrimoniais, melhoria dos fluxos processuais internos e fornecimento de subsídios para uma gestão efetiva das áreas públicas municipais. Esse movimento possibilitou uma mudança de paradigma sobre as atribuições da unidade, que culminou, em 2023, na contratação do Sistema de Informações Geográficas da CGPATRI (GeoPatri). O GeoPatri, em síntese, tem como finalidade articular as informações produzidas pelas divisões internas da unidade em um sistema único, compatível com os padrões do Mapa Digital da Cidade (MDC).

Apesar dos empenhos do corpo funcional da CGPATRI em consolidar as informações produzidas pelas divisões internas no GeoPatri, esses cadastros ainda não são capazes de assegurar o conhecimento integrado do estado atual do acervo patrimonial. Dentre as soluções compreendidas pelo sistema, apenas a proposta da camada de Áreas Públicas Municipais (APM) – objeto de pesquisa deste trabalho –, pressupõe a representação da situação fática dos bens sob titularidade da PMSP, baseada na contigüidade territorial e uso dessas áreas.

Este trabalho tem como objetivo geral propor um Plano de Ação preliminar para a implementação da camada de APM, com o fim de dar prosseguimento à conceituação e estruturação da solução realizada em conjunto com os técnicos da CGPATRI, além de oportunizar a consolidação de uma rotina de produção que seja efetiva, contínua e integrada com os demais fluxos de procedimentos institucionalizados pelas divisões internas da unidade.

A base metodológica deste trabalho fundamenta-se, sobretudo, no projeto-piloto desenvolvido pelo Grupo Interno Técnico (GIT), constituído por representantes de todas as

divisões da unidade, com recorte geográfico na Subprefeitura da Cidade Tiradentes. Como objetivos específicos, serão considerados: (1) revisar a literatura relativa à gestão do patrimônio imobiliário público e às tendências de modernização dessa temática; (2) analisar a estrutura organizacional da CGPATRI, especificamente no que concerne à responsabilidade em aprimorar os sistemas de informação patrimoniais; (3) registrar o processo de execução do projeto-piloto; e (4) examinar, a partir dos resultados obtidos, a viabilidade de implementação das propostas, mensurar preliminarmente os esforços e impactos esperados, identificar ações prioritárias e reforçar a necessidade de planejamento operacional subsequente.

O objetivo final dessas ações consiste em promover o aprimoramento contínuo do acervo do patrimônio imobiliário municipal, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE – Lei Municipal nº 16.050/2014). Esse dispositivo legal determina a elaboração de um plano de gestão das áreas públicas que contemple um diagnóstico da situação factível do território, além de estratégias para a socialização das informações desse acervo. A proposta do Plano de Ação para implementação da camada de APM, no contexto da administração pública local, poderá contribuir não apenas para o avanço teórico do tema, mas também oferecer insumos práticos à atuação dos técnicos da CGPATRI.

2 GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO

A gestão do patrimônio imobiliário público representa o controle exercido pelos entes federativos sobre os procedimentos de conservação e uso dos bens incorporados em seus acervos. O Código Civil estabelece uma classificação para os bens públicos, dispostos nos artigos 98 e 99, agrupando-os em três categorias: I – os bens de uso comum do povo, de usufruto absoluto (como exemplo: ruas, praças e corpos d'água), II – os bens de uso especial, destinados à execução de atividades em prestação à sociedade (como exemplo: repartições públicas, universidades e museus); e III – os bens de uso dominial, que não possuem nenhum fim específico (como exemplo: áreas desocupadas) (Brasil, 2002).

Este trabalho, contudo, não tem a intenção de explorar as discussões relativas às características legais dos bens imóveis sob titularidade dos órgãos que os adquiriram. Mas admite-se entender que, para o adequado exercício da função executiva, frequentemente interpretada como a atuação finalística do Estado, a administração pública exige uma estrutura complexa, composta por indivíduos, interesses e bens (Meirelles, 2008; Medauar, 2005 *apud*

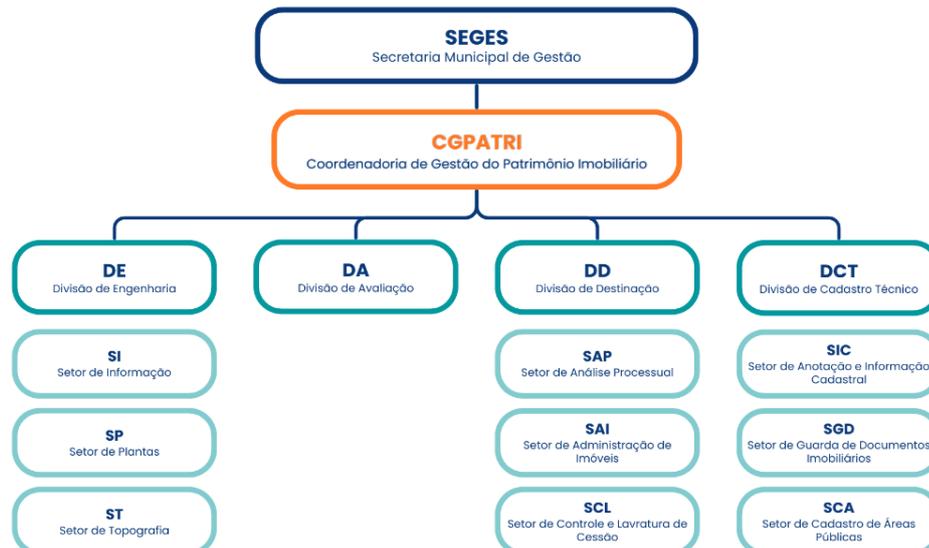
Alves; Aguiar, 2022). Esse gerenciamento é realizado por meio de instrumentos administrativo-jurídicos orientados pela contrapartida pública.

2.1 Estrutura administrativa da SEGES/CGPATRI

O Decreto Municipal nº 62.208/2023 dispõe sobre a reorganização da SEGES, e estabelece as atribuições do órgão, que incluem a elaboração e o controle das políticas necessárias para o funcionamento adequado da PMSP, associadas aos princípios de eficiência, eficácia e economicidade dos fluxos processuais de trabalho. Dentre as unidades que integram a SEGES, a CGPATRI é a responsável por administrar os bens patrimoniais imóveis pertencentes à administração direta municipal.

A estrutura organizacional da CGPATRI é constituída por quatro diretorias: a Divisão de Engenharia (DE), a Divisão de Avaliação (DA), a Divisão de Destinação (DD) e a Divisão de Cadastro Técnico (DCT), essas subdivididas em setores internos, conforme demonstrado no organograma abaixo (Figura 1):

Figura 1: Organograma e estrutura organizacional da CGPATRI.



Fonte: Decreto Municipal nº 62.208/2023; elaborado pela autora, 2025.

As responsabilidades legais da CGPATRI que este trabalho se propõe a discutir, identificar fragilidades e oferecer contribuições, são as determinadas pelo artigo 307 do PDE (São Paulo, 2016), que determina a elaboração de um plano de gestão das áreas públicas. Esse plano deve conter um diagnóstico da situação atual do patrimônio imobiliário municipal, além de estratégias para o manejo das informações relacionadas a esses bens. A organização e

disponibilização das informações cadastrais referentes aos bens imóveis municipais não apenas tem o potencial de facilitar o gerenciamento efetivo e transparente dos acervos do órgão, mas também é uma exigência da legislação vigente.

A publicação da relação de áreas municipais é igualmente exigida pela Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP – Lei Municipal nº 0/2006), pela Lei Municipal nº 10.906/1990, e amparada pela Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal nº 12.527/2011) que determina a divulgação proativa de informações de utilidade pública. Atualmente, não há na CGPATRI um cadastro que ofereça subsídios necessários para a execução plena dessa competência, a ser analisado nos tópicos seguintes.

2.2. Diagnóstico geral da gestão do patrimônio imobiliário no município de São Paulo

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2024), em publicação recente da Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal, selecionou 29 temas que, conforme estabelecido pela Portaria TCU nº 81/2024, podem ser compreendidos como objetivos ou áreas governamentais de grande relevância estratégica para o país, expostos a riscos substanciais capazes de comprometer significativamente os resultados das políticas públicas. Entre os riscos identificados, está a má-gestão do patrimônio imobiliário público da União, que se caracteriza, sobretudo, por “sistemas de informação obsoletos e não integrados”, “baixa confiabilidade dos dados”, “excesso de burocracia para destinação de imóveis” e “gestão ineficiente da oferta e da demanda de imóveis” (TCU, 2024).

Apesar da crescente preocupação sobre a temática da gestão do patrimônio imobiliário, no Brasil, análogo ao cenário mundial², há uma escassez de boas práticas na administração pública (Alves; Aguiar, 2022). Em nível municipal, o Relatório Anual de Fiscalização do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP, 2023) identifica fragilidades compatíveis às identificadas no âmbito federal, diagnosticando a necessidade do banco de dados do órgão gestor municipal em representar a situação factível dos seus bens imóveis.

Como solução, o documento aponta a “necessidade de maior integração de informações dos sistemas da CGPATRI”, assim como da “realização de inventários dos imóveis registrados nos diversos cadastros, de modo a evitar a classificação inadequada” (TCMSP, 2023). Essa situação cadastral impacta aspectos substanciais, como o conhecimento real sobre os ativos imobiliários, sua localização e as funções que desempenham ou deveriam desempenhar ao Estado (Alves; Aguiar, 2022).

Diante dessas fragilidades, é destacada a importância do exercício governamental em adotar procedimentos e instrumentos de gestão que assegurem a eficiência do ciclo de vida de um bem imóvel público³, a eficácia na sua atribuição e a efetividade na sua destinação, sempre orientados pelo interesse público. Nesse sentido, conforme expõem os autores Alves e Aguiar (2022) sobre o contexto federal, é igualmente fundamental que o município de São Paulo adote uma visão estratégica de longo prazo, combinando a capacidade de tomar iniciativas criativas com a habilidade de antecipar problemas.

2.3 Transformação digital aplicada à gestão territorial

Com o avanço do arcabouço legislativo no Brasil – especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e posteriormente do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) –, consolidaram-se dispositivos voltados à regulamentação dos conflitos urbanos decorrentes do crescimento acelerado das cidades, notadamente a partir da década de 1970, período em que o espaço urbano passou a ser apropriado como local de acumulação de mais-valias e intensificação de disputas fundiárias. Nesse contexto, como observa Rolnik (2001), as inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade posicionam-se em três eixos principais: a introdução de novos instrumentos de natureza urbanística, com o objetivo de induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; a adoção de uma nova estratégia de gestão urbana, que incorpora a participação direta da população nos processos decisórios sobre a cidade; e a ampliação dos mecanismos de regularização das posses em áreas urbanas.

