



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER n. 00027/2018/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 04977.010601/2011-13

INTERESSADOS: SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU/SP

ASSUNTOS: PATRIMÔNIO PÚBLICO IMOBILIÁRIO

EMENTA: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS E UNIÃO FEDERAL (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO - SPU/SP). CONTROVÉRSIA SOBRE A PROPRIEDADE DE BEM IMÓVEL TITULADO AO INSS ADQUIRIDO PELO EXTINTO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - IAPAS. DIVERGÊNCIA SOBRE SE TAL BEM FOI INCORPORADO AO PATRIMÔNIO DO IAPAS, E, COM A EXTINÇÃO DESTA, AO DO INSS OU AO PATRIMÔNIO DO INSTITUTO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - INAMPS, E, COM A SUA EXTINÇÃO, AO DA UNIÃO. IMÓVEL REPRESENTADO POR ÁREA ONDE LOCALIZADO O HOSPITAL DOUTOR IGNÁCIO PROENÇA DE GOUVÊA, NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. HIPÓTESE DIVERSA DA ANALISADA NO PARECER NORMATIVO AGU Nº AC – 046, MAS COM ELA RELACIONADA. ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA DANDO CONTA DA DESTINAÇÃO DO HOSPITAL EM CAUSA AO INAMPS, POSTERIORMENTE CEDIDO AO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/SP. CONCLUSÃO PELA PROPRIEDADE DA UNIÃO SOBRE O IMÓVEL ONDE LOCALIZADO O NOSOCÔMIO EM QUESTÃO.

Senhora Diretora do Departamento de Consultoria,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de subsídios formulada pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União - DECOR/CGU, na forma da NOTA n. 00108/2018/DECOR/CGU/AGU (Seq. 19), aprovada pelo Despacho nº 343/2018/Decor-CGU/AGU (Seq. 21), acerca de controvérsia de natureza jurídica entre a Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo - CJU/SP e a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - PFE/INSS sobre a propriedade de imóvel titulado ao INSS localizado no Município de São Paulo/SP, onde se encontra instalado o Hospital Municipal Dr. Ignácio Proença de Gouvêa.

2. Compulsando os autos, verifica-se que o Núcleo Estadual do Ministério de Saúde em São Paulo requereu à Superintendência do Patrimônio da União naquele Estado a adoção de providências no sentido de incorporar ao patrimônio da União, na forma do art. 2º da Lei n.º 8.689, de 27 de julho de 1993, o imóvel onde situado o Hospital Dr. Ignácio Proença de Gouvêa, administrado pelo Município de São Paulo/SP, para posterior cessão/doação a este (Seq. 5, fls. 2/3).

3. A Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo manifestou-se por meio do PARECER Nº 01074/2015/CJU-SP/CGU/AGU (Seq. 2), aquiescendo com o pedido formulado pelo órgão técnico, nos seguintes termos:

DA CONSULTA FORMULADA PELA SPU/SP SOBRE HOSPITAL REGISTRADO EM NOME DO INSS PROVENIENTE DO EXTINTO INAMPS E EMPREGADO EM PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA

7. Antes da implementação do atual sistema da Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988 - que engloba a Saúde, a Previdência e a Assistência Social (art. 194) -, existia o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), implementado pela Lei nº 6.439/77, constituído pelas autarquias Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), conforme art. 4º, todas vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), nos termos do art. 1º.

8. O INAMPS tinha a competência de promover a assistência médica por variados programas, tendo vindo o seu acervo patrimonial de imóveis usados pelo INPS, Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), LBA e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) na prestação de assistência médica (art. 14, II).

9. Por sua vez o IAPAS ao mesmo tempo que arrecadava, fiscalizava e cobrava as contribuições e demais recursos destinados ao SINPAS e outras atribuições que lhe foram dadas pelo Legislador (art. 13), também podia adquirir imóveis em nome de outras entidades do SINPAS (§ 2º, I, do art. 13), como aconteceu nos presentes autos, relativamente ao Hospital Ignácio Proença de Gouveia ("João XXIII"), situado à Rua Juventus, nº 562, nesta Capital (escritura de fls. 30/33). A função do IAPAS nunca foi prestar assistência médica, sendo esta atribuição outorgada ao INAMPS, isto é, a primeira autarquia comprou o hospital para a segunda.

10. O Decreto nº 99.060, de 07 de março de 1990, desvinculou o INAMPS do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), vinculando-o ao Ministério da Saúde (art. 1º). Este decreto foi extinto em setembro de 1991 (art. 3º), mas a vinculação foi confirmada pelo Decreto nº 229, de 11 de outubro de 1991, que aprovou a Estrutura Regimental, o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e a Lotação Ideal do INAMPS, o qual determinou que o regimento interno da autarquia fosse aprovado pelo Ministro de Estado da Saúde (art. 2º).

11. Por outro lado, o Decreto 99.240, de 07 de maio de 1990, determinaria a vinculação do IAPAS e do INPS ao Ministério do Trabalho e Previdência Social enquanto não instituído o INSS (art. 8º).

12. A criação do INSS foi autorizada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, mediante a fusão do IAPAS com o INPS, (art. 17 "caput"), objeto de conversão da Medida Provisória nº 151, de 15 de março de 1990. A referida autarquia foi finalmente instituída pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, tendo sido vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), com a junção do IAPAS ao INPS (art. 1º). Este diploma normativo determinaria ainda a incorporação à autarquia dos acervos patrimonial, financeiro e de recursos humanos dos órgãos e unidades extintas (art. 15). Provavelmente por esse motivo, o hospital da Rua Juventus, nº 562, comprado pelo IAPAS em 1989 (fls. 30/33), embora devesse ter sido passado ao INAMPS pelo sistema do SINPAS, à vista de sua atividade – fim (prestação de serviços médicos), foi transmitido ao patrimônio do INSS, como consta na matrícula imobiliária (fl. 15).

13. Por sua vez, a Lei nº 8.080/90, que criou o Sistema Único de Saúde (SUS), permitiu a cessão de imóveis do INAMPS para outros órgãos que integram o SUS, preservando-os como patrimônio da Seguridade Social (§ 6º do art. 38), lembrando que a Seguridade Social abrange a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, conforme Constituição Federal (art. 194). O SUS é integrado em sua direção superior, pela União, por intermédio do Ministério da Saúde; no âmbito dos Estados e Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e nos Municípios, pela Secretaria de Saúde ou órgão equivalente (art. 9º).

