



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

PARECER nº 00204/2019/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU

NUP: 23091.009176/2019-79

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO.

ASSUNTOS: MINUTA DE RESOLUÇÃO.

EMENTA: 1. ADMINISTRATIVO. GESTÃO PATRIMONIAL. MINUTA DE RESOLUÇÃO. BENS. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS. DISCIPLINA NORMATIVA [DECRETO Nº 9.373/2018, C/C LEI Nº 6.120/1974]. PARÂMETROS OBJETIVOS. SUGESTÕES. ADOÇÃO. MEDIDA QUE SE IMPÕE. 2. NORMAS INTERNAS. CONFLITOS DE COMPETÊNCIAS. SUPERAÇÃO. SUGESTÃO. OBSERVÂNCIA. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de Consulta formulada pela Pró-Reitoria de Administração, no qual se discute a regularidade da Minuta de Resolução referente às competências para alterações patrimoniais no âmbito da UFERSA, tudo devidamente encaminhado para apreciação desta **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10 da Lei nº 10.480/2002^[1].

2. Os autos, encaminhados a esta Procuradoria em **26.07.2019**^[2], estão instruídos, com os seguintes elementos:

(a) às fls. 01/02, consta Minuta de Resolução CONSUNI/UFERSA, regulamentando acerca das competências para alterações patrimoniais no âmbito da UFERSA; e

(b) às fls. 03/04, consta Ofício nº 166/2019, de **26 de julho de 2019**, solicitando parecer jurídico acerca da Minuta de Resolução acima aludida.

3. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa^{[3][4]}, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista a alcançar os fins esperados pela ordem jurídica, em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. A consulta se justifica pelo interesse de a Administração obter orientações desta Procuradoria Federal quanto à regularidade da Minuta de Resolução sobre a regulamentação acerca das competências para *alterações patrimoniais*. Aqui, é preciso destacar que a forma como essas Minutas são levantadas na IFES, sem que a área administrativa dimensione seus propósitos e suas fragilidades *etc.*, isto é, não observando qualquer preocupação com o esclarecimento de eventuais pontos que sejam relevantes à análise jurídica, tornando-a,

infelizmente, extremamente superficial. Dito de outro modo, se a Minuta foi elaborada por uma equipe (comissão), seria pedir demais que ela enunciasse seus desafios e pontos sensíveis da proposta levantada? A ausência de um despacho fundamentando as opções da equipe, que pode ter implicações legais, por vezes, faz gerar um verdadeiro vácuo entre a PF-UFERSA e os trabalhos administrativos, minimizando a importância de eventuais sugestões da PF-UFERSA, justamente porque podem ser distantes dos propósitos/objetivos pensados pela área administrativa. Ainda que a análise jurídica tenha clara correspondência com a perspectiva normativa, há diversos pontos de contatos com outras perspectivas de análise, mormente as organizacionais, funcionais, de gestão *etc.* Portanto, **e não se trata de um problema apenas da PROAD**, o envio de Minuta sem o esclarecimento dos seus pontos, faz com que o Parecer seja um verdadeiro salto no escuro e, nesse sentido, não atenda ao seu propósito: **que é orientar o gestor**. Aliás, a própria ideia de assessoramento jurídico exige a compreensão dos objetivos perseguidos pela gestão, o que não é fácil de entender diante de encaminhamento de Minuta sem os devidos esclarecimentos. Não obstante essas ressalvas, cumpre mencionar que o Ofício de fls. 03/04, a toda evidência, circunstancia uma dúvida/reflexão que exige atenção da PF/UFERSA e que, portanto, será analisada antes da Minuta de Resolução apresentada nos autos.

6. Com efeito, a existência de conflito normativo sempre gera instabilidade na gestão política de qualquer entidade. Pois bem. Da leitura dos dispositivos mencionados na consulta, é possível deduzir o seguinte:

(a) *instâncias decisórias* - ainda que a técnica legislativa do Estatuto da Universidade não seja das mais felizes, a antinomia apresentada pela área administrativa não existe, seja pela competência em si dos órgãos deliberativos, seja pela natureza do objeto da deliberação. Explica-se: o artigo 101 do Estatuto apenas contempla uma instância decisória sobre a gestão patrimonial da IFES, quer dizer, quando a lei admite e com a deliberação técnico-administrativa do CONSAD, isto é, com a sua aprovação, a demanda administrativa segue para deliberação político-administrativa do CONSUNI, tudo nos termos do artigo 16, inciso XV, do Estatuto. A alienação de bens é uma temática tão importante à UFERSA, pelo menos é o que se deduz das normas internas, que exige duas instâncias decisórias: uma de natureza técnico-administrativa, isto é, se o julgamento sobre a pertinência racionalizadora da alienação dos bens diante das faculdades projetadas pela legislação vigente; e outra, mais consentânea à conveniência ou oportunidade da medida, de ordem político-administrativa, o que é algo típico de órgão de cúpula de toda entidade pública. Naturalmente, o CONSUNI assume o *status* de última instância decisória sobre a alienação patrimonial, porquanto possui posição hierárquica superior ao CONSAD em algumas questões, porquanto outras, as a maioria delas, são de competências totalmente disjuntivas, de maneira que tanto o CONSAD quanto ao CONSUNI não perfectibilizam atos administrativos complexos ou compostos; E