A obrigatoriedade imposta aos municípios de elaborarem estratégias de planejamento, como os Planos Diretores, evidencia a valorização crescente das políticas voltadas à organização territorial e à promoção do desenvolvimento sustentável das cidades. Contudo, o território urbano encontra-se em constante processo de transformação, o que impõe desafios significativos à atuação da gestão pública no que tange ao monitoramento, à atualização e à efetividade dessas diretrizes. Em São Paulo, a maior metrópole da América Latina, o aumento do volume de dados geoespaciais, associada à complexidade das dinâmicas urbanas, torna a aplicação de técnicas de geoprocessamento uma ferramenta eficaz no monitoramento das transformações de uso e ocupação do solo (Farina, 2006), além de subsidiar a tomada de decisões baseada em evidências. Marcos normativos, abordados na sequência desta seção, têm orientado e estruturado a implementação de Sistemas de Informações Geográficas (SIG) nos diversos órgãos da PMSP, com exercícios vinculados ao planejamento territorial urbano, em consonância com a tendência de aplicação da transformação digital na gestão pública, de

regulamentação do acesso às informações e de transição dos procedimentos físicos para digitais.

O SIG é composto por um conjunto de ferramentas programáveis que processam e integram dados originários de múltiplas fontes, possibilitando a representação espacial de fenômenos associados a locais específicos na Terra. A Lei Municipal nº 16.050/2014, que aprova o PDE, organiza um conjunto de diretrizes, ações e instrumentos, e tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Na Seção IV, “Do Sistema Geral de Informações”, é determinada a incorporação e atualização permanente de dados georreferenciados nos cadastros da PMSP:

Art. 352. A Prefeitura manterá atualizado, permanentemente, o sistema municipal de informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, **patrimoniais**, administrativas, físico-territoriais, geológicas, ambientais, imobiliárias, segurança e qualidade de vida e outras de relevante interesse para o Município, progressivamente georreferenciadas em meio digital. (São Paulo, 2014, grifo da autora)

Em consonância, o Decreto Municipal nº 57.770/2017 regulamenta o Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo (SIG-SP), e estabelece diretrizes para o desenvolvimento padronizado de dados geoespaciais produzidos pelos órgãos da PMSP. O dispositivo oficializa, em suas considerações, a utilização desse instrumento para a “produção, manutenção, análise, disseminação e divulgação de informações mapeadas”. Como estabelece o art. 3º, “é um sistema aberto, integrador, dinâmico e permanente, em constante adequação à realidade urbana e à evolução das ferramentas tecnológicas” (São Paulo, 2017).

A normatização do SIG-SP possibilitou a criação do GeoSampa, o Mapa Digital da Cidade de São Paulo (MDC), em que estão disponibilizadas informações detalhadas sobre o território paulistano, como dados relativos a limites administrativos, censos demográficos, uso e ocupação do solo, zoneamento, áreas de risco, entre outros. Acessível ao público em geral, a plataforma promove a transparência e o acesso à informação, além de desburocratizar fluxos de consulta à informação pela administração direta e indireta da PMSP. Esses dados também subsidiam a produção de pesquisas e possibilitam o fortalecimento do exercício do controle social pelos cidadãos.

Em concordância com os marcos normativos e a tendência de produção de estratégias de transformação digital, são diversas as abordagens teóricas que enfatizam o potencial da inovação tecnológica em otimizar os recursos humanos e financeiros no controle gerencial da administração pública, comumente restringida por sua capacidade operacional limitada (Vaz, 2017; Vagnani e Volpe, 2017; Chen, 2017; e Talukder, 2012 *apud* Orlandi *et al.*, 2021).

2.4 Sistema GeoPatri

Além da natureza jurídica complexa do patrimônio imobiliário municipal, composto por bens de múltiplas origens, tipologias e estados de regularização documental⁴, a situação cadastral desses bens caracteriza-se pela fragmentação das informações em diferentes acervos físicos e digitais, independentes entre si (São Paulo, 2018; TCMSP, 2023). Também, uma parcela significativa das áreas não está territorialmente representada, embora acompanhadas de peças gráficas com indicações da localização referida (*Ibidem*). Fatores como os citados tornam a análise do território difícil e, conseqüentemente, obstaculizam a sua gestão.

Esse contexto, entretanto, começou a se alterar com o desenvolvimento do Plano de Modernização do Cadastro de Áreas Públicas (CAP) da CGPATRI (São Paulo, 2018), em elaboração desde 2016, que propôs um novo método de cadastramento digital – a ser aprofundado em seção específica. A partir de então, houve o empenho do corpo técnico da CGPATRI em promover ações de inovação sobre o acesso às informações patrimoniais e otimização dos fluxos processuais internos, com o objetivo de desenvolver uma gestão efetiva das áreas públicas municipais. Essas iniciativas oportunizaram uma mudança de paradigma em relação às atribuições da unidade, que culminou, em 2023, na contratação do GeoPatri.

Organizado para atender as responsabilidades legais previstas à unidade, o GeoPatri tem como objetivo promover maior eficiência, impessoalidade e transparência nos fluxos operacionais de análise e consulta sobre as informações cadastrais da unidade, além de outras referências jurídicas, processuais, geográficas *etc.* Dividido em duas fases, o escopo contratual da 1ª fase do projeto do GeoPatri abrange a integração entre os bancos de dados internos da CGPATRI, enquanto a 2ª fase será destinada à articulação com sistemas produzidos por órgãos externos.

Atualmente, para a entrega inicial do sistema, o GeoPatri está composto por 15 camadas de dados geoespaciais (Quadro 1):

Quadro 1: Camadas disponibilizadas no sistema GeoPatri (abril de 2025).

	Nome da camada	Natureza do acervo	Diretoria responsável	Período de produção	Status no GeoPatri
1	Gegran Tietê	Histórico, Físico, Mapa-base	CGPATRI	-	Concluído
2	Gegran 1972-1973	Histórico, Físico, Mapa-base	CGPATRI	-	Concluído
3	Gegran 1974	Histórico, Físico, Mapa-base	CGPATRI	-	Concluído
4	Gegran 1980	Histórico, Físico, Mapa-base	CGPATRI	-	Concluído

5	Croquis patrimoniais	Físico	DCT/SIC	Acervo físico produzido até 2017, digitalização em andamento	Concluído
6	Áreas cedidas (AC)	Físico-digital	DCT/SCA DD/SCL	Acervo ainda produzido	Concluído
7	Cessão de terceiros	Físico-digital	DCT/SCA DD/SCL	Acervo ainda produzido	Concluído
8	Ocorrências	Digital	DCT/SIC DE/SI	Produzidos a partir de 2023	A iniciar
9	Cadastro de documentos imobiliários	Físico-digital	DCT/SGD	Acervo ainda produzido	Concluído
10	Cadastro de área pública (CAP)	Digital	DCT/SCA	Produzidos a partir de 2017	Concluído
11	Cadastro de área de terceiros (CATE)	Digital	DCT/SCA	Produzidos a partir de 2017	Concluído
12	Controle de entrada	Digital	Gabinete	Produzidos a partir de 2025	Concluído
13	Plantas DGPI	Digital	DE/SP	Produzidos a partir de 2015	Concluído
14	Quadrículas de plantas	Digital	DCT/SCA	Produzidos a partir de 2017	Concluído
15	Áreas públicas municipais (APM)	Digital	Não definido	Não indefinido	A iniciar

Fonte: SEGES/CGPATRI, 2025; elaborado pela autora, 2025.

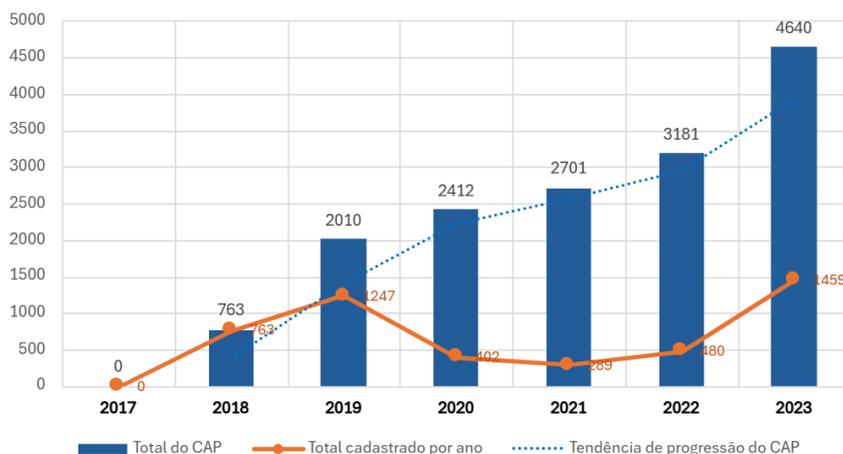
Apesar dos empenhos do corpo funcional da CGPATRI em consolidar todas as informações produzidas por suas divisões internas no GeoPatri, seus respectivos bancos de dados ainda não são capazes de acompanhar as contínuas transformações do solo, nem de assegurar o pleno conhecimento sobre a situação patrimonial das áreas públicas do município de São Paulo.

2.5 Cadastro de Áreas Públicas – CAP

Instituído pela Portaria SMG nº 97/2017, o método de cadastramento estruturado no Plano de Modernização do CAP teve como objetivo proporcionar uma visão territorial integrada do patrimônio imobiliário municipal. A normativa determina que os bens incorporados pela PMSP deverão ser cadastrados nele, ainda que registrados anteriormente em outros acervos da CGPATRI, estabelecendo dois principais fluxos de produção, o de vetorização⁵ de áreas recentemente incorporadas, e outro de transição das áreas cadastradas nos acervos físicos produzidos até 2017.

A partir dos Relatórios de Áreas Públicas⁶, publicados no *site* da CGPATRI e referentes ao período de 2017 e 2023, foi possível identificar o total de 4.640 bens imóveis registrados no CAP, conforme demonstrado no Gráfico 1 de evolução da produção dessa base durante os anos:

Gráfico 1: Evolução da produção do CAP (2017-2023).



Fonte: Relatório de Áreas Públicas 2017-2023, SEGES/CGPATRI; elaborado pela autora, 2025.

Em contraposição com a estimativa do valor total de documentos a serem analisados e cadastrados⁷ – dos acervos de Croquis Patrimoniais, plantas de parcelamento, plantas expropriatórias, Quadras Públicas (QP, antigas Áreas M) e Espaços Livres (EL, antigos Lotes M)⁸, que são utilizados como referências para a identificação de uma área pública municipal –, a quantidade dos bens imóveis registrados no CAP representa 8,42% desse universo⁹. O CAP ainda está em processo de consolidação, e outros acervos permanecem sendo fontes de pesquisa sobre o patrimônio imobiliário municipal.

Nos bancos de dados da unidade, a base do CAP é produzida conforme os registros imobiliários oficiais e conseqüentemente, com poder de comprovar se uma área é pública ou não. Entretanto, por seguir uma lógica cartorial, em que o desenho é baseado nesses documentos registrários de origem da titularidade municipal do bem, o acervo do CAP acabou reproduzindo a inflexibilidade dos demais cadastros, os quais não correspondem à dinâmica territorial urbana. A título de exemplificação, uma matrícula pode considerar um fragmento de área que, por si só, não a representa como um todo, configurando um registro patrimonial imobiliário dependente de complementação.

Considerando as fragilidades identificadas, quanto à necessidade de separação entre os cadastros de origem de um bem imóvel municipal e de situação fática do acervo patrimonial – demonstradas pelo Plano de Modernização do CAP (São Paulo, 2018) –, no ano de 2023, um outro método de cadastramento foi proposto pelos servidores técnicos da DCT, objeto de pesquisa deste trabalho: a camada de Áreas Públicas Municipais (APM).