14. Posteriormente o INAMPS foi extinto pela Lei nº 8.689/93 (art. 1º e parágrafo único), que determinou a incorporação do seu acervo patrimonial à União mediante termos (art. 2º, I). Estes imóveis seriam posteriormente doados ou cedidos a Municípios, Estados e Distrito Federal (DF), no caso de hospitais e postos de assistência à saúde e, na conveniência de ambos os entes federativos, cedidos, quando estes imóveis tivessem uso administrativo (quando não fossem hospitais ou postos de saúde), permanecendo, neste caso, em nome do INSS, além de publicado o ato correspondente que especificasse o destinatário e o uso do bem (art. 2º, II).

15. O Legislador também previu que se encontrariam no patrimônio do INAMPS os imóveis já cedidos a Estados, Municípios e DF e os utilizados pela autarquia ou em processo de transferência para ela em 28/7/93 (data de publicação da Lei nº 8.689/93), nos termos do § 1º do art. 2º. Observe-se, que no caso dos autos, o hospital já se encontrava cedido ao Município de São Paulo, conforme fls. 37-v./42-verso.

16. Note-se que no caso em apreço – hospital da Rua Juventus, nº 562 – embora registrado em nome do INSS, em cumprimento ao Decreto nº 99.350/90, que mandou receber o acervo

patrimonial do IAPAS, ele estaria, na verdade, em processo de transferência para a extinta autarquia (INAMPS), uma vez que as inúmeras alterações legislativas ocorridas no âmbito da Seguridade Social, não parecem ter permitido, em tempo hábil, que o IAPAS fizesse isso, cabendo agora a seu sucessor, o INSS, fazê-lo, levando em conta a utilização do imóvel como hospital municipal, inclusive (fl. 08). Como sucessor do IAPAS, competiria ao INSS cumprir as obrigações assumidas pelo extinto IAPAS pelo sistema do SINPAS (Lei nº 6.439/77), pois caberia ao INAMPS a prestação de assistência médica e não ao IAPAS. Aliás extrai-se tal interpretação da subcláusula 2ª do convênio firmado em abril de 1990 entre o IAPAS, INAMPS e o Município de São Paulo, com interveniência dos Ministérios do Trabalho e Previdência Social e do Ministério da Saúde (fls. 34 –v. e 36).

17. Além disso, a Lei nº 8.689/93 fez questão de frisar que a União sucederia ao INAMPS nos seus direitos e obrigações, nos termos daquele diploma normativo, possuindo ela o direito à propriedade do hospital da Rua Juventus, nº 560, Capital, pois este já se encontrava cedido ao Município de São Paulo (fls. 37-v./42-v.) e em processo de transferência para o INAMPS (§ 1º do art. 2º).

18. Por sua vez o Decreto nº 907, de 17 de novembro de 1993, tinha conferido ao inventariante o trabalho de inventariar o acervo patrimonial do INAMPS para transferir os bens ao Ministério da Saúde e sucessores (arts. 2º e 4º, VII originais). Posteriormente o Decreto nº 987, de 17 de novembro de 1993, alterou as citadas normas a outorgar competência ao Ministério da Saúde para execução de atos relativos à continuidade dos serviços assistenciais do INAMPS (art. 2º).

19. Uma série de medidas provisórias, a começar pela Medida Provisória 494, de 06 de maio de 1994, prorrogou o prazo de conclusão do inventário do INAMPS, até que a Lei nº 8.993, de 24 de fevereiro de 1995, concedeu prazo até 02/09/94, para o encerramento do processo, o qual poderia ser prorrogado por mais noventa dias, por meio de decreto (arts. 1º e 2º). O órgão patrimonial informa que até hoje não existe uma lista definitiva destes imóveis (fl. 69-v. – nº 8).

20. Por sua vez o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Decisão nº 619, de 08/09/99, mandou a SPU, o Ministério da Saúde e o INSS regularizarem definitivamente a situação dominial e funcional dos imóveis do extinto INAMPS, conforme também relata a Nota Técnica de fls. 69/70.

21. Sobre o assunto foi ainda feita ainda uma conciliação entre o INSS e o Ministério da Saúde (sem participação da SPU) na qual foi aprovado o Parecer AC-046, de 21 de outubro de 2005, DOU de 02/12/05, aprovado pelo Presidente da República em 29/11/05 (fls. 46-v./51). Foi decidido que o domínio dos imóveis públicos deveria ser analisado conforme sua utilização e finalidade em 1977, ano de criação do SINPAS. Os imóveis comprovadamente usados para fins administrativos passariam ao INSS e os inequivocamente empregados para assistência médica seriam do INAMPS e, portanto, passariam ao Ministério da Saúde, integrando o patrimônio da União.

22. O órgão assessorado indagou na Nota Técnica quem faria a análise dos documentos que mostram o uso do imóvel, considerando que o órgão que administra o patrimônio imobiliário da União não participou da conciliação (fl. 70, nº 10).

23. Como a SPU/SP tem sido muito consultada, tanto por secretarias estaduais como por secretarias municipais de saúde para regularização da propriedade de hospitais e postos de saúde registrados em nome do INSS, perguntou a este órgão consultivo como resolver esta questão.

24. Pois bem, consoante Parecer nº AC -046 do Advogado-Geral da União Álvaro Augusto Ribeiro Costa, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 29-XI-2005 (fl. 46-v.), que adotou, consoante Despacho do Consultor-Geral da União nº 864/2005, o PARECER Nº AGU/MS-11/2005, de 21/10/05, da lavra do Consultor da União Marcelo de Siqueira Freitas, que encerrou câmara de conciliação constituída para definição dos bens integrantes dos patrimônios da União e do INSS, que versava sobre a titularidade de quatro salas comerciais no centro do Rio de Janeiro – se destinadas ou não à prestação de assistência médica (art. 14, II, L 6.439/77). O Parecer AGU/MS, concluiu que constituíam “imóveis de uso administrativo” (Lei 8.689/93, art. 2º, II), tendo-se convertido ao patrimônio do INSS e não ao da União, embora estivessem registrados em nome do primeiro ente (fl. 47). No dizer do Consultor-Geral da União Manoel Lauro Volkmer de Castilho, “prestação de assistência médica” envolve o exercício de atividade médica e da medicina em relação ao paciente ou ao segurado. Imóveis relacionados à prestação de assistência médica “só podem ser aqueles em que efetivamente se dá o exercício da assistência médica, isto é, aquele em que os profissionais respectivos em sentido lato exercitam suas práticas ou aplicam suas medicinas”. Abrangeria, por conseguinte, consultórios, postos de saúde, hospitais, laboratórios, salas de exame, por exemplo (fl. 47).

