



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

REPRESENTAÇÃO Nº 35, DE 2008

Apresenta denúncias sobre a situação de descaso das autoridades com relação à qualidade dos serviços técnico/administrativos praticados na Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, as condições de trabalho, responsabilidade funcional e Plano de Carreira.

Autor: Associação Nacional dos Servidores do Patrimônio da União - ANASP

Relator: Dep. SUELI VIDIGAL

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO

Vem à análise desta Comissão, nos termos do art. 137, caput, combinado com o art. 253 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Representação, de autoria da Associação Nacional dos Servidores do Patrimônio da União - ANASP, por intermédio da qual a entidade denuncia a situação de descaso das autoridades em relação a vários aspectos relativos à gestão do patrimônio imobiliário da União, fato que além dos efeitos negativos sobre os servidores estariam determinando perdas na arrecadação de impostos e taxas, com evidentes prejuízos para o Erário.

Segundo os elementos contidos na representação as dificuldades operacionais da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) são bem conhecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, inclusive em virtude dos resultados de várias auditorias da Controladoria Geral de União (CGU) e de sucessivos Acórdãos do TCU, em especial o Acórdão nº 2.084/2005-TCU-Plenário.

Nesse, destacam-se os trechos transcritos a seguir, indicativos dos sérios problemas constatados na estrutura que opera a Secretaria de Patrimônio da União:

“3.1.8.](.) A conclusão da Auditoria Operacional do TCU é de que até hoje a União não vem dotando a SPU dos meios necessários à realização de sua missão. O órgão não é mais do que um grande cartório incumbido da guarda e da constituição de documentos necessários à preservação do patrimônio imobiliário da União. As mudanças de estrutura, incluída a vinculação ministerial, não têm permitido que a SPU estabeleça consistentes linhas de trabalho, carecendo de maior clareza a definição e a distribuição de competências. Sistemas informatizados defasados



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

prejudicam o controle efetivo dos imóveis nele registrados ou nele cadastráveis. O quadro de pessoal é reduzido e há carência de pessoal e mão-de-obra qualificada para o desempenho de suas atividades. As soluções provisórias até hoje adotadas não proporcionam as melhorias almejadas, inclusive por falta de continuidade. A permanecer o atual contingente de recursos humanos, o recrudescimento das dificuldades hoje identificadas encaminham a Secretaria para um estado de total ineficiência. [grifos nossos]"

.....

"5.3.2. Embora os valores arrecadados pela SPU sejam muito significativos, um dos grandes problemas, senão o maior, até mesmo por ser decorrente dos demais, diz respeito à inadimplência. Além de ser extremamente elevada, a atuação da SPU no sentido de recuperar os créditos decorrentes da inadimplência têm sido pouco efetivos.

5.3.2.2 A baixa efetividade da cobrança é devida aos problemas de cadastros (inconsistências dos dados cadastrais) e à omissão verificada nos últimos anos em relação à inscrição de devedores no Cadin e na DAU, o que contribuiu para a percepção por parte dos ocupantes e foreiros de que não seriam executados pelo não-pagamento. Se isso não bastasse, a SPU não adota nenhuma providência para a retomada do imóvel, o que contribui ainda mais para a inércia dos inadimplentes."

.....

"6.3.1. Conforme expusemos nos itens 5.3.5 e 5.3.6 e seus subitens, diversas foram as providências adotadas com vistas à obstrução da prescrição e da decadência de créditos patrimoniais, principalmente a partir de 2003, porém essas medidas não foram suficientes de modo a evitar que créditos patrimoniais prescrevessem Assim, ocorreu prejuízo ao erário."

Segundo exposto na Representação, os elementos contidos nas partes transcritas do Acórdão 2.084/2005-TCU demonstram que, transcorridos cerca de três anos da edição do Acórdão, a par de outros anteriores que trataram o assunto de forma semelhante, a situação permanece praticamente a mesma, ou seja, com situações críticas e recorrentes de inadimplência, prescrição e decadência de receitas patrimoniais, falta de estrutura administrativa, plano de carreira, treinamento e capacitação de servidores. Tais fatores resultam na permanente perda de arrecadação, deficiência nos serviços administrativos praticados e na baixa qualidade do atendimento ao público.

Em reforço aos seus argumentos, são apresentados excertos de manifestações da Casa Civil e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão ao qual se acha vinculada a SPU, como os transcritos abaixo, destacando que esses se referem apenas a parte dos problemas relevantes para os objetivos da época, deixando de referir-se a vários aspectos críticos repetidamente apontados nos Acórdãos do TCU, quais sejam: falta de servidores; falta de recursos materiais e de equipamentos; carência de normas de serviços; instalações inadequadas; inabilidade



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

dos sistemas informatizados; inconsistências cadastrais; inexistência de carreira própria de servidores; falta de autonomia na gestão orçamentária e financeira; desvio de receitas próprias do PROAP para outras finalidades. De qualquer modo, vale a pena ter em conta as manifestações formais da contidos na Exposição de Motivos Interministerial nº 00123/MP/CCIVIL, que propôs Medida Provisória sobre a criação de cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo transcritas a seguir.