3 PROJETO-PILOTO

Este trabalho tem como objeto de pesquisa a camada de Áreas Públicas Municipais (APM) do GeoPatri, no esforço de dar prosseguimento à conceituação e estruturação do tema em conjunto com os técnicos da CGPATRI. Dentre as soluções compreendidas pelo sistema, somente a proposta da camada mencionada prevê a representação da situação fática dos bens públicos municipais, baseada na contiguidade territorial e uso dessas áreas.

Contudo, tratando-se de um método de mapeamento inédito, a elaboração de um projeto-piloto demonstrou ser essencial para gerar mais informações sobre a camada de APM, avaliar a viabilidade operacional, testar a aplicação prática da solução e identificar deficiências antes de comprometer recursos, além de garantir que as etapas futuras de implementação do cadastro sejam bem-sucedidas. O projeto-piloto conferiu maior credibilidade à proposta, demonstrando ser fundamental na argumentação da proposta do corpo técnico às autoridades tomadoras de decisão, como instrumento de convencimento. Com esse propósito, foi estabelecido em janeiro de 2025, o Grupo Interno Técnico (GIT) para desenvolvimento colaborativo da camada de APM.

3.1 Grupo Interno Técnico e definição do escopo da camada de APM

O GIT foi formado por representantes de todas as divisões internas da CGPATRI e outros colaboradores. No total, aconteceram 5 encontros gerais, em que os membros integrantes discutiram de modo abrangente sobre os objetivos estratégicos que deveriam ser atendidos pela camada de APM; e 4 encontros técnicos, dedicados à realização de um projeto-piloto. Os objetivos inicialmente definidos para o projeto foram:

- Quantificar e qualificar o patrimônio público da PMSP;
- Prospectar com maior eficiência as áreas públicas municipais disponíveis para políticas públicas; e
- Acompanhar, monitorar e destinar com maior eficácia as áreas públicas municipais.

Inicialmente, a definição do conceito e a estruturação da camada de APM deve contemplar as necessidades técnicas e de gestão da CGPATRI. Partindo desses pressupostos, a camada visa quantificar, localizar e qualificar as áreas sob propriedade municipal, de acordo com as diretrizes legais e administrativas da unidade.

Na primeira reunião do GIT, realizada em 17/01/2025, foi formalizado o interesse da CGPATRI em assegurar que a camada de APM forneça subsídios necessários para promover

uma gestão eficaz das áreas públicas municipais, com base na integração de bancos de dados atualizados e qualificação dos imóveis, para orientação da tomada de decisões. Nessa data, também foi estabelecido o escopo da camada de APM, que deverá abranger apenas os imóveis sob titularidade da PMSP e estabelecer integrações com bancos de dados internos ou externos disponibilizados no GeoSampa. Portanto, não foram considerados os imóveis de propriedade da administração indireta, assim como os utilizados pela administração direta, mas que não são de sua propriedade.

Primeiramente, em virtude das limitações operacionais e do contexto institucional da CGPATRI, que atualmente não dispõe de estrutura para assumir a produção de informações que não sejam de sua competência direta, a inserção de novos dados no processo de cadastramento da camada de APM demonstrou ser inviável sob dois aspectos principais. O cruzamento com sistemas externos em processo de consolidação requer elevado grau de articulação intersecretarial, o que extrapola o escopo originalmente previsto para a fase inicial do projeto. Em seguida, identificou-se o risco de incorporar dados em que a confiabilidade não poderia ser assegurada sem a legitimação dos órgãos responsáveis. Optou-se, conseqüentemente, por considerar exclusivamente as integrações com bancos de dados institucionalmente validados pelas unidades produtoras da informação e disponíveis no GeoSampa.

A camada de APM poderá, em etapas posteriores, contemplar processos de articulação intersecretarial, com vistas à integração entre bancos de dados produzidos por outras secretarias municipais. Nos termos do Decreto Municipal nº 57.770/2017, que regulamenta o SIG-SP e anteriormente citado, compete ao Grupo Técnico Intersecretarial do Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo (GTI-SIG) a responsabilidade pela gestão, atualização e manutenção contínua das informações geoespaciais provenientes de seus órgãos vinculados (São Paulo, 2017).

Também foi considerada, no escopo da conceituação e estruturação da APM, a situação contratual vigente entre a CGPATRI e a Prodram, relativa ao desenvolvimento do GeoPatri, que estabeleceu limitações no desenvolvimento da camada de APM. Entre as principais restrições, destacam-se a escassez de horas de serviço remanescentes e a exigência de comprovação da viabilidade técnica das propostas apresentadas. Essas condicionantes reforçaram a importância de uma abordagem criteriosa, priorizando ações que estejam dentro das capacidades operacionais atualmente disponíveis e que apresentem menor grau de incerteza quanto à sua implementação.

3.2 Etapas de desenvolvimento do projeto-piloto

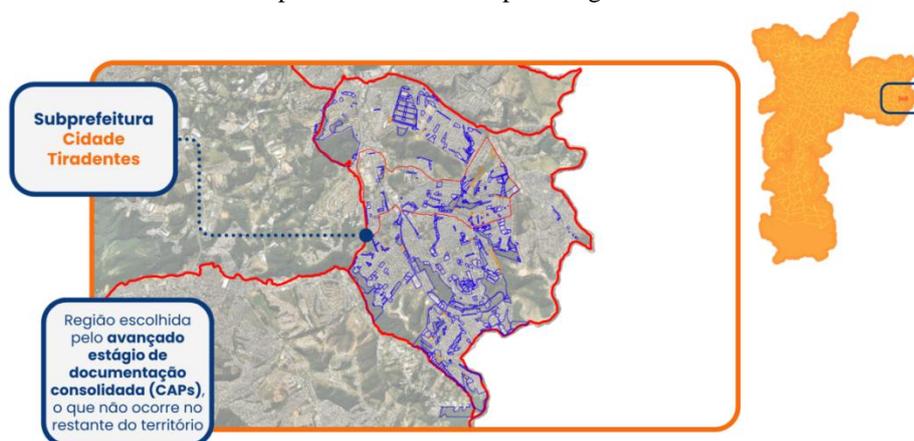
O desenvolvimento do projeto-piloto compreendeu as etapas de: (1) delimitação do recorte geográfico; (2) critérios e definição da vetorização; (3) identificação das necessidades de gestão do Cadastro de Áreas Públicas Municipais; e (4) detalhamento das integrações almeçadas, a serem detalhadas nas próximas seções.

3.2.1 Delimitação do recorte geográfico

A primeira etapa do projeto-piloto consistiu na delimitação do recorte geográfico do município de São Paulo, com base no estágio de consolidação da documentação cartorial das áreas públicas por região. Os valores utilizados foram os produzidos por um dos servidores técnicos integrantes do GIT¹⁰, que estabeleceu uma relação entre a quantidade de CAPs atualmente registrados nos bancos de dados da DCT, com a estimativa de documentos a serem cadastrados dos acervos que são utilizados como referências para a identificação de uma área pública municipal. O critério de seleção adotado fundamenta-se no princípio de que toda área sob titularidade da PMSP necessita de um registro comprobatório.

A área selecionada, portanto, foi a Subprefeitura da Cidade Tiradentes, demonstrada na Figura 2, composta pelo total de 314 CAPs existentes.

Figura 2: Recorte geográfico da Subprefeitura da Cidade Tiradentes, com identificação e quantificação das áreas públicas vetorizadas por categorias.



Fonte: GIT, SEGES/CGPATRI, 2025.

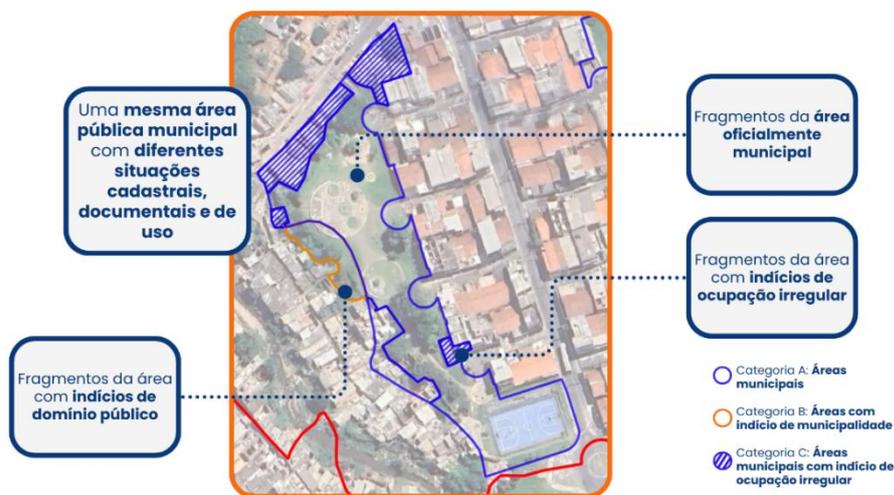
3.2.2 Critérios e definição da vetorização

Na segunda etapa, os objetivos foram o aperfeiçoamento dos parâmetros de vetorização, a partir da experiência prática obtida com o projeto-piloto, e a definição conceitual da camada de APM. Inicialmente, a equipe de produção adotou como referência os

registros do CAP, assim como outros documentos relativos aos bens municipais, utilizados como base para a análise. Esse conjunto documental também se apoiou na utilização de ortofoto recente. As camadas que subsidiaram a identificação das áreas públicas encontram-se disponíveis no GeoSampa e, portanto, no projeto desenvolvido no *software* QGIS, ferramenta utilizada rotineiramente pelo corpo técnico da CGPATRI para fins de análise territorial e cadastramento georreferenciado.

O conceito geral da camada de Áreas Públicas Municipais (APM) manteve-se inalterado desde sua concepção, sendo definido como a representação da situação fática de uma área pública municipal, baseada em sua contiguidade territorial e uso, passíveis de atualização contínua. Subsequentemente, após a vetorização inicial das áreas públicas para fins de testes e as discussões técnicas entre os membros da equipe de produção sobre as dificuldades identificadas no processo, identificaram-se três categorias inerentes à APM. São essas: (a) áreas municipais; (b) áreas com indício de titularidade municipal; e (c) áreas municipais com indício de ocupação irregular. No caso de áreas contíguas que apresentam diferentes categorias quanto à situação cadastral, documental e de uso distintas, todas deverão ser associadas ao mesmo código APM, como forma de garantir sua vinculação e permitir uma visualização integrada do bem imóvel como um todo (Figura 3).

Figura 3: Exemplo de uma área pública municipal com diferentes situações cadastrais, documentais e de uso, mas sobre um mesmo código APM.



Fonte: GIT, SEGES/CGPATRI, 2025.

As (a) áreas municipais, dizem respeito aos bens já incorporados ao patrimônio imobiliário municipal, isto é, àquelas que possuem documentação formal em nome da PMSP, independentemente de estarem destinadas a algum uso público específico. A principal base de referência para essa categoria é o CAP, dado seu vínculo direto com registros cartoriais entre

outros documentos. Como diretriz de representação espacial, o polígono correspondente deverá refletir a ocupação real da área, observando-se elementos físicos delimitadores – como muros, cercas e outras barreiras – que indiquem usos distintos. A vetorização dessa categoria poderá, inclusive, revelar a necessidade de inserção de um novo CAP ou de correção de um existente, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo da base patrimonial, já que a APM é uma camada dependente da qualificação e aumento da agilidade de cadastramento dos CAPs.