25. Locais de apoio administrativo, como escritórios de apoio, de cadastro, de registro, de arquivo, etc. somente se enquadrariam como locais de prestação de assistência médica se “absolutamente associados ao edifício ou unidade de efetiva prestação de assistência médica com que, então, por isso, se confundiriam” (fl. 47). Conforme declaração escrita, nas salas comerciais funcionava o Serviço de Credenciamento e Supervisão da Divisão Regional de Assistência Patronal do SINPAS (Seção de Apoio Administrativo, Seção de Credenciamento, Seção de Revisão Médica, Seção de Auxílio e Preparo de Pagamentos), concluindo o citado Parecer que no local não se prestava efetivamente assistência médica “e esse é o critério legal para distinguir o que pertencia ao IAPAS do que se destinara ao INAMPS” (fl. 47).

26. Ao final, restou acolhida a proposta oferecida no Parecer AGU/MS nº 11/2005, no sentido de ser cancelado o registro imobiliário (Matrícula 31863 do 7º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca da Capital do Rio de Janeiro) pelo interessado INSS, com fundamento naquela manifestação, nos termos do art. 250, III, da Lei nº 6.015, de 21.12.1973, ou por requerimento de ambos UF e INSS (art. 250, II, Lei 6015/73) de comum acordo, sem prejuízo da utilização dos bens por qualquer um deles se assim convencionarem (fl. 47).

27. Pois bem, ao analisar-se os documentos do processo descobre-se que em 16 de dezembro de 1977 já havia Assembleia Geral Ordinária do “Hospital João XXIII” (fls. 04/05), isto é, 2 (dois) meses e 15 (quinze) dias após a vigência da Lei 6.439/77, publicada em 02/9/77 e vigente a partir do primeiro dia do mês seguinte ao de sua publicação (art. 34), comprovando-se, portanto, de forma documental, que no imóvel funcionava um hospital (privado).

28. Ao ler a ata de Assembleia Geral Ordinária de 16/12/77, observa-se que o nome do hospital era João XXIII S/A, mencionando Parecer de Conselho Fiscal de exercício encerrado em 31/12/1974, conforme publicações feitas no “Diário Oficial do Estado” e no “Diário do Comércio” dos dias 28 e 29 de novembro de 1975 (fl. 04). Portanto, pode-se considerar que em 1974 já funcionava um hospital privado à Rua Juventus, nº 562, Capital.

29. No Diário Oficial de 11/12/92 foi demonstrada a transferência do Hospital Municipal Ignácio Proença de Gouvêa para a Rua Juventus nº 562, mencionando o decreto municipal nº 32.772 que o convênio entre o INAMPS, o INSS (sucessor do ex-IAPAS) e o Município de São Paulo, com interveniência do Ministério da Previdência Social e do Ministério da Saúde tinha sido renovado (fl. 08).

30. Em 20/12/89 o Hospital e Maternidade João XXIII S/A, sito à Rua Juventus, nº 562, nesta Capital foi comprado pelo IAPAS. No contrato foi acordado que os pacientes ali internados deveriam deixar os hospitais até 10 de janeiro de 1990, “ressalvando-se, com relação aos mesmos a possibilidade de entendimentos quanto a eventual continuação de seus tratamentos, entendimentos esses a serem formalizados entre as vendedoras, o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência social) e o SUD-SUS, a critério destes dois últimos” (fl. 32-v.).

31. Ademais, no convênio firmado pela Prefeita de São Paulo, o IAPAS e o INAMPS, em abril de 1990, com interveniência do Ministério da Saúde e do Ministério do Trabalho e Previdência, cujo objeto era a descentralização e municipalização de assistência médico-hospitalar a ser prestada pela unidade “Hospital João XXIII”, consta em suas cláusulas que o conjunto de bens hospitalares comprados pelo IAPAS seria destinado ao INAMPS para prestação de assistência médico-hospitalar aos segurados da previdência social (fl. 34-v.). Portanto, pode-se comprovar aqui que o imóvel estava em processo de transferência para o INAMPS, quando extinta a autarquia pela Lei nº 8.689/93 (§ 1º do art. 2º), sendo também demonstrada a utilização do imóvel para prestação de serviços médicos, inclusive antes da implantação do SINPAS, nos termos do PARECER AGU Nº AC – 046.

32. Portanto, nos termos da Lei nº 8.689/93 (§ 1º do art. 2º) e consoante o PARECER Nº AC – 046, aprovado pela Presidência da República em 29/11/05, considera-se que foi demonstrado neste processo que o hospital da Rua Juventus, nº 562 encontrava-se, no momento da extinção do INAMPS em processo de transferência para a autarquia e já cedido ao Município de São Paulo, bem como que o referido imóvel era usado como hospital (privado) no momento da implantação do SINPAS no Brasil em 1977, a despeito de ter sido registrado em nome do INSS em cumprimento ao Decreto nº 9.350/90, devendo ser transferido à União, para integral atendimento da Lei nº 8.689/93 que, ao extinguir o INAMPS, determinou a doação ou cessão a municípios, estados e DF, de hospitais e postos de assistência à saúde do extinto INAMPS neles localizados para prestação de assistência médica (art. 2º, II).

