

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.948, DE 2003 (Apenso: Projeto de Lei nº 3.097, de 2004)

Altera a redação da Lei nº 9.702, de 1998, que "dispõe sobre critérios especiais para alienação de imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e dá outras providências".

Autor: Deputado EDUARDO PAES

Relator: Deputado LUCIANO CASTRO

I - RELATÓRIO

A Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, estabeleceu critérios e procedimentos especiais para a alienação de imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Embora a legislação então vigente já permitisse a alienação de imóveis integrantes do patrimônio de autarquias, entendeu-se que a situação específica do INSS justificava a edição de lei própria, que permitisse conferir maior agilidade ao processo de alienação do grande número de imóveis detidos pela entidade, a maior parte dos quais havidos mediante dação em pagamento de dívidas com a previdência social.

Esses imóveis não eram necessários às atividades operacionais do INSS e encontravam-se, em sua maior parte, sub-utilizados, quando não em estado de total abandono. Apesar da edição da referida norma legal, a situação não se modificou muito desde então, o que motivou o ilustre Deputado Eduardo Paes a apresentar a proposição ora sob exame, propondo a alteração de vários dispositivos da Lei nº 9.702, de 1998, a seguir enumerados:

- a) acréscimo de parágrafos ao art. 1º, determinando que a avaliação dos imóveis a serem alienados se faça com base no valor de mercado e fixando prazos para as diversas etapas da alienação;
- b) nova redação dada ao art. 3º, determinando dilação, em cinco anos, do prazo a ser considerado para concessão de preferência aos que detinham ocupação regular dos imóveis residenciais e rurais, concedendo-lhes ainda redução do preço de venda de 20% sobre o valor da avaliação e extinguindo a aplicabilidade dos §§ 1º a 4º do art. 13 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para o exercício dessa preferência;
- c) acréscimo de parágrafo único ao art. 6º, determinando prazo de noventa dias para a realização de composição dominial e possessória de imóveis ocupados por órgãos ou entidades da administração pública federal;
- d) acréscimo de parágrafos ao art. 7º, estabelecendo prazo de trinta dias para que o INSS promova judicialmente a reintegração de posse de imóvel cujo prazo para desocupação tenha se esgotado e considerando improbidade administrativa a eventual omissão do gestor a esse respeito;
- e) adição de parágrafo ao art. 8º, para determinar a reversão, em benefício da seguridade social, dos créditos apurados com a alienação de imóveis.

Foi apensado à proposição principal o Projeto de Lei nº 3.097, de 2004, de autoria do Deputado Carlos Rodrigues, que altera o art. 10 da mesma Lei nº 9.702, de 1998, de modo a facilitar a outorga de concessão de direito de uso de imóvel de propriedade do INSS “*para fins exclusivamente sociais*”.

Não foram oferecidas emendas aos projetos no prazo regimental cumprido com essa finalidade.

II - VOTO DO RELATOR

A situação dos imóveis pertencentes ao INSS é, de fato, inaceitável. Além do excessivo número de imóveis, muito acima do necessário para o cumprimento das finalidades da previdência social, ou mesmo para outras ações de governo, o que salta aos olhos é o rendimento irrisório que os mesmos proporcionam ao INSS e o estado de abandono em que se encontram muitos desses imóveis. O próprio Autor do Projeto de Lei nº 1.948, de 2003, na justificção do mesmo, relata sua experiência pessoal, ao averiguar denúncias de invasões e de deterioração física de imóveis da autarquia, localizados na cidade do Rio de Janeiro, cuja procedência foi integralmente confirmada.

A incúria administrativa na gestão dos imóveis do INSS não se restringe, todavia, àquela cidade. Evidência nesse sentido pode ser encontrada, por exemplo, na auditoria na Gerência Executiva do INSS em São Paulo – Centro, realizada pelo Tribunal de Contas da União, que constatou que dentre 197 imóveis sob responsabilidade daquela unidade, 76 encontravam-se vagos, 58 cedidos sem ônus e 3 invadidos. Foram identificados ainda 68 imóveis com documentação irregular. Ao apreciar esse Relatório de Auditoria, da qual foi Relator o Ministro Ubiratan Aguiar, o Plenário do Tribunal, nos termos do Acórdão 681/2003, formulou uma série de pertinentes determinações ao INSS, amparadas na legislação em vigor, sem que fosse apontada qualquer necessidade de modificá-la.

