



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

PARECER Nº 164/2010/DPIM/CGMADM/PFE-INSS

PROCESSO Nº 35070.000504/2009-27

INTERESSADO: COORDENAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE LOGÍSTICO

ASSUNTO: DOAÇÃO DE BENS MÓVEIS EM ANO ELEITORAL

Análise possibilidade de doação de bens móveis antieconômicos e em péssimo estado de conservação de propriedade do INSS ao Conselho Escolar José Peixoto em período eleitoral. Condutas vedadas aos agentes públicos. Artigo 73, §10, da Lei n.º 9.504/1997. Exceções. Responsabilidade. Ausência de potencialidade da conduta. Aplicação de penalidade pecuniária. Infrações eleitorais e administrativas. Doação de natureza efetivamente assistencial e sem viés eleitoral. Possibilidade. Embasamento jurisprudencial Acórdãos n.º 25.075/2007 - TSE e 21.707/2007 - TRE-SC.

Ilustríssimo Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

1. Trata-se de processo de desfazimento de material permanente de informática da Gerência Executiva do INSS em Anápolis. Pretendem os autos a doação de tais mobiliários, considerado obsoleto, antieconômico e em péssimo estado de conservação pela Comissão de desfazimento de materiais inservíveis, instituída pela Portaria INSS/GEX/ANP N.º 096/08.021, de 23 de outubro de 2009.
2. À fl. 01 consta manifestação de interesse da Diretora da Escola Estadual José Peixoto em materiais sujeitos a doação.
3. À fl. 02/07 memorando 10/09 da Seção de Logística solicita a realização de alienação de bens móveis não mais utilizados pelo INSS, com respectivo arrolamento dos materiais.
4. Às fls. 08/10 Termo de Vistoria e Avaliação realizado pela Comissão Especial de Desfazimento de Bens.
5. Às fls. 11/12 Portaria/INSS/GEX/ANP N.º 096/08.021 que constituiu a Comissão de Desfazimento de Materiais Inservíveis.
6. À fl. 13 Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Conselho Escolar José Peixoto.
7. À fl. 14 documentos pessoais da Sra. Maria de Fatima de Sousa Alves, diretora da Escola Estadual José Peixoto.
8. Às fls. 15/16 consta relatório da Comissão de Desfazimento de bens, sugerindo a doação dos bens e indicação da Escola Estadual José Peixoto como beneficiária, em decorrência da solicitação realizada à fl. 01.
9. À fl. 17 consta despacho decisório da Gerente Executiva do INSS em Anápolis/GO que aprova a doação no valor total de R\$ 458,00 (quatrocentos e cinquenta e oito reais) correspondente aos imóveis relacionados nos Termos de Vistoria e Avaliação - TVA, juntados às fls. 08/09 e aos lotes 02 e 03 à fl. 10.
10. À fl. 18 consta declaração da Agência Goiana de Administração e Negócios Públicos nomeando a Sra. Maria de Fátima de Souza Alves como Diretora de Unidade Escolar da Secretaria de

fls. 66

Educação Estadual de Goiás, com lotação no E. E. José Peixoto para o mandato de 1º de agosto de 2007 a 31 de julho de 2009.

11. Às fls. 20/23 cópia do Parecer n.º 002/2010/SECONS/PRORBSB/PFE/INSS da Procuradoria Regional em Brasília, manifestando-se sobre a possibilidade de doação de móveis e equipamentos de informática inservíveis ao INSS, nos autos do Processo 35068.000439/2009-89.

12. Às fls. 24/27 Despacho da Divisão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste.

13. Às fls. 31/61 cópia da Resolução nº 23.089 do Tribunal Superior Eleitoral que trata do calendário eleitoral referente às eleições de 2010.

14. À fl. 62 despacho da Divisão de Gerenciamento de Documentação, Suprimentos e Serviços Gerais informando o teor do e-mail encaminhado ao Ministério do Planejamento informando sobre a disponibilização de mobiliário para doação.

15. É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

16. Preliminarmente, convém destacar que os autos não observaram o procedimento previsto na Instrução Normativa conjunta PGF/INSS n.º 1, de 19 de março de 2010, que disciplina o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao INSS pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal. Isso porque os autos não foram submetidos a análise da Procuradoria Federal junto ao INSS em Anápolis, que é o órgão de consultoria e assessoramento competente para analisar os processos da Gerência Executiva de Anápolis/GO.

17. Portanto, houve violação do art. 14¹ que prevê às Gerências Executivas e Superintendências Regionais o dever de encaminhar suas dúvidas jurídicas às Procuradorias com atribuição na sua área de atuação, no caso órgão de consultoria e Assessoramento da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em Anápolis/GO.