33. Como foi juntado aos autos o Despacho Decisório Conjunto nº 11/2009, da Previdência Social, de 10 de novembro de 2009, no qual o Presidente e o Diretor de Orçamento, Finanças e Logística do INSS autorizaram a transferência à União da titularidade do imóvel situado na Av. Nazaré, nº 28, São Paulo, SP, após a Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia ter

concluído pela possibilidade jurídica desta transmissão, com base no art. 14, II, da Lei nº 6.439/77 (fls. 52 e v.) e como o Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011, que aprova atualmente a Estrutura Regimental do INSS, outorga a seu Presidente decidir sobre a alienação e aquisição de imóveis, em conjunto com o Diretor de Orçamento, Finanças e Logística (art. 26, XII, “b”[28]), considera-se que o processo deve ser endereçado à Procuradoria Federal Especializada do INSS para análise e os encaminhamentos devidos.

CONCLUSÃO

34. Em face do exposto, considera-se que o Hospital Ignácio Proença de Gouveia, situado na Rua Juventus, nº 562, Capital, encontrava-se, no momento da extinção do INAMPS inserido em seu acervo imobiliário, em processo de transferência para a autarquia, tendo sido comprovado o seu uso como hospital (privado) no momento da implantação do SINPAS em 1977.

35. Entende-se que deverá ser promovido o cancelamento do registro imobiliário (Matrícula nº 105.892 do 6º CRI da Capital) pela interessada União, com base no art. 250, III, da Lei nº 6.015/73 ou por requerimento de ambos, União e INSS, com base no art. 250, II, da Lei nº 6.015/73, de comum acordo, conforme Despacho nº 864/2005 do Consultor Geral da União (fl. 47), adotado juntamente com o PARECER Nº AGU/MS-11/2005 pelo Advogado-Geral da União Álvaro Augusto Riberio Costa pelo Parecer nº AC - 046, aprovado pelo Presidente da República em 29-XI-2005 (fls. 46/51) para transmissão do hospital à União e posterior doação/cessão ao Município de São Paulo, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 8.689/93.

36. Como o Decreto nº 7.556/11, que aprovou Estrutura Regimental do INSS, outorgou a seu Presidente, em conjunto com o Diretor de Orçamento, Finanças e Logística, a decisão sobre a alienação e aquisição de imóveis da autarquia, (art. 26, XII, “b”), propõe-se a remessa deste processo ao Procurador Regional Federal Chefe da 3ª Região da PFE/INSS Marcelo Henrique de Oliveira e, à vista da competência para alienação imobiliária do Presidente da autarquia, encaminhamento à PFE/INSS na Direção Central, Divisão de Patrimônio. - destaques no original

4. Por sua vez, a PFE/INSS, por meio da NOTA n. 00046/2015/DPIM/PFE-INSS/PGF/AGU (Seq. 6), devidamente aprovada pelas autoridades hierárquicas competentes (Seqs. 7/8), concluiu:

15. O Parecer nº AGU/MS-11/2005, aprovado pelo Parecer nº AC-046 e pelo Presidente da República, em 29/11/2005, refere-se à forma de divisão de bens que já compunham o patrimônio do então INPS **antes** da criação do SINPAS pela Lei nº 6.439/77, como se vislumbra claramente no seguinte trecho (negritou-se):

Partindo da premissa de que o bem imóvel em questão fazia parte do acervo do INPS, verifica-se que, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, o patrimônio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS foi constituído pelos bens que o INPS, FUNRURAL, LBA e IPASE, à época, utilizavam na prestação da assistência médica, nos termos do citado inciso II do artigo 14 da Lei nº 6.439, de 01 de setembro de 1977. *A contrario sensu*, conclui-se que, se o imóvel em tela, em setembro de 1977, não estivesse sendo usado para a prestação de assistência médica, o INPS permaneceria como seu proprietário, e, em consequência, integraria, hoje, o acervo de bens do INSS. De outra parte, se o imóvel em discussão estivesse sendo utilizado para prestação de assistência médica, o INAMPS seria seu proprietário, e, com a sua extinção, de acordo com o disposto no inciso I do artigo 2º da Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993, estaria incorporado, atualmente, ao patrimônio da União.

16. Se o bem tiver sido adquirido após a Lei nº 6.439/1977, integra o patrimônio da entidade que o adquiriu, nos termos do art. 14, §1º, da referida Lei:

§1º - Integrarão, também, o patrimônio das entidades do SINPAS quaisquer outros bens que **venham a adquirir** para uso próprio ou que lhes sejam transferidos com essa finalidade.

17. Neste sentido, o seguinte trecho do Parecer nº AGU/MS-11/2005, aprovado pelo Parecer nº AC-046 e pelo Presidente da República, em 29/11/2005 (negritou-se):

22. Não se nega a possibilidade de que, em 1993, o INAMPS possuísse imóveis administrativos próprios, **adquiridos a qualquer título desde a sua criação em 1977**, inclusive sob o permissivo do artigo 15 da Lei nº 6.439/77, que autorizava o então Ministério da Previdência e Assistência Social a, mediante ato próprio com essa finalidade, transferir bens entre os entes integrantes do SINPAS. **Esses bens de uso administrativo e próprios do INAMPS, com a edição da Lei nº 8.689/93, passaram a integrar o patrimônio da União (art. 2º, I)**, regra que não se aplica, no entanto, àqueles que já pertenciam ao INSS, por falta de amparo legal, como esclarecido.

18. O que ressaí do Parecer nº AGU/MS-11/2005, aprovado pelo Parecer nº AC-046 e pelo Presidente da República, em 29/11/2005 é que seriam atribuídos ao INAMPS os imóveis **do INPS, do FUNRURAL, da LBA e do IPASE** que eram utilizados na efetiva prestação de assistência médica.

19. Isso porque a assistência médica era prestada de forma descentralizada por todos estes entes, passando, com a Lei nº 6.439/77 a ser prestada unicamente pelo INAMPS.

20. Tal raciocínio, baseado no art. 14, II, da Lei nº 6.439/77, **não** autoriza a presunção de que os bens **particulares** em que fosse prestada assistência médica em 1977 também seriam incorporados pelo INAMPS, caso alguma das entidades do SINPAS viesse a adquiri-los.

21. De outro modo, o IAPAS poderia adquirir bens em nome de outras entidades do SINPAS, nos termos do art. 13, §2º, I, da Lei nº 6.439/77 (negritou-se):

Art. 13. [...]