“com relação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é urgente a reestruturação da Secretaria do Patrimônio da União - SPU. Cabe ressaltar que um longo processo de sucateamento institucional evidenciou os limites de atuação do Órgão de tal sorte que, hoje, tornou-se urgente promover uma substantiva reestruturação administrativa. Com efeito, a sociedade tem manifestado, ampla e ostensivamente, seu desconforto com os serviços prestados pela SPU, em que pese o esforço interno para desempenhar suas atribuições...”

“É preciso ressaltar, além disso, a posição dos órgãos de controle interno e externo -- Controladoria Geral da União - CGU e Tribunal de Contas da União - TCU, que reiteradamente, têm cobrado medidas urgentes para a reestruturação da SPU. Alguns trechos do Acórdão N° 2.084/2005 são especialmente ilustrativos das recomendações feitas pelo eminente órgão de Controle Externo ...”

Destaca-se, na Representação, que os problemas da SPU não podem ser resolvidos com a simples criação de cargos em comissão, a serem ocupados por chefias em uma nova reestruturação do órgão, pois essa medida é insuficiente para solucionar todos os pontos críticos apontados nos Acórdãos, sintetizados nos parágrafos precedentes. Tais deficiências, conforme assinalado, comprometem o exercício de funções do Estado e causam sérios prejuízos à Fazenda Pública. Ressalta-se que um dos elementos críticos que limitam a atuação da unidade é sua precária autonomia, visto que, não podendo gerir os recursos que arrecada, a SPU fica submetida à política de restrição orçamentária e de contingenciamento de gastos, o que a impede de desenvolver suas atividades finalísticas em benefício da União.

Com relação às medidas adotadas pelo Ministério do Planejamento para melhorar o desempenho da unidade, a Representação as classifica como paliativas, tanto pela inadequação dos perfís salariais ofertados nos concursos públicos, quanto pela precária funcionalidade do emprego de mão-de-obra terceirizada (de eficácia limitada em determinados fins, ainda que sem entrar nas questões de sua eventual ilegalidade) e pelos problemas associados à contratação por tempo determinado. Como reforço argumentos são apontadas as experiências da Receita Federal e das Agências Reguladoras, afirmando:

“Ficou demonstrado por essa prática paliativa que os profissionais selecionados, mesmo que atendendo aos requisitos básicos para a contratação, não se apresentaram qualificados para exercer de imediato as atividades e atribuições a eles destinadas. Ademais, não apresentaram interesse, dedicação e comprometimento com o serviço,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

visto que a contratação por tempo determinado, não projeta perspectiva de futuro e de crescimento profissional."

A Representação salienta, em seu item 2.15, que desde sua transferência do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 1999, a SPU enfrenta esta condição de descaso das autoridades quanto à sua reestruturação, ou seja, sua adequação como unidade gestora do patrimônio da União à estrutura do Ministério. Como exemplo, é citado o fato de que a competência para assinar contratos, termos de cessão e outros atos administrativos relativos ao Patrimônio da União permaneceram com a Procuradoria da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda, representada pelo Procurador-Chefe em cada Estado.

Com vistas a orientar o encaminhamento de uma solução integrada para os problemas enfrentados pela SPU, a Representação sugere que essa considere a inclusão dos seguintes itens:

- a) **Instituição de uma Lei Geral do Patrimônio da União, nesta sistematizando todo um conjunto de Leis, Decretos-lei, Decretos e Portarias – que produzidos em diferentes épocas e sob diferentes referenciais apresentam inevitáveis redundâncias e dificuldades de interpretação – na qual se reavaliem as ingerências externas ao serviço;**
- b) **Reenquadramento institucional da SPU, subordinando-a, sob forma jurídica mais adequada, diretamente à Presidência da República ou a Ministério mais compatível com suas competências e atribuições (gestão patrimonial e execução de políticas públicas);**
- c) **Reestruturação da SPU, de modo a conferir-lhe autonomia na gestão orçamentária e financeira, dotando-a de uma estrutura que permita a descentralização de competências (gerências regionais) e dando-lhe maior controle sobre as receitas que arrecada;**
- d) **Criação de carreira específica para os servidores dessa unidade técnica.**

Como elementos instrutivos e comprobatórios de suas alegações a Representação aponta, além da Exposição de Motivos Interministerial 123, do Ministério do Planejamento e da Casa Civil, os Acórdãos do TCU nºs 2084/2005, 1574/2006, 1575/2006 e 639/2007.

É o relatório.

II – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

Do exame dos elementos articulados na Representação, verifica-se que as alegações nela contidas se acham suportadas, senão *in totum* pelo menos de modo parcial, pelos resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

na Secretaria de Patrimônio da União, unidade que integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e pelas manifestações de outros órgãos.