Em contraposição, as (b) áreas com indício de titularidade municipal correspondem aos bens imóveis utilizados de forma incontestável para fins públicos, porém, com ausência de documentação que comprove formalmente a titularidade do município. Nessa categoria, podem ser observados como evidências a implantação de equipamentos públicos ou o acesso livre e desimpedido das áreas. Esses fatores podem indicar a necessidade de estudos de domínio sobre a área ou a complementação das informações da CGPATRI com outros sistemas de informação externos referentes às áreas públicas municipais, além de contribuir para uma estratégia de priorização do cadastramento interno da unidade.

Por fim, as (c) áreas municipais com indício de ocupação irregular, conforme expressado pelo título, compreendem os bens incorporados ao patrimônio imobiliário municipal que aparentam estar ocupados irregularmente, como construções de uso particular em áreas públicas não previstas. A delimitação dessas áreas ocorreu através da identificação visual por ortofoto mais recente disponível e aferição via Street View. Assim como as demais, essa categoria pode indicar a necessidade de vistoria e possível reintegração de posse.

Os encaminhamentos previstos para cada tipo de categoria demonstram o esforço da camada de APM na melhoria contínua dos bancos de dados internos da CGPATRI. No total, foram vetorizados 553 polígonos durante o período de 3 semanas, por uma equipe de produção formada por 3 arquitetos e urbanistas, 2 estagiárias de Arquitetura e Urbanismo e 1 residente em Gestão Pública¹¹. Desse valor, 342 referem-se à categoria de (a) áreas municipais, 37 à de (b) áreas com indício de titularidade municipal e 174 à de (c) áreas municipais com indício de ocupação irregular.

3.2.3 Identificação das necessidades de gestão da camada de APM

Na terceira etapa do projeto-piloto, a equipe adotou a técnica de desdobramento de perguntas, partindo de questões gerais para específicas, como forma de identificar as necessidades de gestão da CGPATRI na otimização dos procedimentos de prospecção e destinação de áreas públicas municipais, objetivando torná-las mais eficientes e eficazes.

Como resolução, foram estabelecidos os seguintes tipos de análise a serem contemplados pelos atributos da camada de APM, especificados na seção posterior: Área Pública Municipal – APM, localização, informações processuais, informações fundiárias, uso oficial, uso real, áreas de risco e recursos naturais, e legislação urbana.

3.2.4 Detalhamento das integrações almejadas

Na quarta e última etapa do projeto-piloto, com base nas categorias de análise previamente definidas, um levantamento detalhado dos metadados disponibilizados no GeoSampa foi realizado para verificar as integrações necessárias com a camada de APM. Esse detalhamento objetivou atingir as necessidades de gestão da CGPATRI e otimizar o tempo de produção da Prodam, empresa contratada para desenvolver o GeoPatri.

Considerando o caráter dinâmico e flexível da camada de APM, prevista para acompanhar as transformações urbanas do município de São Paulo, a decisão em compor uma camada a partir da sumarização por integração na Infraestrutura Municipal de Dados Espaciais (IMDE), programada com bancos de dados produzidos por outros órgãos, estabelece um ciclo de produção e manutenção mais sustentável. O cruzamento com bases internas e externas à unidade também possibilita um melhor conhecimento do universo das áreas públicas municipais, e fornece respostas a perguntas como: a área é pública? Está disponível? Onde está localizada? Qual o seu uso real? Está de acordo com o previsto oficialmente? Quais são suas limitações físicas e construtivas? Como se relaciona com o sistema de planejamento da cidade?

Em outras palavras, é possível obter informações relacionadas a uma determinada área através do cruzamento espacial entre um polígono desenhado na camada e os outros bancos de dados pré-definidos na seleção dos atributos. Esse procedimento foi programado por um servidor da DCT¹², com experiência em geoprocessamento, e possibilitou verificar a viabilidade técnica da proposta de conceituação e estruturação da camada de APM.

Para cada atributo, foram detalhados os seguintes critérios, dispostos no Anexo 1:

- Prioridade de integração para SEGES/CGPATRI – categorias definidas a partir da verificação de esforços nos testes de viabilidade e estatísticas do projeto-piloto;
- Categorias de análise – grupo temático do atributo;
- Atributo – nome do atributo;
- Descrição – o que é o atributo;

- Órgão responsável – quem produz o dado; e
- Camada de origem no GeoSampa – a qual camada do GeoSampa está associada.

Além dos testes de viabilidade técnica dos cruzamentos com outros bancos de dados, foi desenvolvido pelas estagiárias de Arquitetura e Urbanismo, sob orientação dos arquitetos e urbanistas da equipe de produção, um modelo de relatório automático da camada de APM, para visualização integral e facilitada das informações. Por meio da ferramenta Atlas do QGIS, um relatório é gerado, com a imagem da área pública, legenda, informações dos atributos sintetizadas e carimbo da PMSP.

3.3 Análise exploratória dos resultados do projeto-piloto

A adoção de um modelo de desenvolvimento colaborativo para a camada de APM destacou a efetividade do processo de implementação da proposta, uma vez que os atores responsáveis por sua execução foram entendidos como elementos-chave no desempenho final desse cadastro. Ainda, como o fluxo de produção da APM estará relacionado às rotinas de trabalho já estabelecidas nas divisões internas da CGPATRI, essa abordagem “de baixo para cima”¹³ atuou como forma de validação do conceito e estruturação pelas partes envolvidas. É fundamental que os agentes implementadores conheçam e estejam comprometidos com a proposta, seus objetivos e diretrizes, a fim de evitar a adoção de parâmetros distintos dos originalmente previstos, capazes de comprometer sua operacionalização e prejudicar o alcance dos resultados esperados.

Quanto aos resultados obtidos, o projeto-piloto possibilitou identificar a viabilidade de implementação das propostas, dimensionar parcialmente os esforços e impactos do trabalho, definir ações prioritárias e demonstrar a necessidade de planejamento operacional futuro. Dentre as informações geradas, estão as seguintes (Tabela 1):

Tabela 1: Estatísticas geradas pelo projeto-piloto realizado sobre a Subprefeitura da Cidade Tiradentes.

Universo do projeto-piloto	Quantidade	Área (m²)
Total de informações base para a APM		
CAPs	317	2.785.660
ACs em vigor	32	402.528
Equipamentos	575	Pontos
Resultados do projeto-piloto		
Total de áreas públicas municipais		
APM	553	4.764.599
Classificação por tipo documental e de uso		
Área municipal	342	2.360.950

<i>APMs com ACs ocupando +75% da área</i>	48	404.481
<i>APMs com equipamentos</i>	107	1.540.540
Áreas com indícios de municipalidade	37	79.479
Áreas com indícios de ocupação irregular	174	379.149
Áreas com ocupação irregular		
<i>Favela, núcleo, loteamento</i>	107	946.444
<i>Favela, núcleo, loteamento ocupando +75% da área</i>	64	504.482
<i>Ocupações aparentemente irregulares sem processo de regularização</i>	134	203.607

Fonte: GIT, SEGES/CGPATRI, 2025.

Concluiu-se, em decorrência dos resultados, que os objetivos previamente definidos para o projeto da camada de APM, de quantificar e qualificar o patrimônio público da PMSP e de prospectar com maior eficiência as áreas públicas municipais disponíveis para políticas públicas tiveram sua viabilidade técnica comprovada. Dentre os produtos, o projeto-piloto realizado sobre a Subprefeitura da Cidade Tiradentes obteve o valor total de áreas públicas municipais; a classificação dessas áreas por tipo documental e de uso; a representação e visualização geográfica das áreas, cruzadas automaticamente às informações disponibilizadas pelas camadas do GeoSampa; e a caracterização dessas áreas.

Com relação ao objetivo de acompanhar, monitorar e destinar com maior eficácia as áreas públicas municipais, esse deverá ser alcançado durante e/ou após a implementação da camada de APM, ou a partir da realização de testes adicionais. Não obstante, alguns desafios foram evidenciados com o desenvolvimento do projeto-piloto:

- Volume e complexidade do trabalho;
- Dependência da APM com a consolidação de outros bancos de dados internos; e
- Vetorização da camada de APM não faz parte de nenhum fluxo de trabalho.

À vista do diagnóstico obtido com a realização do projeto-piloto, demonstrou-se a necessidade de elaboração de um Plano de Ação específico para a implementação da camada de APM no fluxo de procedimentos da CGPATRI.

4 PLANO DE AÇÃO

Considerando a responsabilidade institucional da CGPATRI no aprimoramento da organização e disponibilização das informações cadastrais referentes aos bens imóveis municipais, além do diagnóstico decorrente da execução do projeto-piloto, este projeto de intervenção propõe a instituição de um Plano de Ação para implementação da camada de APM, dentro do contexto organizacional da unidade gestora. A proposição alinha-se às suas

atribuições legais, e oferece subsídios para o cumprimento do disposto no artigo 307 do PDE, que estabelece a obrigatoriedade em elaborar um plano de gestão das áreas públicas municipais, conforme exposto nos capítulos anteriores.

O objetivo central desse Plano de Ação é estruturar um processo de implementação da camada de APM, para consolidação de uma rotina de produção que seja efetiva, contínua e integrada com os demais fluxos de procedimentos institucionalizados pelas divisões internas da CGPATRI. Para tanto, recomenda-se a adoção das seguintes diretrizes:

- Manutenção do GIT como espaço permanente de discussão, alinhamento metodológico e engajamento dos servidores sobre a camada de APM, assegurando a efetividade dos resultados;
- Elaboração de um Plano de Ação por fases, com a definição de áreas prioritárias a partir da análise combinada entre o esforço técnico necessário e o impacto previsto para a gestão do patrimônio imobiliário municipal;
- Articulação intersecretarial com outros órgãos, a partir do GTI-SIG, para consolidar a integração do GeoPatri com os demais sistemas da PMSP relacionados às áreas públicas, e garantir a disponibilidade de recursos básicos na busca por informações;
- Criação de fluxos integrados de cadastramento, que integrem tanto os registros oriundos de metodologias anteriores (CAPs, ainda em fase de migração para o GeoPatri), quanto os produzidos sob a nova abordagem;
- Descentralização do fluxo de trabalho, distribuindo as atividades entre os servidores que compõem o Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia (QEAG) e/ou assessores técnicos de todas as divisões da CGPATRI, com vistas a otimizar recursos humanos e evitar sobrecarga em divisões específicas;
- Desenvolvimento de materiais de capacitação, como manuais voltados à adoção de um procedimento operacional padrão;
- Garantia do cumprimento de cronogramas estabelecidos;
- Encaminhamento das áreas com indícios de municipalidade ou ocupação irregular para estudos de domínio e vistorias técnicas, promovendo a contínua qualificação da base cadastral;
- Disseminação dos relatórios parciais de produção da camada de APM com demais órgãos, de forma a obter devolutivas sobre as áreas ocupadas por essas instituições e/ou ainda não incorporadas no cadastro da CGPATRI, e a publicação geral desses

documentos como incentivo à promoção do controle social e da produção de trabalhos acadêmicos relacionados ao patrimônio imobiliário público;

- Discussão e estabelecimento de métodos de atualização da camada de APM, garantindo a sua dinamicidade e relevância das informações por longo período; e
- Elaboração de normativa (Ordem Interna ou Portaria), posterior à realização dos ciclos, que regulamente o cadastro, estabeleça métodos e atribua responsabilidades no fluxo de produção.