§2º - O IAPAS poderá, de acordo com plano previamente aprovado pelo Ministro da Previdência e Assistência Social:

I - adquirir os bens necessários ao seu próprio funcionamento e ao das demais entidades do SINPAS, **desde que lhe outorguem poderes para tal**; [...]

22. Entretanto, o art. 13, §2º, I, da Lei nº 6.439/77, exige a outorga de poderes das demais entidades do SINPAS para que o IAPAS pudesse agir em seu nome.

23. Observe-se que é irrelevante a atividade desenvolvida no local, ou a existência ou não de edificação, para imóveis adquiridos **após** a Lei nº 6.439/77, uma vez tal informação somente se mostra necessária para a distribuição dos bens que integravam o patrimônio do INPS, FUNRURAL, LBA e IPASE **antes** da criação do SINPAS. - destaques no original

5. Em face dessa manifestação da PFE/INSS, a CJU/SP emitiu a NOTA n. 00097/2018/CJU-SP/CGU/AGU (Seq. 17), concluindo, ante o conflito de entendimentos jurídicos verificado com a PFE/INSS, pela remessa dos autos à Consultoria-Geral da União para dirimi-lo, com fundamento no art. 12, inciso V, do Anexo I ao Decreto n.º 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

6. No âmbito deste Departamento de Consultoria, foi exarada a COTA n. 00047/2018/DEPCONSU/PGF/AGU (Seq. 30), oportunizando à PFE/INSS nova manifestação sobre o tema, facultando-lhe a juntada dos elementos de informação julgados cabíveis, tendo em vista que a única manifestação jurídica até então emitida por aquela Especializada fora a NOTA n. 00046/2015/DPIM/PFE-INSS/PGF/AGU (Seq. 6), datava de quase 3 (três) anos atrás, e houve, posteriormente, a juntada de documentação aos autos.

7. Em resposta, a PFE/INSS emitiu a NOTA n. 00014/2018/DPIM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Seq. 35), devidamente aprovada, ratificando o entendimento da NOTA Nº 46/2015/DPIH/PFE/INSS/PGF/AGU, nos seguintes termos:

6. Tendo em vista que o referido pronunciamento ocorrera em 2015 e que foram trazidos aos autos novos documentos, o DEPCONSU/PGF, solicita novo pronunciamento desta PFE-INSS, retificando ou ratificando o entendimento exarado na NOTA Nº 46/2015/DPIH/PFE/INSS/PGF/AGU.

7. Pois bem, conforme referido, a NOTA Nº 46/2015/DPIH/PFE/INSS/PGF/AGU considerou que a simples informação de que o bem era utilizado para a prestação de assistência médica à época da aquisição pelo IAPAS, não autoriza a presunção de esse Instituto o fizera em nome do INAMPS,

conforme prescrito no art. 13, §2º, I, da Lei nº 6.439/77, à míngua de comprovação da outorga de poderes para tanto.

8. Verifica-se que juntou-se a este processo eletrônico, cópia digitalizada do processo físico oriundo da Secretária do Patrimônio da União - SPU, em que pese constar uma série de tratativas para cessão de uso do bem ao Município de São Paulo - SP, não se observa nesses documentos a necessária outorga de poderes ao IAPAS prevista no art. 13, §2º, I, da Lei nº 6.439/77, apontada na NOTA Nº 46/2015/DPIH/PFE/INSS/PGF/AGU.

9. Dessa forma, ratifica-se o posicionamento contido na NOTA Nº 46/2015/DPIH/PFE/INSS/PGF/AGU, no sentido de que a propriedade do imóvel em questão é do INSS, conforme consta de seu registro.

8. É o relatório do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

9. Preliminarmente, impende destacar que se trata efetivamente de divergência de natureza jurídica envolvendo órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal e órgão de execução da Consultoria-Geral da União, atraindo a incidência, assim, e por analogia, do disposto no art. 1º, inciso I, da Portaria PGF n.º 424, de 16 de julho de 2013, que disciplina o encaminhamento de consulta ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, *verbis*:

Art. 1º Os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal poderão suscitar, por meio de suas chefias, consulta ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU/PGF, desde que:

I - haja controvérsia jurídica entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal ou entre estes e outro órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo da União, que demande uniformização;

10. Idêntico preceptivo consta, ainda, do art. 39, inciso I, da Portaria PGF n.º 338, de 12 de maio de 2016, que dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições dos órgãos de direção da Procuradoria-Geral Federal:

Art. 39 Os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal poderão suscitar, por meio do respectivo Procurador-Chefe, consulta ao DEPCONSU, desde que:

I - haja controvérsia jurídica entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal ou entre estes e outro órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo da União, que demande uniformização;

11. Ademais, a Portaria PGF n.º 423, de 16 de julho de 2013, que disciplina as atividades do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, prescreve, em seu art. 1º, inciso V, que "*Compete ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU/PGF exercer a coordenação e orientação das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos dos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal e assistir o Procurador-Geral Federal em matéria consultiva, cabendo-lhe: (...) V - propor ao Procurador-Geral Federal solução de controvérsia jurídica entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal e entre estes e outro órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo da União, no tocante às atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais*".

12. Assim, havendo pedido da Consultoria-Geral da União em seu mister de solucionar conflitos de entendimentos jurídicos entre órgão de execução da PGF e órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo da União (art. 12, inciso V, do Anexo I ao Decreto n. 7.392, de 2010), afigura-se cabível o pronunciamento deste DEPCONSU/PGF.

13. Ainda prefacialmente, mister salientar não haver nenhum impedimento a que o atual Procurador-Geral Federal officie novamente nos presentes autos, apreciando a vertente manifestação, em razão de, preteritamente, ter

emitido o DESPACHO n. 00353/2015/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU (Seq. 7), então na condição de Coordenador-Geral de Matéria Administrativa da PFE/INSS, anuindo com o teor da NOTA N° 00046/2015/DPIH/PFE/INSS/PGF/AGU, eis que ausentes quaisquer das hipóteses de impedimento ou suspeição previstas na legislação de regência do cargo de Procurador Federal, e pelo fato de se tratar, a espécie, meramente da prestação de subsídios jurídicos ao órgão de assessoramento jurídico da Advogada-Geral da União, a quem efetivamente caberá dirimir a presente divergência jurídica, nos termos do art. 4º, inciso XI, da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993.