Isso se acha evidenciado, de modo particular, no item 3.1.8 do Acórdão nº 2.084/2005-TCU-Plenário, ao qual já nos referimos no Relatório, que assim define a situação da SPU: *“3.1.8.](.) A conclusão da Auditoria Operacional do TCU é de que até hoje a União não vem dotando a SPU dos meios necessários à realização de sua missão. O órgão não é mais do que um grande cartório incumbido da guarda e da constituição de documentos necessários à preservação do patrimônio imobiliário da União. As mudanças de estrutura, incluída a vinculação ministerial, não têm permitido que a SPU estabeleça consistentes linhas de trabalho, carecendo de maior clareza a definição e a distribuição de competências. Sistemas informatizados defasados prejudicam o controle efetivo dos imóveis nele registrados ou nele cadastráveis. O quadro de pessoal é reduzido e há carência de pessoal e mão-de-obra qualificada para o desempenho de suas atividades. As soluções provisórias até hoje adotadas não proporcionam as melhorias almejadas, inclusive por falta de continuidade. A permanecer o atual contingente de recursos humanos, o recrudesimento das dificuldades hoje identificadas encaminha a Secretaria para um estado de total ineficiência.”*

De acordo com a denúncia, a crítica situação constatada no sistema de gestão do patrimônio imobiliário da União vem perdurando há vários anos, com sérios prejuízos para a adequada manutenção deste – gerando custos adicionais para a sociedade pela deterioração e necessidade de reformas e restaurações –, com níveis insatisfatórios de prestação de serviços aos usuários e uma inadequada resposta às demandas de órgãos da administração por imóveis, além de perdas significativas de receitas para o Erário.

Diante da gravidade dos fatos relatados, este Relator opina favoravelmente quanto à conveniência e oportunidade da Representação.

III – COMPETÊNCIA DA COMISSÃO

O art. 32, XI, “b” e “f”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o parágrafo único desse artigo, ampara a competência desta Comissão para apreciar a matéria.

III – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob os aspectos jurídico, administrativo, econômico e orçamentário, cabe verificar a aplicação dos recursos públicos federais sob os aspectos da legalidade,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

impressoalidade, moralidade, legitimidade e economicidade e, constatado algum tipo de malversação, identificar os responsáveis para os fins pertinentes.

Caso constatado algum desvio, cumpre identificar as causas e os responsáveis para que sejam adotadas medidas com vista à punição dos culpados e recuperação dos recursos públicos eventualmente desviados. Para esses fins as Casas do Congresso Nacional, e suas Comissões, tem respaldo Constitucional para requisitar a obtenção das informações que sejam necessárias, bem como da realização de auditorias e inspeções.

Com referência ao alcance administrativo é evidente o interesse, para o Estado e para a sociedade, no adequado funcionamento do sistema de gestão do patrimônio imobiliário da União – de importância tão grande quanto a dos recursos financeiros – pela natural origem deste, ou seja, de recursos obtidos da sociedade por meio de tributos e outras formas de receitas públicas. De outro lado, a correta gestão desse patrimônio deve dar-se de modo a que não ocorram expropriações ou favorecimentos indevidos, o acaba ocorrendo quando o sistema é falho ou mal operado, seja por deficiências nos recursos colocados à disposição, nas normas que o regem ou na limitada efetividade das gerências.

Quanto ao alcance econômico e orçamentário, fica evidente que a inadequada gestão do patrimônio imobiliário, além de propiciar a perda de receitas públicas tem como consequência direta a geração de gastos adicionais com a manutenção e recuperação dos bens visto que a falta de fiscalização viabiliza a que sua restituição ocorra fora dos prazos devidos e com deterioração de suas estruturas e equipamentos básicos.

Com referência ao alcance social e político, não se vislumbram aspectos específicos que possam ser tratados na presente iniciativa, exceto pelos efeitos gerais invariavelmente benéficos que atingem a sociedade como um todo e que podem surgir de uma ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte em correção de eventuais desvios, inadequações e irregularidades.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Consoante os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, o controle externo deve ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Essa prerrogativa está assegurada pela Constituição Federal, que permite ao Poder Legislativo acionar essa Corte para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica que administre bens ou valores da União, bem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

como para prestar informações solicitadas pelos órgãos do Parlamento, conforme indicam os artigos abaixo:

"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [grifo nosso]

.....

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, (...);

.....

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; [grifo nosso]

.....

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;"

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

"Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

.....

X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal."

Diante do exposto, mister se faz encaminhar a presente Representação ao TCU para que, a partir das denúncias formuladas e elementos nela contidos, este:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

- 1) atualize as suas apreciações sobre a situação existente no âmbito do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, em particular no que se refere à Secretaria de Patrimônio da União;
- 2) apure a situação de implementação das providências apontadas e/ou determinadas nos seus Acórdãos de 2005 a 2008 que trataram da questão, adotando, para tanto, as providências que se façam necessárias;
- 3) informe os resultados de tais apurações a esta Comissão para que esta, se for o caso, adote outras providências cabíveis dentro das competências do Parlamento.

Por último, propõe-se que cópia deste Relatório Prévio seja encaminhada aos Autores da Representação, para conhecimento.

VI – VOTO

Em função do exposto, VOTO no sentido de que a Comissão acolha a proposição em análise, de tal forma que os trabalhos sejam implementados na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima apresentados.

Brasília, de de 2009.

Deputada SUELI VIDIGAL
Relatora