18. No entanto, verifica-se que os autos além de não terem sido objeto de análise pela Procuradoria Seccional em Anápolis/GO, tampouco passou pela análise da Procuradoria Regional em Brasília. A única manifestação jurídica dos autos é uma cópia do Parecer n.º 002/2010/SECONS/PRORBSB/PFE/INSS do Serviço de Consultoria e Assessoramento da Procuradoria Regional em Brasília, cuja manifestação ocorreu nos autos do Processo n.º 35068.000439/2009-89, que tem objeto correlato, qual seja, a doação de móveis e equipamentos de informática inservíveis pertencentes a APS Goiás/GO.

19. Convém esclarecer que as consultas formuladas pelas Procuradorias Seccionais e demais representações da PFE/INSS às Coordenações-Gerais da PFE/INSS deverão ser instruídas com **manifestação conclusiva do Procurador oficiante e curso obrigatório pelas respectivas Procuradorias Regionais com atribuição na matéria. Somente às Procuradorias Regionais compete o encaminhamento da consulta diretamente à Direção Central da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em Brasília/DF,² quando se tratar de questão de alta indagação ou conflito de entendimento entre órgãos que exercem a atividade de consultoria e assessoramento jurídico do INSS ou entre a Superintendência Regional do INSS e a respectiva Procuradoria Regional.**

¹ Art. 14. As Gerências Executivas e Superintendências Regionais somente encaminharão processos de natureza jurídica à Procuradoria com atribuição na sua área de atuação, sendo vedado ao órgão de execução da PGF manifestar-se em consultas apresentadas por terceiros aos órgãos e unidades do INSS.

² Art. 13 O encaminhamento de consulta diretamente à Direção Central da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em Brasília/DF somente será feito pelos órgãos da Administração Central do INSS e pelas Procuradorias Regionais Federais ou Procuradorias Regionais da PFE/INSS.

§ 1º As consultas formuladas pelas Procuradorias Seccionais e demais representações da PFE/INSS, bem como pelas Procuradorias Seccionais Federais e Escritórios de Representação, às Coordenações-Gerais da PFE/INSS, conterão sempre manifestação conclusiva do Procurador oficiante e curso obrigatório pelas respectivas Procuradorias Regionais com atribuição na matéria, às quais compete dirimir a dúvida jurídica suscitada, em se tratando de matéria de repercussão regional.

9

fls. 67

20. Apesar de constar previsão na instrução Normativa de restituição dos autos à Procuradoria de origem, quando não restar evidenciada alta indagação ou conflito de entendimento,³ os autos serão analisados, buscando-se privilegiar os princípios da Eficiência e da Economia Processual. No entanto, convém alertar a Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO para a necessidade de observância da Instrução Normativa conjunta PGF/INSS n.º 1, de 19 de março de 2010, de forma que incidentes desta natureza não mais voltem a ocorrer.

21. Iniciando-se a análise dos autos, destaca-se que a Lei de Licitações e Contratos dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Pública quando esta buscar a alienação de seus bens.⁴ Dentre os requisitos previsto pela norma encontra-se a necessidade de demonstração do interesse público, a presença de termo de avaliação prévia e a necessidade de observância de procedimento licitatório, dispensada esta nos casos de doação para fins e uso de interesse social, após análise de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica.

22. Além da observância dos requisitos previstos pela Lei de 8.666/93, deve-se atentar também para os ditames do Decreto 99.658, de 30 de outubro de 1990, que regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material. O art. 3º trata da nomenclatura utilizada para classificar os bens, além de dispor sobre os procedimentos a serem observados a depender do seu estado de conservação.⁵

³ § 4º Caso entendam não estar evidenciada a alta indagação jurídica ou o conflito de entendimentos, as Procuradorias Regionais ou o órgão jurídico da Direção Central da PFE/INSS promoverão a restituição dos autos à Procuradoria de origem mediante despacho fundamentado, com trâmite pela Procuradoria Regional em se tratando de devolução feita pela PFE/INSS na Direção Central.

⁴ Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

(...)