14. No mérito, pede-se vênia para acompanhar, embora com ressalva parcial da respectiva fundamentação, o entendimento externado pela Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo.

15. Inicialmente, consoante sustentado pela PFE/INSS, verifica-se que a hipótese dos presentes autos difere daquela analisada no Parecer Normativo AGU n.º AC - 046. Neste, houve a definição acerca dos bens integrantes dos patrimônios da União e do INSS em relação à massa patrimonial das entidades públicas extintas e mantidas com a criação do SINPAS no momento da edição da Lei n.º 6.439, de 1º de setembro de 1977. Em outras palavras, discutiu-se a sucessão patrimonial dos bens que pertenciam àquelas entidades no momento do advento da referida Lei, bens públicos, portanto. Confira-se a respectiva ementa e trecho daquela manifestação vinculante:

EMENTA: LEI Nº 6.439/77. INSTITUIÇÃO DO SINPAS. EXTINÇÃO DO FUNRURAL E DO IPASE. CRIAÇÃO DO INAMPS E DO IAPAS. REDEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO INPS E DA LBA. REDISTRIBUIÇÃO PATRIMONIAL. BENS DESTINADOS À ADMINISTRAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA. TITULARIDADE.

I - Os bens do INPS, do FUNRURAL e do IPASE que, no momento da edição da Lei n° 6.439/77, não eram empregados na efetiva prestação de assistência médica, não passaram a integrar o patrimônio do INAMPS, mas o do IAPAS.

II - A Lei n° 6.439/77 somente destinou ao patrimônio do INAMPS aqueles bens utilizados na atividade finalística de prestação de assistência médica.

III - Com a fusão do IAPAS e do INPS, e a criação do INSS, os bens daqueles passaram ao acervo desta nova autarquia previdenciária.

(...)

24. Diante disso, pode-se concluir que os bens de propriedade do INPS, FUNRURAL e IPASE que, à época da edição da Lei n° 6.439/77, eram destinados aos serviços de administração referentes à prestação de assistência médica até então desenvolvida por esses entes, foram destinados por seu artigo 14, VI para o IAPAS, e não para o INAMPS, pertencendo, após a Lei n° 8.029/90, ao INSS, e não à União. Somente foram destinados aquela época ao INAMPS os bens afetados efetivamente à prestação de assistência médica por aquelas entidades e pela LBA. - grifei

16. No presente caso, conforme relatado, o imóvel objeto da divergência jurídica em exame foi adquirido pelo IAPAS de particulares em fins de dezembro de 1989, portanto, fora do recorte temporal exato apreciado pelo Parecer Normativo AGU n.º AC - 046. Nada obstante, os fundamentos jurídicos da referida manifestação, porque se debruçaram sobre a mesma legislação de regência do caso presente, serão aqui aproveitados.

17. Pois bem, retornando ao caso concreto, verifica-se que a aquisição do imóvel em apreço se deu por escritura pública lavrada no dia 20 de dezembro de 1989, em que figurava, como outorgado comprador, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência social - IAPAS. O imóvel representado pelo então hospital privado foi relacionado no inciso II da citada escritura (Seq. 5, fls. 31/37).

18. Nesse momento, mostra-se importante destacar a razão pela qual o IAPAS foi a entidade responsável pelo negócio jurídico, não obstante tratar-se de aquisição de um hospital. É que a Lei n.º 6.439, de 1977, definia como competência do IAPAS adquirir os bens necessários ao seu próprio funcionamento e ao das demais entidades do SINPAS (INPS e INAMPS), desde que lhe outorgassem poderes para tal. Confira-se:

Art 4º - Integram o SINPAS as seguintes entidades:

I - Instituto Nacional de Previdência Social - INPS;

II - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS;

III - Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA;

IV - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor FUNABEM;

V - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV;

VI - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS.

§ 1º - Integra, também, o SINPAS, na condição de órgão autônomo da estrutura do MPAS, a Central de Medicamentos - CEME.

§ 2º - As entidades do SINPAS têm sede e foro no Distrito Federal, podendo, entretanto, manter provisoriamente sede e foro na cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, até que, a critério do Poder Executivo, possam ser transferidas para o Distrito Federal.

(...)

Art 13 - Ao IAPAS compete:

I - promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições e demais recursos destinados à previdência e assistência social;

II - realizar as aplicações patrimoniais e financeiras aprovadas pela direção do Fundo a que se refere o artigo 19;

III - distribuir às entidades do SINPAS os recursos que lhes forem destinados em conformidade com o Plano Plurianual de Custeio do SINPAS, a que se refere o artigo 18;

IV - acompanhar a execução orçamentária e o fluxo de caixa das demais entidades do SINPAS;

V - promover a execução e fiscalização das obras e serviços objeto de programas e projetos aprovados pelas entidades do SINPAS.

§ 1º - São atribuídos ao IAPAS os atuais poderes, competências e atribuições do INPS, do FUNRURAL, do IPASE e das demais entidades do SINPAS para arrecadar, fiscalizar e cobrar as contribuições e demais recursos destinados à previdência e assistência social, e aplicar as sanções previstas para os casos de inobservância das normas legais respectivas.

§ 2º - O IAPAS poderá, de acordo com plano previamente aprovado pelo Ministro da Previdência e Assistência Social:

I - adquirir os bens necessários ao seu próprio funcionamento e ao das demais entidades do SINPAS, desde que lhe outorguem poderes para tal;

II - alienar, permutar ou arrendar os seus próprios bens ou, mediante outorga de poderes, os das demais entidades do SINPAS, quando não vinculados às respectivas atividades essenciais.