Embora o Plano de Ação – com cronograma preliminar detalhado na sequência deste capítulo – demande aprimoramentos, especialmente quanto à aplicação de revisões e à adesão efetiva das partes envolvidas, os resultados obtidos a partir do projeto-piloto dispuseram insumos suficientes para a elaboração de um levantamento inicial de esforços, a definição de resultados estimados, assim como a proposição de um fluxo inicial de produção da camada de APM, estruturado a partir dos seus principais macroprocessos. Essas questões são fundamentais para assegurar não apenas a viabilidade da proposta, mas também sua sustentabilidade institucional, em consonância com os princípios de economicidade, planejamento e transparência, que orientam a administração pública. A adoção das diretrizes propostas poderá oportunizar uma estruturação mais consolidada das rotinas de trabalho, contribuindo para o aprimoramento da gestão e governança do patrimônio imobiliário público municipal.

4.1 Cronograma preliminar e definição de áreas prioritárias

Como previamente verificado, há uma relação de dependência entre a produção da camada de APM e a consolidação da base do CAP e outras internas, que servem como referência para a identificação de áreas públicas municipais com situação documental regular. Adicionalmente, o acervo do patrimônio imobiliário do município de São Paulo apresenta elevada complexidade, tanto pela diversidade dos *status* cadastrais, quanto pela inconsistência sobre os dados originais dos bens sob responsabilidade da CGPATRI.

Portanto, com o intuito de garantir a sustentabilidade do processo e permitir ajustes durante a sua execução, recomenda-se a adoção de um plano de ação estruturado em etapas, denominado neste projeto de intervenção como “faseamento”. Esse faseamento foi definido a partir do cruzamento do esforço técnico necessário para a produção da camada de APM com o impacto previsto para a gestão do acervo, a fim de identificar áreas prioritárias a serem registradas. A análise combinada utilizou a Matriz de Esforço e Impacto como método para

classificar as 32 Subprefeituras, conforme os seguintes níveis de prioridade: muito alta – a ser realizado agora; alta – programar para fazer; média – fazer quando puder; e baixa – fazer por último.

Inicialmente, foi utilizado o levantamento do esforço técnico, realizado por um dos servidores integrantes do GIT, que considerou os documentos existentes para cada região nos acervos utilizados como base para a camada de APM, os mesmos dos expostos anteriormente. Em razão da alta disparidade entre esses valores, para reduzir a sua influência no resultado final, realizou-se a normalização dos dados, estabelecida por uma escala padronizada (de -2,5 a 2,5). Após a normalização, procedeu-se à soma dos valores por Subprefeitura, gerando um indicador de facilidade na consolidação do cadastro das respectivas áreas, uma vez que, teoricamente, a maior quantidade de CAPs disponível pode facilitar esse processo. Por outro lado, destaca-se a necessidade de revisão dos CAPs cadastrados, para padronização dos métodos utilizados no seu cadastramento, que foram alterados ao longo do tempo – o que implica que, quanto maior o número de registros consolidados, maior será o período de produção da camada de APM.

Em seguida, baseado no levantamento de solicitações via e-mail ou SEI sobre as áreas públicas municipais para o Gabinete da CGPATRI, desde o ano de 2023, foi possível analisar o grau de impacto gerencial das Subprefeituras. Isto é, identificar as regiões que concentram maior demanda e, portanto, necessitam com mais urgência da disponibilização e atualização das informações na camada de APM. Por fim, a combinação desses dois critérios – esforço técnico e impacto na gestão – resultou na definição das áreas prioritárias de ação, conforme apresentado no Quadro 2:

Quadro 2: Definição de áreas prioritárias para cadastro da APM.

Fase	Subprefeitura	Esforço	Impacto	Prioridade
F01	Ermelino Matarazzo	Baixo	Alto	Prioridade muito alta
F02	Jabaquara	Baixo	Alto	Prioridade muito alta
F03	Guaianases	Baixo	Alto	Prioridade muito alta
F04	Casa Verde-Cachoeirinha	Baixo	Alto	Prioridade muito alta
F05	Santo Amaro	Alto	Alto	Prioridade alta
F06	Vila Mariana	Alto	Alto	Prioridade alta
F07	Mooca	Alto	Alto	Prioridade alta
F08	Penha	Alto	Alto	Prioridade alta
F09	Itaim Paulista	Alto	Alto	Prioridade alta
F10	Lapa	Alto	Alto	Prioridade alta
F11	Sé	Alto	Alto	Prioridade alta

F12	Perus	Baixo	Baixo	Prioridade média
F13	Cidade Tiradentes	Baixo	Baixo	Prioridade média
F14	Parelheiros	Baixo	Baixo	Prioridade média
F15	Vila Prudente	Baixo	Baixo	Prioridade média
F16	São Miguel	Baixo	Baixo	Prioridade média
F17	São Mateus	Baixo	Baixo	Prioridade média
F18	Sapopemba	Baixo	Baixo	Prioridade média
F19	Cidade Ademar	Baixo	Baixo	Prioridade média
F20	Jaçanã-Tremembé	Baixo	Baixo	Prioridade média
F21	Aricanduva-Formosa-Carrão	Baixo	Baixo	Prioridade média
F22	Santana-Tucuruvi	Baixo	Baixo	Prioridade média
F23	Ipiranga	Baixo	Baixo	Prioridade média
F24	Freguesia-Brasilândia	Alto	Baixo	Prioridade baixa
F25	Vila Maria-Vila Guilherme	Alto	Baixo	Prioridade baixa
F26	Itaquera	Alto	Baixo	Prioridade baixa
F27	Pinheiros	Alto	Baixo	Prioridade baixa
F28	Pirituba-Jaraguá	Alto	Baixo	Prioridade baixa
F29	M'Boi Mirim	Alto	Baixo	Prioridade baixa
F30	Capela Do Socorro	Alto	Baixo	Prioridade baixa
F31	Campo Limpo	Alto	Baixo	Prioridade baixa
F32	Butantã	Alto	Baixo	Prioridade baixa

Fonte: GIT, SEGES/CGPATRI, 2025; elaborado pela autora, 2025.

Definidas as áreas prioritárias para a produção da camada de APM, tornou-se possível estabelecer as atividades do Plano de Ação. Com a consolidação do GIT, os processos de alinhamento das necessidades da camada de APM e de deliberação da exigência em elaborar um subsequente planejamento, foram superados. Durante os encontros, houve a mobilização das divisões internas da CGPATRI, que determinaram que a modelagem e estruturação da APM serão abrangidas pelo contrato de sustentação da SEGES com a Prodam¹⁴, a ser formalizada. Posteriormente, a produção da camada será contemplada no seu contrato aditivo. O custo adicional estimado para sua operacionalização estará contemplado por esses contratos.

Em relação ao Plano de Ação, no Apêndice 1 é apresentada uma proposta inicial das atividades a serem desempenhadas, com o propósito de garantir a eficácia do processo de produção da APM. O cronograma também inclui a definição do prazo estimado, a natureza da meta a ser atingida, o grau de articulação necessário, o perfil dos servidores com competência para executar a atividade e o indicador de monitoramento dos resultados.

Deverá ser examinado entre os integrantes do GIT e os agentes implementadores da camada de APM, a necessidade de adequação das atividades dispostas no cronograma preliminar. É igualmente fundamental definir, em sequência, o fluxo de trabalho a ser adotado,

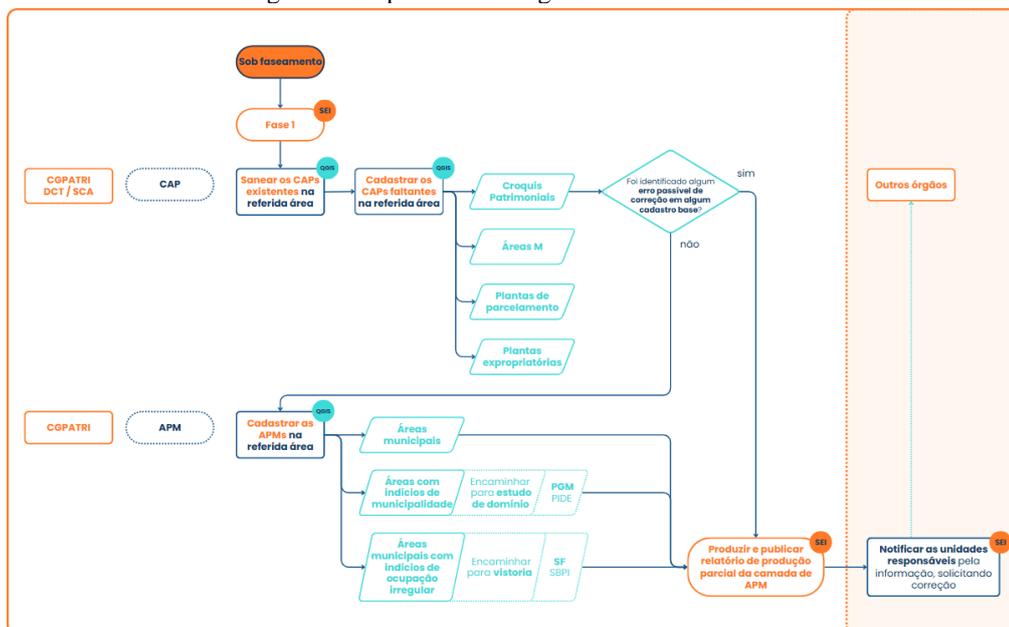
atribuindo responsabilidades e estabelecendo prazos concretos dentro dos limites estipulados. Reforça-se, também, a recomendação de que sejam pactuados encontros periódicos entre as divisões no GIT, com o intuito de realizar um balanço das ações implementadas, identificando pontos positivos e negativos, e visando possíveis melhorias contínuas no processo.

4.2 Proposta inicial de fluxo de trabalho por faseamento

O fluxo inicial para a produção da camada de APM compreende a análise documental e territorial de uma determinada região do município de São Paulo, seguida do cadastramento das áreas públicas municipais identificadas. Após registradas, fazendo uso do *software* QGIS, esse acervo patrimonial torna-se disponível para consulta no GeoPatri. Contudo, apesar dos progressos obtidos com a execução do projeto-piloto, ainda permanecem lacunas relevantes a serem esclarecidas, especialmente no que se refere à definição precisa das etapas processuais envolvidas: quais serão os pontos de entrada, os procedimentos intermediários e os resultados esperados desse fluxo? Quais divisões ou servidores estarão diretamente responsáveis por sua execução? Com que periodicidade essa atividade será realizada?

Como pontos de entrada, propõem-se duas modalidades principais. A primeira, sob faseamento, poderá consistir na pactuação entre os agentes implementadores da camada de APM, que definirá a responsabilidade pelo cadastramento das áreas públicas municipais localizadas nas Subprefeituras estabelecidas para cada fase, e conforme os prazos estipulados no cronograma preliminar (Figura 4).