(b) *proposições relevantes* - a posição afirmada no inciso anterior decorre do que se encontra normativamente posto, de maneira que alterações que simplifiquem o processo decisório sobre a alienação de bens, além de racionais, compreende uma lógica funcional muito simples: uma normatização específica poderá dispensar procedimentos mais céleres para bens de pouca monta ou desprezíveis, já que uma dinâmica decisória complexa deveria ser exigida apenas em função de bens cuja expressividade dos valores demandem cuidados redobrados da gestão da IFES. Vale dizer, ainda, que a alteração proposta colocará o CONSAD no centro decisório da gestão patrimonial, já que não propõe alterações no artigo 101, § único, do Estatuto.

7. Depois dos esclarecimentos acima, que têm apenas o objetivo de melhor empreender as atividades da PF-UFERSA, passa-se à consulta propriamente dita. A despeito da regularidade da Minuta apresentada nos autos, QUE EXIGE A ALTERAÇÃO PROPOSTA NO ESTATUTO, cumpre ventilar as seguintes considerações:

(a) *artigo 1º* - mera alteração redacional: "**Art. 1º. Estabelecer competências de gestão patrimonial no âmbito da Universidade Federal Rural do Semiárido**". A expressão alterações patrimoniais é, por tudo, inapropriada, ainda que possa ser de uso corrente na IFES, porque o patrimônio não sobre qualquer alteração de estado, a disciplina normativa é que concebe eventuais mudanças de enquadramento sob o viés estritamente jurídico, daí a ideia de gestão patrimonial em função do enquadramento mais adequado do bem público;

(B) *artigo 2º* - mera alteração redacional: "**Art. 2º. As aquisições patrimoniais serão autorizadas pelo Reitor, podendo ser delegada essa responsabilidade, conforme a legislação vigente, por meio de Portaria**". Se a competência é do Reitor, então, o ato de delegação só pode ser emitida por ele;

(b) *artigo 5º* - mera alteração redacional: "**Art. 5º. A transferência externa de bens móveis, não considerados inservíveis, entre órgãos da União, no que caracteriza movimentação patrimonial de caráter permanente, será excepcionalmente autorizada pelo Reitor mediante decisão fundamentada**". Promove-se, assim, maior clareza e precisão na redação adotada. Aqui, seria importante que a Resolução promovesse uma artigo para definições, sobretudo, para definir o que seria transferência interna ou externa, dentre outras definições importantes. Assim, no caso de artigo tratando sobre a temática, o artigo em apreço teria a seguinte redação: "**Art.**

5º. A transferência externa de bens móveis, não considerados inservíveis, será excepcionalmente autorizada pelo Reitor mediante decisão fundamentada". Dessa forma, a redação seria ainda mais simples; e

(c) *artigo 7º* - mera alteração redacional: "**Art. 7º. A inutilização de bens inservíveis, o descarte de resíduos perigosos e outras formas de desfazimento de bens, contanto que não citadas nesta resolução, serão autorizadas pelo Reitor e conforme a legislação específica**". A redação fica mais linear e, por conseguinte, mais compreensível.

8. Por fim, cumpre destacar que as sugestões acima partem da linear compreensão da Minuta apresentada em função das premissas teórico-normativas relacionadas à gestão patrimonial, sem que isso faça inferir a inexistência de empecos legais de outra ordem, sobretudo, pela inexistência de questionamentos, específicos ou não, promovidos pelo órgão consulente.

3. CONCLUSÃO.

9. Ante o exposto, conclui-se^[5] pela regularidade da Minuta de Resolução apresentada nos autos, contanto que seja observado o disposto no **item 07 *supra***.

10. Consoante as informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À consulente.

Mossoró/RN, quarta-feira, 31 de julho de 2019.

Márcio Ribeiro

Procurador Federal^[6]

Notas

[1] Eis o dispositivo: "Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial".

[2] Para fins de observância ao disposto no artigo 42, caput, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: "Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo".

[3] Conforme a BPC nº 07: "O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade" (BRASIL. Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. Brasília: CGU/AGU, 2011, p. 17).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no "sentido político do ato administrativo" (FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[5] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) de mérito, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) de legalidade, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) facultativos, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) obrigatórios, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) vinculantes, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

[6] Procurador-Chefe da PF-UFERSA, conforme Portaria nº 457 da Casa Civil da Presidência da República, de 14 de junho de 2013, com publicação no DOU em 17 de junho de 2013, Seção 2, p. 01.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091009176201979 e da chave de acesso 4e0d2ff4

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 294047923 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 31-07-2019 10:35. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.