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensa esta nos seguintes casos:

a) Doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

⁵ Art. 3º Para fins deste decreto, considera-se:

I - material - designação genérica de equipamentos, componentes, sobressalentes, acessórios, veículos em geral, matérias-primas e outros itens empregados ou passíveis de emprego nas atividades dos órgãos e entidades públicas federais, independente de qualquer fator;

II - transferência - modalidade de movimentação de material, com troca de responsabilidade, de uma unidade organizacional para outra, dentro do mesmo órgão ou entidade;

III - cessão - modalidade de movimentação de material do acervo, com transferência gratuita de posse e troca de responsabilidade, entre órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou entre estes e outros, integrantes de qualquer dos demais Poderes da União;

IV - alienação - operação de transferência do direito de propriedade do material, mediante venda, permuta ou doação;

V - outras formas de desfazimento - renúncia ao direito de propriedade do material, mediante inutilização ou abandono.

Parágrafo único. O material considerado genericamente inservível, para a repartição, órgão ou entidade que detém sua posse ou propriedade, deve ser classificado como:

a) ocioso - quando, embora em perfeitas condições de uso, não estiver sendo aproveitado;

b) recuperável - quando sua recuperação for possível e orçar, no âmbito, a cinquenta por cento de seu valor de mercado;

c) antieconômico - quando sua manutenção for onerosa, ou seu rendimento precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência;

d) irrecuperável - quando não mais puder ser utilizado para o fim a que se destina devido a perda de suas características ou em razão da inviabilidade econômica de sua recuperação.

fls. 62

23. A Comissão de Desfazimento de bens, instituída em conformidade com o art. 19 do Decreto citado, classificou os bens analisados como **ociosos, antieconômicos e irrecuperáveis**, razão pela qual indicou como forma de desfazimento a alienação na modalidade **doação**, em observância ao art. 4º do Decreto, que prevê tal modalidade aos materiais classificados como ociosos ou recuperável, quando advierem de entidades autárquicas.⁶

24. Verifica-se a observância do art. 5º, no que se refere a necessidade de informar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG da existência de equipamentos de informática, respectivo mobiliário, classificados como ocioso, recuperável, antieconômico ou irrecuperável, disponíveis para reaproveitamento, cuja resposta foi transcrita no despacho da Divisão de Gerenciamento de Documentação, Suprimentos e Serviços Gerais à fl. 62, nos seguintes termos:

"(...) 2. Informamos o contido no e-mail transmitido pelo Desfazimento@planejamento.gov.br datado de 16/12/2009 à esta Divisão, no qual transcrevemos abaixo:

"Devido ao calendário eleitoral que proíbe doações por parte da Administração Pública a partir do dia 1º de janeiro de 2010 (Resolução do TSE n.º 23.089 de 1º de julho de 2009), e atendendo a solicitação feita através do Ofício n.º 3163 CGRLOG/DIROFL/INSS, informamos que estamos atendendo, excepcionalmente, a solicitação do INSS no que se refere ao prazo que esta Secretaria tem para análise dos lotes de bens de informática disponibilizados para doação, neste caso, especificamente, os relacionados nos ofícios encaminhados no mês de Dezembro/2009'."

25. A resposta acima não deixou claro se o Ministério tem interesse nos bens, mas somente o distribuirá após o ano eleitoral, ou se não tem interesse, vez que não indicou a instituição a ser beneficiada, como dispõe o §2º do art. 5º do Decreto 99.658/90.⁷ Portanto, sugere-se que o INSS suscite novo pronunciamento do MPOG, desta feita evidenciando o entendimento desta Divisão de Patrimônio Imobiliário⁸, bem como manifestação da Procuradoria Regional em Brasília (fls. 20/22), albergados no posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, no sentido de que o §10 do art. 73

6 Art. 4º O material classificado como ocioso ou recuperável será cedido a outros órgãos que dele necessitem.

(...)

2º Quando envolver entidade autárquica, fundacional ou integrante dos Poderes Legislativo e Judiciário, a operação só poderá efetivar-se mediante doação.

7 Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional informarão, mediante ofício ou meio eletrônico desde que certificado digitalmente por autoridade certificadora, credenciada no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - BRASIL, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a existência de microcomputadores de mesa, monitores de vídeo, impressoras e demais equipamentos de informática, respectivo mobiliário, peças-partes ou componentes, classificados como ocioso, recuperável, antieconômico ou irrecuperável, disponíveis para reaproveitamento. (Redação dada pelo Decreto nº 6.087, de 2007).

(...)

§ 2º A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação indicará a instituição receptora dos bens, em consonância com o Programa de Inclusão Digital do Governo Federal. (Incluído pelo Decreto nº 6.087, de 2007).

§ 3º Não ocorrendo manifestação por parte da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação no prazo de trinta dias, o órgão ou entidade que houver prestado a informação a que se refere o caput poderá proceder ao desfazimento dos materiais. (Incluído pelo Decreto nº 6.087, de 2007).