Figura 4: Proposta de fluxograma sob faseamento.



Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

A segunda, poderá ocorrer simultaneamente a outros fluxos de cadastramento, conforme demanda processual, por solicitações via Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Nessa modalidade, o registro da camada de APM será capaz de ser realizado em decorrência de um novo CAP, de manifestações de outros órgãos quanto à situação de uso e cadastro dos bens imóveis, ou ainda, mediante pedidos formais de correção no banco de dados internos da CGPATRI. Entretanto, considerando o nível de maturidade da camada de APM, não é viável propor um processo de produção paralelo a iniciativas como o CAP sem a disponibilidade de acesso aos sistemas de informações bases para a identificação de uma APM.

Diante do exposto, é fundamental estabelecer articulações com diferentes órgãos da administração pública, a fim de assegurar o compartilhamento de dados relevantes para as atividades desempenhadas na CGPATRI. Como exemplo, destaca-se a necessidade de promover a integração do sistema GeoPatri com o Sistema de Informações e Processos do Departamento de Desapropriações (PIDE), da Procuradoria Geral do Município (PGM/DEMAP) e o Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis (SBPI), da Secretaria Municipal da Fazenda (SF/DICOC); de consolidar o acesso às informações protegidas pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL/CASE) e Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB/CRF); bem como de solicitar à Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) o acesso aos registros cartorários.

Como procedimento intermediário, a proposta destaca a necessidade de saneamento e/ou cadastro dos CAPs, atividade a ser executada pelos servidores técnicos da DCT/SCA. Na sequência, procede-se à análise documental e territorial dos acervos que servirão de base para a produção da camada de APM, tarefa que poderá ser desempenhada por qualquer QEAG ou assessor técnico da CGPATRI, com competência para tal. Recomenda-se que essas pessoas integrem os encontros do GIT, de modo a promover o alinhamento contínuo das diretrizes do projeto.

Para a designação do corpo funcional técnico que ficará responsável pela produção e manutenção da APM, será necessária a aprovação formal por parte dos diretores das divisões da CGPATRI. Cabe destacar, todavia, que já foi previamente definida uma estimativa mínima de alocação de servidores por divisão, conforme apresentado no Apêndice 2. Os resultados obtidos até o momento, contudo, basearam-se nos dados levantados por este trabalho, e necessitam de aprimoramentos metodológicos. Posteriormente, também deverão ser considerados fatores objetivos adicionais, como a capacidade operacional atual das divisões.

Essa abordagem buscou integrar o procedimento de cadastramento da camada de APM com os fluxos já consolidados na CGPATRI, com o intuito de conferir a viabilidade de sua implementação, uma vez que não demandaria alterações substanciais nas rotinas atualmente praticadas pela unidade. A consolidação da APM, portanto, deverá ocorrer de forma concomitante à do CAP, considerando a interdependência entre ambas as bases.

Como resultados esperados desse fluxo, recomenda-se que, ao término de cada fase, seja elaborado e publicado um relatório parcial de produção da camada de APM. Esse documento deverá conter os valores consolidados das áreas públicas municipais cadastradas, bem como registrar as principais lições aprendidas ao longo do processo. Além de acompanhar a evolução do acervo, o relatório servirá para identificar desafios operacionais, propor ajustes e melhorias, e subsidiar o encaminhamento de solicitações formais a outros órgãos – tais como estudos de domínio e vistorias em imóveis com indícios de municipalidade ou de ocupação irregular.

O objetivo final dessas ações é promover o aprimoramento contínuo do acervo do patrimônio imobiliário municipal, garantindo que a camada de APM cumpra sua função de representação factível do território e contribuição para uma gestão em consonância com os princípios da administração pública: eficiência, eficácia e efetividade.

4.3 Instrumentos de monitoramento e avaliação

Os indicadores de monitoramento a serem utilizados devem corresponder a medidas quantitativas que expressem os resultados alcançados em relação ao número de APMs efetivamente cadastradas no GeoPatri. O principal indicador de monitoramento da implementação deste projeto de intervenção poderá ser representado pelo percentual de fases concluídas dentro do tempo estipulado no cronograma a ser pactuado entre os integrantes do GIT. Além da aplicação do critério de completude, recomenda-se também a adoção de indicadores de qualidade com base no Modelo de Gestão da Qualidade da Informação, e posterior à consolidação da camada de APM, a realização de avaliação de impacto baseada em evidências¹⁵, enquadrado nas categorias de efetividade, eficiência, relevância e valor agregado.

Esses indicadores poderão ser verificados a partir da realização de amostragem aleatória simples ao final de cada fase de produção, a fim de aferir não apenas o grau de cumprimento dos prazos estabelecidos, mas também a adequação técnica da camada de APM aos critérios mínimos de qualidade, garantindo sua confiabilidade como instrumento de apoio à gestão pública.

Ressalta-se, ainda, que tanto os indicadores quanto os resultados obtidos deverão estar vinculados às metas de aprimoramento do Sistema de Gestão Patrimonial previstas na versão inicial do Programa de Metas 2025-2028 do Município de São Paulo. Especificamente, a Meta 123 define como ações estratégicas a integração de bases de dados e a adoção de ferramentas tecnológicas voltadas à modernização da gestão patrimonial imobiliária, contempladas por este projeto de intervenção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises desenvolvidas neste trabalho evidenciam os avanços decorrentes das ações de inovação nos métodos cadastrais aplicados ao patrimônio imobiliário sob responsabilidade da CGPATRI, desde o ano de 2016. O esforço contínuo do corpo funcional contribuiu para uma mudança de paradigma sobre as atribuições da unidade e para o amadurecimento de propostas que permaneceram em estado latente durante os anos. Esse progresso é representado, sobretudo, na concepção e estruturação da camada de APM, iniciativa que simboliza a participação coexistente dos técnicos no aprimoramento do acesso à informação, no fortalecimento da tomada de decisão e na consolidação de uma gestão efetiva das áreas públicas municipais.

A realização do projeto-piloto sobre a Subprefeitura da Cidade Tiradentes verificou-se como etapa fundamental para a validação operacional da proposta. A abordagem experimental possibilitou atestar a aplicabilidade do novo método, identificar fragilidades e subsidiar o planejamento de uma posterior implementação da camada de APM. Importante destacar que a estratégia adotada – baseada em um modelo de desenvolvimento colaborativo –, também demonstrou ser eficaz no engajamento dos atores envolvidos e na adesão dos tomadores de decisão à proposta.

Entre os impactos previstos com a adoção do Plano de Ação proposto por este trabalho, destaca-se a perspectiva de institucionalização de uma rotina de produção da camada de APM contínua e sustentável, além do fortalecimento da governança sobre o patrimônio imobiliário municipal, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelos dispositivos legais expostos anteriormente. Não obstante, alguns desafios à implementação permanecem, como a necessidade de assegurar a manutenção da participação das divisões internas envolvidas e da disponibilização de recursos técnicos e operacionais fundamentais para o processo de identificação das áreas públicas.

Conclui-se, portanto, que o Plano de Ação apresenta viabilidade técnica e institucional, demonstrando potencial para consolidar uma estratégia de cadastramento das APMs e fornecer subsídios à gestão do patrimônio imobiliário municipal. Caso sejam observadas as recomendações apresentadas, a implementação da camada de APM poderá contribuir para o aprimoramento dos acervos da CGPATRI, e para o fortalecimento de suas atribuições legais.

¹ Diagnóstico publicado no Plano de Modernização do Cadastro de Áreas Públicas (CAP), de autoria do Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental Pedro Lucas Oliveira dos Santos (São Paulo, 2018).

² A Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2017 *apud* Alves; Aguiar, 2022) diagnosticou que a gestão dos imóveis públicos ainda apresenta deficiências em países desenvolvidos, com sistemas caracterizados por um “cadastro impreciso de dados” e “procedimentos de planejamento burocráticos lentos ou complexos”.

³ O Conselho Nacional de Secretários da Administração (CONSAD, 2022 *apud* Micchi *et al.*, 2023), como resultado de uma pesquisa realizada com representantes de 26 estados brasileiros, analisou o ciclo de vida de um bem imóvel na gestão pública, que envolve, resumidamente, os macroprocessos de: (1) identificação; (2) gestão, destinação e controle; (3) adequação contábil; (4) cadastramento; e (5) fiscalização.

⁴ A sua complexidade gerencial também é atribuída à origem histórica da propriedade imobiliária no país, concebida pelo registro discricionário das terras pelos agentes públicos, que gerou um cadastro fundiário atual desordenado (Nakamura, 2022 *apud* Alves; Aguiar, 2020).

⁵ Vetorização é o termo que denota o processo de conversão de dados espaciais *raster* (compostos por *pixels*) em dados vetoriais (representados por pontos, linhas ou polígonos). Essa transformação facilita a manipulação e visualização dos dados em SIG, permitindo uma análise espacial mais eficiente. A vetorização pode ser realizada de forma manual ou automática.

⁶ Relatório de Áreas Públicas. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/guest/w/cgpatri-relatorio-de-areas-publicas>.

⁷ Levantamento interno realizado pelo Arquiteto e Urbanista Fabio Sinai de Guimarães, que integrou o GIT (2025).

⁸ As Quadras Públicas (QP, antigas Áreas M) e os Espaços Livres (EL, antigos Lotes M) são estabelecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF) com base em critérios específicos, os quais demonstram indícios de titularidade municipal sobre determinada área. Ambos estão disponíveis na camada “Quadra” do grupo “Cadastro Fiscal” no GeoSampa. Disponível em: <http://mapas.geosampa.prodam/PaginasPublicas/SBC.aspx>.

⁹ Não foi considerado no levantamento dos CAPs a serem cadastrados, a metragem quadrada das áreas municipais.

¹⁰ Levantamento interno realizado pelo Arquiteto e Urbanista Fabio Sinai de Guimarães, que integrou o GIT (2025).

¹¹ Equipe de produção formada pelos arquitetos e urbanistas Ana Clara de Souza Santana, Fabio Sinai Guimarães Silva e Mariane Victor Frade Teles; pelas estagiárias em Arquitetura e Urbanismo Amanda de Sousa Ferreira e Gabrielle Pereira Chaves; e pela residente em Gestão Pública Camila Ayra Mori (2025), respectivamente.

¹² Procedimento realizado pelo Arquiteto e Urbanista Fabio Sinai de Guimarães, que integrou o GIT (2025).

¹³ Tradução nossa para o conceito *bottom-up*, referente aos modelos de implementação de uma política pública (Pressman; Wildavsky, 1984; Gunn, 1978; Sabatier; Mazmanian, 1979 *apud* Ham; Hill, 1993).

¹⁴ Sustentação referente ao contrato TC 17/SEGES/2023 - Prestação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de solução integrada de georreferenciamento.

¹⁵ Modelo de avaliação proposto pelos autores Gertler *et al.* (2018) e White (1999) (Tozato *et al.*, 2020).

REFERÊNCIAS

ALVES, M. D. T.; AGUIAR, M. A. F. B. **Análise e redesenho baseado em evidências do Laboratório de Geoprocessamento da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/33012>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2025.