§ 3º - A receita proveniente da alienação e arrendamento dos bens de que trata o item II do parágrafo anterior será recolhida ao Fundo referido no artigo 19, podendo destinar-se ao custeio dos programas a cargo das respectivas entidades ou ser aplicada de acordo com plano previamente aprovado pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, respeitado o disposto no artigo 16. - grifei

19. Outrossim, o legislador delimitou no art. 14 da Lei em causa a composição do patrimônio da cada entidade do SINPAS, valendo destacar que ao INAMPS caberiam os bens que o INPS, FUNRURAL, a LBA e o IPASE utilizavam na prestação de assistência médica em setembro de 1977, data da edição da Lei. Além disso, prescreveu que caberia ao IAPAS os bens residuais, isto é, aqueles que não foram atribuídos a nenhuma das outras entidades do sistema por força da distribuição de competências trazida pela Lei, bem como que o patrimônio de cada uma delas teria como destinação manter, desenvolver e garantir as atividades de cada qual. Confira-se:

Art 14 - Em decorrência do disposto nesta Lei, o patrimônio de cada uma das entidades do SINPAS será constituído:

I - o do INPS por seus bens não transferidos a outra entidade do SINPAS e pelos bens que o IPASE e o FUNRURAL atualmente utilizam na concessão de benefícios e outras prestações em dinheiro e na prestação de assistência complementar e de reeducação e readaptação profissional;

II - o do INAMPS pelos bens que o INPS, o FUNRURAL, a LBA e o IPASE atualmente utilizam na prestação de assistência médica;

III - o da LBA por seus bens não transferidos a outras entidades do SINPAS e pelos bens que o INPS, o FUNRURAL e o IPASE atualmente utilizam na prestação de assistência social;

IV - o da FUNABEM por seus atuais bens;

V - o da DATAPREV por seus atuais bens;

VI - o do IAPAS pelos bens atualmente utilizados nos serviços de arrecadação e fiscalização e na administração patrimonial e financeira do INPS, do FUNRURAL e do IPASE, bem como por aqueles que não forem atribuídos a nenhuma das demais entidades do SINPAS por força da distribuição de competências prevista nesta Lei.

§ 1º - Integrarão, também, o patrimônio das entidades do SINPAS quaisquer outros bens que venham a adquirir para uso próprio ou que lhes sejam transferidos com essa finalidade.

§ 2º - A transferência de bens móveis e direitos de uma para outra entidade do SINPAS se fará por ato do Ministro da Previdência e Assistência Social.

§ 3º - O Ministro da Previdência e Assistência Social disciplinará a utilização comum do patrimônio das entidades do SINPAS tendo em vista a economia de gastos e a integração de serviços.

§ 4º - Os bens doados às entidades de previdência e assistência social continuarão sujeitos aos encargos porventura impostos pelos respectivos doadores, cabendo às entidades a que forem redistribuídos dar cumprimento a esses encargos.

Art 15 - Fica o Poder Executivo autorizado a promover a transferência, de uma para outra entidade do SINPAS, de bens imóveis e de direitos a eles relativos.

§ 1º - Para o cumprimento das formalidades legais junto ao registro de imóveis, o MPAS relacionará, descreverá e caracterizará os imóveis redistribuídos entre as entidades do SINPAS.

§ 2º - O registro relativo a bens imóveis será efetuado a requerimento da entidade interessada, valendo como instrumento os atos do MPAS a que se refere o parágrafo anterior.

Art 16 - A receita e o patrimônio das entidades do SINPAS destinam-se a manter, desenvolver e garantir as suas atividades, na forma da legislação em vigor. - grifei

20. No Parecer Normativo AGU n.º AC-46, esses dispositivos legais são analisados com percuciência. Veja-se:

11. Essa superposição de funções diversas em órgãos e entes federais distintos da Seguridade Social perdurou até a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS pela Lei nº 6.439/77. Essa Lei extinguiu o FUNRURAL e o IPASE (art. 27), concentrando no INPS as atividades de concessão e manutenção dos benefícios previdenciários (art. 5º), ao mesmo tempo que transferiu para uma nova autarquia, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS, os programas de assistência médica até então desenvolvidos pelo INPS, IPASE e FUNRURAL, bem como pela Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA (art. 6º). Foi criado ainda o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS, responsável precipuamente pela arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições e recursos destinados à previdência e à assistência social, e também pelas aplicações patrimoniais e financeiras do Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS (art. 13).

12. Por certo, a criação (INAMPS e IAPAS) e extinção (FUNRURAL e IPASE) de entidades, acompanhada também da redefinição de competências daquelas já existentes (INPS e LBA), considerando o novo contexto da instituição de um verdadeiro sistema voltado à previdência e à assistência social (SINPAS), exigiram uma adequação na distribuição patrimonial entre as mesmas, como forma de se garantir que todas estivessem aptas à consecução de seus fins. Foi o que fez o artigo 14 da Lei nº 6.439/77:

(...)

13. Com a extinção do FUNRURAL e do IPASE, os bens destes foram distribuídos entre o INPS, o INAMPS, a LBA e o IAPAS, a depender da destinação que os mesmos possuíam à época: concessão de benefícios, prestações pecuniárias e serviços previdenciários (INPS); prestação de assistência médica (INAMPS); prestação de assistência social (LBA); ou, arrecadação e fiscalização, administração patrimonial e financeira, bem como os não atribuídos aos demais entes do SINPAS (IAPAS).

14. Da mesma forma, com a redefinição de competências do INPS, que se concentrou nas atividades relacionadas à concessão e manutenção de benefícios pecuniários, assistência complementar e reeducação e readaptação profissional, ele manteve em seu patrimônio apenas os bens que eram utilizados para essas finalidades. Já seus bens destinados à prestação de assistência médica foram repassados ao recém criado INAMPS, os voltados à prestação de assistência social, à LBA, e os utilizados nos serviços de arrecadação e

fiscalização, administração financeira e patrimonial, bem como os não enquadrados nas demais atividades descritas, passaram ao IAPAS.

15. Registre-se ainda que os bens que a LBA utilizava na prestação de assistência médica também foram entregues ao INAMPS.

16. Não obstante a lógica da norma explicitada acima, sabe-se que resta uma seara indefinida, sujeita a interpretações díspares, em relação aos imóveis que o INPS, FUNRURAL e IPASE utilizavam, até a edição da Lei nº 6.439/77, em serviços conexos à prestação de assistência médica propriamente dita, mas que não possuíam uma destinação de efetiva assistência médica, havendo dúvida se os mesmos foram transferidos ao INAMPS ou ao IAPAS. Exatamente esse, como relatado, é o caso da presente análise. E a questão é relevante, pois, em 1990, o IAPAS foi fundido ao INPS, originando o INSS (Lei nº 8.029/90), e, em 1993, o INAMPS foi extinto, sendo sucedido pela União (Lei nº 8.689/93). Ou seja, a solução da controvérsia definirá quem é o titular atual desses bens, se o INSS ou a União.