A gravidade da situação dos imóveis do INSS é, portanto, incontestável. Entretanto, a justificção do projeto não traz elementos que permitam demonstrar serem as modificações propostas ao texto legal vigente efetivamente adequadas para dar mais eficácia ao processo de alienação do patrimônio imobiliário da autarquia. Ao contrário, há evidências de que algumas das alterações aventadas seriam impróprias ou no mínimo supérfluas, pelos motivos a seguir expostos.

Assim é que consta do projeto determinação para que a avaliação de imóveis se faça tendo por base os valores de mercado. Trata-se de regra inquestionavelmente correta, mas a inclusão de novo dispositivo legal com esse teor é desnecessária. Tal critério já consta do inciso VII do art. 24 da Lei nº 9.636, de 1998, cuja aplicação à alienação de imóveis do INSS é prevista pelo art. 1º, § 2º, da própria Lei nº 9.702, de 1998.

Quanto à ampliação de benefícios concedidos ao ocupante regular de imóvel do INSS, no que concerne à preferência para a aquisição do mesmo, não existem evidências que justifiquem ser tal medida necessária para viabilizar as alienações. À falta de comprovação concreta de que os preços mínimos decorrentes das avaliações estejam comprometendo tais processos, a substantiva redução de 20% no preço de venda, em relação ao valor da avaliação, seria contrária ao interesse público, propiciando o enriquecimento de particular às custas do INSS.

Já a fixação de prazos para determinadas providências, presente em várias das alterações propostas, constitui matéria a ser preferivelmente tratada em regulamento. O próprio número absurdamente elevado de imóveis do INSS pode inviabilizar prazos excessivamente exíguos, face à notória carência de recursos humanos do próprio instituto. Seria, assim, temerária e inútil a prescrição de prazos sem que antes se avaliassem as efetivas condições materiais para cumpri-los.

Merece também melhor reflexão a sumária caracterização de improbidade administrativa em caso de não cumprimento de prazo para promoção de processo de reintegração de posse de imóvel do INSS sob ocupação irregular. Na realidade, a autoridade que retarde ou deixe de praticar tal ato, injustificadamente, já está sujeita ao enquadramento proposto, nos termos do art. 10, II e X, e art. 11, II, da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. O procedimento administrativo e o processo judicial para tal estão detalhadamente especificados no art. 14 e subseqüentes daquela Lei, não sendo necessário nem recomendável o destaque proposto para um situação particular, vinculado a um prazo inexorável que pode não ser factível por razões alheias à vontade do gestor.

No que tange à reversão das receitas apuradas na venda dos imóveis em benefício da seguridade social, o dispositivo proposto revela-se desnecessário, pois o INSS, como toda autarquia, possui patrimônio próprio, que não se confunde com o patrimônio da União. Assim, o produto da alienação de bens do INSS permanecerá igualmente integrando o patrimônio daquela autarquia.

Cabe examinar ainda o Projeto de Lei nº 3.907, de 2004, apenso à proposição principal, que busca viabilizar a concessão de direito de uso de imóveis do INSS que estejam desocupados. Ainda que respeitando as razões

expostas na justificação do projeto, creio que a flexibilidade alvitrada tende a se constituir em obstáculo à alienação definitiva desses imóveis, que deve ser o norte da ação administrativa do INSS.

Ante o exposto, embora concordando com o diagnóstico feito pelos Autores de ambos os projetos quanto à gravidade da situação vigente, entendo que as dificuldades para sua superação não parecem residir na lei, mas sim em deficiências de ordem administrativa e gerencial, a serem sanadas por outros meios. Em consequência, considero que as alterações sugeridas, caso convertidas em norma legal, dificilmente produziram resultados positivos sobre a gestão do patrimônio imobiliário do INSS.

Por essas razões, sou levado a concluir pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.948, de 2003, bem como do Projeto de Lei nº 3.097, de 2004, a ele apensado.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado LUCIANO CASTRO
Relator