_____. **Lei Federal nº 10.406/2002**. Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 03 mar. 2025.

_____. **Lei Federal nº 12.527/2011**. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 09 dez. 2024.

FARINA, F. C. **Abordagem sobre as técnicas de geoprocessamento aplicadas ao planejamento e gestão urbana**. Cadernos EBAPE.BR, v. 4, n. 4, 2006. p. 01-13. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512006000400007>. Acesso em: 03 mar. 2025.

GEOSAMPA. **Catálogo de Metadados Geográficos**. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Disponível em: <https://metadados.geosampa.prefeitura.sp.gov.br/geonetwork/srv/por/catalog.search#/home>. Acesso em: 03 mar. 2025.

HAM, C.; HILL, M. Rumo à Teoria da Implementação? *In*: _____. **O Processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. 2. ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993. cap. 6. p. 134-157.

MEIRELLES, H. L. Bens Municipais. *In*: _____. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. cap. VI. p. 306-343.

MICCHI, C. G. da R.; BRAGA, F. C.; SPADETO, T. F. **A gestão do patrimônio imobiliário público e a venda como alternativa para destinação dos imóveis ociosos no estado do Espírito Santo**. 2024. 26 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2024.

ORLANDI, A. G.; FARIAS, R. de A. N.; CARVALHO JÚNIOR, O. A.; GUIMARÃES, R. F.; GOMES, R. A. T. **Controle gerencial na administração pública e transformação digital: sensoriamento remoto para fiscalizar**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 26, n. 83, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n83.80456. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/80456>. Acesso em: 17 mar. 2025.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *In*: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. 2001.

SÃO PAULO (Município). **Plano de Modernização do Cadastro de Áreas Públicas (CAP):** Plano de Trabalho. São Paulo: Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário, Secretaria de Gestão, Prefeitura Municipal de São Paulo, 2018.

_____. **Estudo Técnico Preliminar.** Sistema GeoPatri. São Paulo: Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário, Secretaria de Gestão, Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023.

_____. **Decreto Municipal nº 62.208/2023.** Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Gestão – SEGES, bem como altera a lotação e a denominação dos cargos de provimento em comissão que especifica. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62208-de-28-de-fevereiro-de-2023>. Acesso em: 19 nov. 2024.

_____. **Guia Estratégia de Transformação Digital da Cidade de São Paulo.** São Paulo: Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia. Disponível em: https://governodigital.prefeitura.sp.gov.br/assets/Guia_ETD_2023_Final.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

_____. **Lei Municipal nº 10.906/1990.** Dispõe sobre a atualização do cadastro das áreas públicas não edificadas e pertencentes ao município. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10906-de-18-de-dezembro-de-1990>. Acesso em: 09 dez. 2024.

_____. **Lei Municipal nº 16.050/2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/02. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 29 nov. 2024.

_____. **Lei Municipal nº 57.770/2017.** Confere nova regulamentação ao Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo SIG - SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57770-de-03-de-julho-de-2017>. Acesso em: 17 mar. 2025.

_____. **Lei Orgânica do Município de São Paulo.** Dispõe sobre a Lei Fundamental do Município de São Paulo, com o objetivo de organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

_____. **Ordem Interna SMG nº 1/2017.** Diretrizes para a manutenção do cadastro do patrimônio imobiliário da administração municipal direta, de acordo com a competência da Divisão de Informação do Patrimônio Imobiliário – CGPATRI/DIPI. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/ordem-interna-secretaria-municipal-de-gestao-smg-1-de-30-de-agosto-de-2017>. Acesso em: 17 mar. 2025.

_____. **Relatório de Áreas Públicas.** Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/gestao/w/cgpatri-relatorio-de-areas-publicas>. Acesso em: 07 abr. 2025.

_____. **Portaria SMG nº 97/2017.** Institui o novo procedimento para o cadastro do patrimônio imobiliário da administração direta municipal como Cadastro de Área Pública (CAP), de acordo com o Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo (SIG-SP). Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-gestao-smg-97-de-14-de-setembro-de-2017/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

_____. **Programa de Metas 2025-2028**. Versão inicial do PdM 2025-2028. Disponível em: <https://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (TCMSP). **Relatório Anual de Fiscalização**. São Paulo: TCMSP, 2023. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/71124>. Acesso em: 17 mar. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal 2024**. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_do_patrimonio_imobiliario_da_uniao.html. Acesso em: 17 mar. 2025.

_____. **Portaria nº 81/2024**. Disciplina a gestão da Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal no âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-28422>. Acesso em: 17 mar. 2025.

APÊNDICE 1

Cronograma preliminar com atividades a serem desempenhadas no plano de ação para implementação da camada de APM.

Prazo estimado	Atividade	Status	Natureza da meta	Grau de articulação	Perfil com competência para desempenhar a atividade	Indicador de resultado	
(A) Curtíssimo prazo - menos de 6 meses	1	Definição de objetivos gerais e escopo do GIT - Camada APM	Concluído	Planejamento	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT	Conclusão da atividade
	2	Realização de projeto-piloto para gerar mais informações sobre o projeto, avaliar a viabilidade técnica e reduzir os riscos	Concluído	Operacional	Baixo - envolve seletas partes internas	GIT	
	3	Conceituação e estruturação da camada APM	Concluído	Planejamento	Baixo - envolve seletas partes internas	GIT	
	4	Apresentação para a Coordenadora	Concluído	Tomada de decisão	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT	
	5	Se autorizado a continuidade do projeto, apresentação para a Prodam	Concluído	Tomada de decisão	Médio - envolve seletas partes externas	QEAGs	
	6	Se comprovada a viabilidade de inclusão no contrato de sustentação, estruturação da camada dentro do Sistema GeoPatri	Em andamento	Operacional	Médio - envolve seletas partes externas	Prodam	
(B) Curto prazo - entre 6 meses e 1 ano	7	Definição de áreas prioritárias a serem produzidas (esforço de produção x impacto para a gestão)	Em andamento	Planejamento	Baixo - envolve seletas partes internas	Residentes e supervisores	Conclusão da atividade
	8	Definição inicial do fluxo de produção em macroetapas (entrada, meio e saída; além de definir perfil com competência para assumir a responsabilidade pelas etapas)	Em andamento	Planejamento	Baixo - envolve seletas partes internas	Residentes e supervisores	
	9	Estabelecimento de indicadores de monitoramento dos ciclos de produção	Em andamento	Planejamento	Baixo - envolve seletas partes internas	Residentes e supervisores	
	10	Apresentação do fluxo para o GIT	A iniciar	Planejamento	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	QEAGs	
	11	Ajuste e validação do fluxo pelos representantes das divisões no GIT	A iniciar	Planejamento	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT	
	12	Apresentação e validação dos diretores das divisões da CGPATRI sobre o fluxo	A iniciar	Tomada de decisão	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	QEAGs	
	13	Articulações intersecretariais para integração do GeoPatri com outros sistemas de informação da PMSP relacionados às áreas públicas (SEHAB/CRF; SF/DICOC; SMIT; SMUL/CASE; PGM/DEMAP;	A iniciar	Planejamento	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	APPGGs	
	14	Ajustes do fluxo para início dos ciclos de produção	A iniciar	Planejamento	Baixo - envolve seletas partes internas	GIT	

(C) Médio prazo - entre 1 e 5 anos	15	Primeiro ciclo de produção da camada	A iniciar	Operacional	Baixo - envolve seletas partes internas	QEAGs	Conclusão da atividade
	16	Relatório parcial com quantificação dos resultados, identificação dos problemas e melhoria do método	A iniciar	Planejamento	Baixo - envolve seletas partes internas	GIT	
	17	Disseminação do relatório parcial com demais órgãos e publicação no site da CGPATRI	A iniciar	Educacional e de capacitação	Baixo - envolve seletas partes internas	GIT e APPGGs	
	18	Segundo ciclo de produção da camada	A iniciar	Operacional	Baixo - envolve seletas partes internas	QEAGs	
	19	Relatório parcial com quantificação dos resultados, identificação dos problemas e melhoria do método	A iniciar	Planejamento	Baixo - envolve seletas partes internas	GIT	
	20	Disseminação do relatório parcial com demais órgãos e publicação no site da CGPATRI	A iniciar	Educacional e de capacitação	Baixo - envolve seletas partes internas	GIT e APPGGs	
	21	Solicitação de melhorias da camada APM para a Prodam	A iniciar	Planejamento	Médio - envolve seletas partes externas	QEAGs	
	22	Se comprovada a viabilidade das melhorias solicitadas no contrato de sustentação, ajuste da camada dentro do Sistema GeoPatri	A iniciar	Operacional	Médio - envolve seletas partes externas	Prodam	
	23	Terceiro ciclo de produção da camada	A iniciar	Operacional	Baixo - envolve seletas partes internas	QEAGs	
	24	Relatório parcial com quantificação dos resultados, identificação dos problemas e melhoria do método	A iniciar	Planejamento	Baixo - envolve seletas partes internas	GIT	
	25	Disseminação do relatório parcial com demais órgãos e publicação no site da CGPATRI	A iniciar	Educacional e de capacitação	Baixo - envolve seletas partes internas	GIT e APPGGs	
	26	Produção de um manual que demonstre o método de vetorização e oriente o fluxo de produção da camada, baseado nas 3 experiências iniciais	A iniciar	Educacional e de capacitação	Baixo - envolve seletas partes internas	Residentes e supervisores	
	27	Início de discussão e tratativas sobre a atualização e periodicidade da camada	A iniciar	Planejamento	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT	
	28	Apresentação e divulgação do manual para SEGES/CGPATRI	A iniciar	Educacional e de capacitação	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT	
29	Elaboração e aprovação de normativa (Ordem Interna ou Portaria) que regulamente o cadastro, estabeleça métodos e atribua responsabilidades no fluxo de produção	A iniciar	Jurídica	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT		
(D) Longo prazo - entre 5 e 10 anos	30	Continuidade da identificação de problemas e melhorias do método e atualização do manual para orientar o fluxo de produção da camada	A iniciar	Operacional e planejamento	Baixo - envolve seletas partes internas	QEAGs	Conclusão da atividade
	31	Finalizado os ciclos de produção , elaboração avaliar os resultados e impactos do projeto, e propor adequações dos problemas identificados	A iniciar	Planejamento	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT	
	32	Elaboração do relatório final do projeto	A iniciar	Planejamento	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT	

	33	Se a conclusão do projeto for positiva, estabelecer um plano de atualização da camada	A iniciar	Planejamento	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT	
(E) Longuíssimo prazo - mais de 10 anos	34	Adição de prazo e diretrizes na normativa (Ordem Interna ou Portaria), para regulamentar o fluxo processual de atualização da camada	A iniciar	Jurídica	Alto - envolve diversas partes externas e/ou internas	GIT	Conclusão da atividade

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

APÊNDICE 2

Estimativa da quantidade mínima de técnicos e horas necessárias para a produção da APM, e a mensuração dos resultados desejados.