8 Vide Parecer PFE/INSS/CGMADM/DPIM N° 05/2008.


fls. 69

da Lei 9.504/97⁹, que proibiu a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública em ano eleitoral, deve ser aplicado somente nos casos em que haja comprometimento da igualdade entre os candidatos a disputa eleitoral, o que não é o caso dos autos.

26. Segue transcrição de acórdão do TSE sobre o tema:

“RECURSO. ESPECIAL. REEXAME DE PROVAS. INVIABILIDADE. SÚMULA 279 DO STF. SE O TRIBUNAL REGIONAL CONCLUIU PELA INEXISTÊNCIA DE PROVAS DA AUTORIA E INOCORRÊNCIA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL, SERIA INDISPENSÁVEL REAPRECIAR A MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA PARA SE CONCLUIR DE MODO DIVERSO, COISA INVIÁVEL EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. CASSAÇÃO DE REGISTRO OU DIPLOMA. INELEGIBILIDADE. MULTA. POTENCIALIDADE DE A CONDUTA INTERFERIR NO RESULTADO DO PLEITO. IMPRESCINDIBILIDADE. AGRAVO DESPROVIDO. HOJE É FIRME O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL NO SENTIDO DE QUE A EXISTÊNCIA DE POTENCIALIDADE PARA DESEQUILIBRAR O RESULTADO DO PLEITO É REQUISITO INDISPENSÁVEL PARA RECONHECIMENTO DA PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA.

(...)

Na verdade, a partir do ano de 2006, com a nova composição da Corte, consolidou-se o entendimento de que a condenação ao pagamento de multa, a cassação do registro ou do diploma e a decretação de inelegibilidade, em razão da prática de conduta vedada, demandam a comprovação da efetiva potencialidade de o ato irregular influir no resultado da eleição, o que não ficou caracterizado no caso. (TSE, Acórdão nº 25.075, rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 27/11/2007)”.


27. Assim, desde que haja preservação do equilíbrio eleitoral, não há impedimento da doação de bens inservíveis pela Administração Pública. Convém destacar, ainda, a presença do interesse social na doação, privilegiando os princípios da continuidade do serviço público e da administração em geral. Portanto, a afronta ao §10 do art. 73 somente ocorrerá quando a doação tiver caráter eleitoreiro capaz de influenciar a disputa eleitoral.

28. Ressalta-se a necessidade de atualização das avaliações pela Comissão de Desfazimento de Bens, visto já haver decorrido o prazo previsto no parágrafo único do art. 7º, já que o material deverá ter seu valor atualizado, tomando-se por base o fator de correção aplicável às demonstrações contábeis e considerando-se o período decorrido entre a avaliação e a conclusão do processo de alienação.

29. Não consta nos autos a justificativa da Administração quanto ao interesse público da realização da doação, bem como o atendimento ao interesse social, previsto no art. 17 da Lei 8.666/93, bem como o § 4º do art. 8º e art. 15, II, ambos do Decreto 99.658/90. Insta informar a necessidade de tais informações, como forma de se evitar nulidade nas doações e atendendo aos princípios da finalidade, motivação e interesse público.

CONCLUSÃO

⁹ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

fls. 38

Continuação do Parecer N° 164/2010/DPIM/CGMADM/PFE-INSS

30. Da análise do documento juntado à fl. 18, que nomeia a Sra. Maria de Fátima de Souza Alves para o cargo de Diretora do E. E. José Peixoto, visto que seu mandato era pelo período de 1° de agosto de 2007 a 31 de julho de 2009. Portanto, faz-se necessária a atualização de tais documentos.

31.

CONCLUSÃO


32. Diante do exposto, conclui-se pela possibilidade jurídica de doação de bens inservíveis em período eleitoral, desde que atendidas as recomendações expostas nos itens 25, 28, 29 e 30, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica desta Procuradoria.

33. Consoante as informações aqui contidas, é o que se tem a opinar.

34. A presente nota técnica é composta de 06 (seis) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.

À consideração superior.

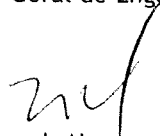
Brasília, 27 de maio de 2010.


Danielle Féliz
Procuradora Federal
Chefe da Divisão de Patrimônio Imobiliário Substituta

Brasília, 31 de ~~maio~~ de 2010.

1. Aprovo nos termos da Portaria PFE-INSS/GAB N.º 366, de 17 de outubro de 2008, publicada no Boletim de Serviço n.º 202, de 17 de outubro de 2008.

2. Encaminhem-se à Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário, conforme sugerido.


Ricardo Nagao
Coordenador-Geral de Matéria Administrativa