	Projeto-piloto	Estimativa	DA	DE	DD	DCT	G
Tempo de saneamento e cadastramento do CAP	0 h	525 h	2 de 7 técnicos	6 de 19 técnicos	0 de 1 técnico	1 de 6 técnicos	0 de 1 técnico
Qtde. de CAPs existentes	314 CAPs	310 CAPs					
Qtde. de pessoas na equipe de produção	6 pessoas	10 técnicos					
Dias de produção	14 dias	21 dias					
Tempo de produção da APM/total	335 h / total	525 h / total					
Tempo de produção da APM/semana	4 h / semanais por pessoa	5 h / semanais por técnico					
Qtde. de áreas municipais	342 polígonos	Varia conforme região					
Qtde. de áreas com indício de titularidade municipal	37 polígonos	Varia conforme região					
Qtde. de áreas municipais com indício de ocupação irregular	174 polígonos	Varia conforme região					
Soma dos polígonos que compõem as APMs	553 polígonos	550 polígonos					

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

ANEXO 1

Categorias e atributos da camada de APM definidos pelo GIT

Prioridade de SEGES/ CGPATRI	Categorias de análise	Atributo	Descrição do atributo	Camada de origem	Órgão responsável
1 - Prioridade muito alta - Integração imediata	Área Pública Municipal - APM	Id	Código identificador único, referente ao polígono	APM	SEGES/ CGPATRI
		Código APM	Código referente à APM, passível de repetição em múltiplos polígonos	APM	SEGES/ CGPATRI
		Área calculada (m²)	Área (m²) do polígono calculada pelo QGIS	APM	SEGES/ CGPATRI
		Situação	Situação documental e de uso do polígono, categorizado como: "Área municipal com ou sem uso público"; "Indício de Área Pública" ou "Área municipal com indício de ocupação irregular" - uma mesma APM pode apresentar diferentes situações documentais e de uso	APM	SEGES/ CGPATRI
		Data de atualização	Data da última atualização do polígono	APM	SEGES/ CGPATRI
		Técnico	Responsável pela criação e/ou edição do polígono	APM	SEGES/ CGPATRI
		Observações	Observações referentes à descrição do polígono	APM	SEGES/ CGPATRI
1 - Prioridade muito alta - Integração imediata	Localização	Setor-Quadra	Número do Setor-Quadra da área	Cadastro Fiscal	SF
		Setor-Quadra-Lote	Número do Setor-Quadra-Lote da área	Cadastro Fiscal	SF
		Tipo de Lote (SF)	Tipo de lote da área	Cadastro Fiscal	SF
		Distrito	Distrito da área	Cadastro Fiscal	SF
		Subprefeitura	Subprefeitura da área	Cadastro Fiscal	SF
1 - Prioridade muito alta - Integração imediata	Informações processuais	Ocorrências	Registros de expedientes tramitados na SEGES/CGPATRI sobre a área	Ocorrências	SEGES/ CGPATRI
1 - Prioridade muito alta - Integração imediata	Informações fundiárias	Cadastro de Área Pública - CAP	Código CAP incidente sobre a área	CAP	SEGES/ CGPATRI
		Origem do CAP	Origem do CAP incidente sobre a área	CAP	SEGES/ CGPATRI
		Plantas	Plantas referentes ao CAP incidente sobre a área	CAP	SEGES/ CGPATRI
		Processos	Processos referentes ao CAP incidente sobre a área	CAP	SEGES/ CGPATRI
		Registros	Registros (matrículas) que originaram o CAP incidente sobre a área	CAP	SEGES/ CGPATRI
		Escrituras	Escrituras que originaram o CAP incidente sobre a área	CAP	SEGES/ CGPATRI
		Classificação de uso	Classificação de uso da área	CAP	SEGES/ CGPATRI
1 - Prioridade muito alta - Integração	Uso oficial	Auto de Cessão - AC	Código AC incidente sobre a área	AC	SEGES/ CGPATRI
		Tipo do AC	Tipo do AC incidente sobre a área	AC	SEGES/ CGPATRI

imediate		Área do AC (m²)	Área (m²) do AC incidente sobre a área	AC	SEGES/ CGPATRI
		Taxa de incidência do AC (%)	Taxa (%) do AC incidente sobre a área	AC	SEGES/ CGPATRI
		Cessionário	Nome do cessionário do AC incidente sobre a área	AC	SEGES/ CGPATRI
		Nível de administração do cessionário	Nível de administração do cessionário (municipal, estadual, federal ou terceiro) do AC incidente sobre a área	AC	SEGES/ CGPATRI
2 - Prioridade alta - A ser aper- feiçoado	Uso real - Equipamen- tos	Abastecimento	Identificação de equipamento público de abastecimento incidente sobre a APM	Mercados Municipais	SMDE
				Sacolões	
				Feira Livre	
				Bom Prato	
		Assistência Social	Identificação de equipamento público de assistência social incidente sobre a APM	Assistência Social	SMUL/SMADS
		Programa Redenção	Identificação de equipamento público do Programa Redenção incidente sobre a APM	SIAT II	SEPE
				SIAT III	
				CAPS AD	
				POT Redenção	
		Concessões e Parcerias	Identificação de equipamento público de concessões e parcerias incidente sobre a APM	Concessões e Parcerias	SEDP
Cultura	Identificação de equipamento público de cultura incidente sobre a APM	Bibliotecas	SMC		
		Espaços Culturais			
		Museus			
		Teatro / Cinema / Shows			
Direitos Humanos	Identificação de equipamento público de direitos humanos incidente sobre a APM	Rede de Serviços	SMDHC		
		Conselho Tutelar			
		Entidades Criança e Adolescente			
		Cidade Solidária			
Educação	Identificação de equipamento público de educação incidente sobre a APM	CEU	SME		
		Ensino Fundamental e Médio			
		Educação Infantil			
		Ensino técnico público			
		Senai / Sesi / Senac			
Esporte	Identificação de equipamento público de esporte incidente sobre a APM	Centro Esportivo	SMUL		
		Estádios			
		Clubes			
		Clubes da Comunidade			
Saúde	Identificação de equipamento	Ambulatórios espe-	SMS		

			público de saúde incidente sobre a APM	cializados	
				Saúde Mental	
				Vigilância em saúde	
				UBS / Posto / Centro de Saúde	
				Urgência / Emergência Hospital	
				Unidades DST/AIDS	
			Segurança	Identificação de equipamento público de segurança incidente sobre a APM	
Serviços	Identificação de equipamento público de serviços incidentes sobre a APM	Animais Subprefeituras Poupatempo Descomplica SP	SMIT/SMS/SMUL		
Serviço Funerário	Identificação de equipamento público de serviço funerário incidente sobre a APM	Agência Funerária Velório Cemitério	SMSUB		
Conectividade Digital	Identificação de equipamento público de conectividade digital incidente sobre a APM	Telecentro FabLab - grande laboratório FabLab - pequeno laboratório	SMIT		
Trabalho e Empreendedorismo	Identificação de equipamento público de trabalho e empreendedorismo incidente sobre a APM	ADE Sampa	SMDE		
2 - Prioridade alta - A ser aperfeiçoado	Uso real - Transporte	Terminal de Ônibus	Identificação de equipamento público de transporte incidente sobre a APM	Terminal de Ônibus	SMT/SMUL/ GEOINFO
		Estação de Trem existente ou projetada	Identificação de equipamento público de transporte incidente sobre a APM	Trem Metropolitano - Estação	SMT/CPTM
				Trem Metropolitano - Projeto	
Estação de Metrô ou Linha existente ou projetada	Identificação de equipamento público de transporte incidente sobre a APM	Metrô - Estação	SMT/CPTM		
		Metrô - Linha			
		Metrô Projeto - Estação			
		Metrô Projeto - Linha			
2 -	Uso real -	Unidade de	Identificação de equipamento	Estação de	SMSUB/

Prioridade alta - A ser aperfeiçoado	Limpeza Urbana	Limpeza Urbana	público de limpeza urbana incidente sobre a APM	Transbordo	AMLURB
				Central de Triagem Mecaniza	
				Aterro Sanitário	
				Ponto de Entrega Voluntária	
				Ecoponto	
				Aterro RCC	
				Pátio de Compostagem	
				Cooperativas Habilitadas	
3 - Prioridade média - Depende da viabilidade técnica de integração	Uso real - Rural	Unidades de Produção	Identificação de equipamento público rural incidente sobre a APM	Unidades de Produção	SMUL
1 - Prioridade muito alta - Integração imediata	Uso real - Habitação	Ocupação Irregular de Moradia em processo de regularização	Identificação de ocupação irregular de moradia em processo de regularização incidente sobre a APM	Favela - Habitasampa	SEHAB
				Núcleo - Habitasampa	
				Loteamento Irregular - Habitasampa	
3 - Prioridade média - Depende da viabilidade de integração	Áreas de Risco	Risco Geológico	Identificação de área de risco incidente sobre a APM	Risco Geológico	COMDEC
		Risco Hidrológico		Risco Hidrológico	COMDEC
2 - Prioridade alta - A ser aperfeiçoado	Recursos Naturais	Parques e Unidades de Conservação	Identificação de equipamentos públicos de meio ambiente e recursos naturais incidentes sobre a APM	Área de Proteção Ambiental (Parques e Unidades de Conservação (APA))	SVMA
				Parques e Unidades de Conservação Terra Indígena	
		Arborização Urbana	Identificação de equipamentos públicos de meio ambiente e recursos naturais incidentes sobre a APM	Vegetação Significativa 2023	SVMA
1 - Prioridade muito alta - Integração imediata	Infraestrutura Urbana	Lei de Melhoramento Viário	Identificação de Lei de Melhoramento Viário incidente sobre a APM	Lei de Melhoramento Viário	SIURB
1 - Prioridade muito alta - Integração imediata	Legislação urbana	Macroárea do PDE	Identificação de Macroárea incidente sobre a APM	Macroárea (2)	SMUL
		Zoneamento		Identificação de Zoneamento incidente sobre a APM	Perímetros das Zonas - Lei 16
3 - Prioridade média - Depende da viabilidade		Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais	Identificação de Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais incidente sobre a APM	Alto Juquery	ESP/SIMA/IPT
				Guarapiranga	

técnica de integração				Billings	
1 - Prioridade muito alta - Integração imediata		Planos Regionais	Identificação de Planos Regionais incidentes sobre a APM	Perímetro de Ação Regional Perímetro de Ação	SMUL
		Restrições de patrimônio cultural	Identificação de proteção de patrimônio culturais incidentes sobre a área	Bens Protegidos - Próprio Municipal Bens Arqueológicos	SMC
		Faixa Não Edificável	Identificação de faixa não edificável sobre a APM	Faixa Não Edificável	SIURB
3 - Prioridade média - Depende da viabilidade técnica de integração	Edifícia	Vistoria	Informações edíficias previstas para serem coletadas pelo formulário de inventário do SBPI	-	SF

Fonte: GIT, SEGES/CGPATRI, 2025.

Legenda

Prioridade SEGES/CGPATRI	Esforço	Impacto
1 - Prioridade muito alta - Integração imediata	Baixo	Baixo
2 - Prioridade alta - A ser aperfeiçoado	Baixo	Alto
3 - Prioridade média - Depende da viabilidade técnica de integração	Alto	Alto
4 - Prioridade baixa - Descartar	Alto	Baixo

Esforço baseado nos testes de viabilidade e estatísticas do piloto e impacto baseado nos pedidos de prospecção de áreas públicas