17. Vale mais uma reprodução das normas que regem especificamente essa questão:

Lei nº 6.439/77

Art 14 - Em decorrência do disposto nesta Lei, o patrimônio de cada uma das entidades do SINPAS será constituído:

(...) II - o do INAMPS pelos bens que o INPS, o FUNRURAL, a LBA e o IPASE atualmente utilizam na prestação de assistência médica;

(...) VI - o do IAPAS pelos bens atualmente utilizados nos serviços de arrecadação e fiscalização e na administração patrimonial e financeira do INPS, do FUNRURAL e do IPASE, bem como por aqueles que não forem atribuídos a nenhuma das demais entidades do SINPAS por força da distribuição de competências prevista nesta Lei.

18. Inegavelmente, a redação do inciso VI, do artigo 14 da Lei nº 6.439/77 induz o intérprete à conclusão de que os bens utilizados na administração dos serviços até então desempenhados pelo INPS, FUNRURAL e IPASE deveriam ser transferidos ao IAPAS, incluindo-se aqueles voltados à administração dos serviços de assistência médica, cabendo ao INAMPS apenas aqueles que serviam finalisticamente à atividade de assistência médica, ou, em outros termos, em relação à propriedade imobiliária, os locais onde esta assistência era efetivamente prestada. E, curiosamente, é a Lei nº 8.689/93, que extinguiu o INAMPS, que autenticamente endossa essa interpretação, como se demonstrará a seguir.

19. Quando da extinção do INAMPS, já havia ocorrido a fusão do INPS e do IAPAS, criando-se o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (Lei nº 8.029/90, art. 17), o que inclusive justifica o porquê de não ter relevância, salvo histórica, a divisão do patrimônio entre o INPS e o IAPAS pela Lei nº 6.439/77, pois, de qualquer forma, os bens de ambos hoje compõem o acervo comum do INSS, restando apenas a correta definição da divisão patrimonial entre INAMPS e IAPAS. Leia-se o que diz então a Lei nº 8.689/93:

Lei nº 8.689/93

Art. 2º Os bens imóveis e o acervo físico, documental e material integrantes do patrimônio do Inamps serão inventariados e:

I - incorporados ao patrimônio da União, mediante termos lavrados na forma do inciso VI do art. 13 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo art. 10 da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, ficando o acervo documental sob a guarda e responsabilidade do Ministério da Saúde;

II - doados ou cedidos a municípios, estados e Distrito Federal, quando se tratar de hospitais e postos de assistência à saúde e, na conveniência de ambas as partes, cedidos, quando se tratar de imóveis de uso administrativo, os quais permanecerão como patrimônio do INSS, sendo obrigatória a publicação do ato correspondente que especifique o destinatário e o uso do bem.

20. A Lei nº 8.689/93 autorizou, quanto aos bens do INAMPS, serem incorporados ao patrimônio da União (art. 2º, I), ou serem repassados aos municípios, estados e Distrito

Federal (art. 2º, II). Sobre o repasse a outros entes da Federação que não a União, a norma ainda esclareceu que os hospitais e postos de assistência à saúde poderiam ser doados ou cedidos. Todavia, acerca dos imóveis de uso administrativo, somente se admitiu a sua cessão, mas estes -permanecerão como patrimônio do INSS-.

21. Quando a Lei nº 8.689/93 permite que o INAMPS ceda ou doe seus hospitais e postos de assistência à saúde, mas esclarece que os imóveis de seu uso administrativo -permanecerão como patrimônio do INSS-, embora autorize que eles sejam cedidos aos municípios, estados e Distrito Federal, resta evidente que, em consequência da Lei nº 6.439/77, artigo 14, incisos II e VI, o INAMPS somente adquirira a propriedade sobre os imóveis que o INPS, FUNRURAL e IPASE utilizavam para a efetiva prestação de assistência médica, ou seja, hospitais e postos de assistência à saúde, restando os imóveis utilizados para fins administrativos, ainda que para a administração dos serviços de assistência médica, ao IAPAS, hoje INSS. Tanto é assim que o artigo 2º, II da Lei nº 8.689/93 se utilizou, acerca dos imóveis administrativos, do verbo -permanecer-, significando que os mesmos já estavam sob o domínio do INSS mesmo antes de sua edição.

22. Não se nega a possibilidade de que, em 1993, o INAMPS possuísse imóveis administrativos próprios, adquiridos a qualquer título desde a sua criação em 1977, inclusive sob o permissivo do artigo 15 da Lei nº 6.439/77, que autorizava o então Ministério da Previdência e Assistência Social a, mediante ato próprio com essa finalidade, transferir bens entre os entes integrantes do SINPAS. Esses bens de uso administrativo e próprios do INAMPS, com a edição da Lei nº 8.689/93, passaram a integrar o patrimônio da União (art. 2º, I), regra que não se aplica, no entanto, àqueles que já pertenciam ao INSS, por falta de amparo legal, como esclarecido.

23. Essa destinação de considerável parcela patrimonial dos entes do SINPAS ao IAPAS não pode causar qualquer estranheza, especialmente ao se verificar as suas competências legais dentro do Sistema e a finalidade prevista para seus haveres:

Lei nº 6.439/77

Art 13 - Ao IAPAS compete:

(...) II - realizar as aplicações patrimoniais e financeiras aprovadas pela direção do Fundo a que se refere o artigo 19;

(...).

§ 2º - O IAPAS poderá, de acordo com plano previamente aprovado pelo Ministro da Previdência e Assistência Social:

I - adquirir os bens necessários ao seu próprio funcionamento e ao das demais entidades do SINPAS, desde que lhe outorguem poderes para tal;

II - alienar, permutar ou arrendar os seus próprios bens ou, mediante outorga de poderes, os das demais entidades do SINPAS, quando não vinculados às respectivas atividades essenciais.

§ 3º - A receita proveniente da alienação e arrendamento dos bens de que trata o item II do parágrafo anterior será recolhida ao Fundo referido no artigo 19, podendo destinar-se ao custeio dos programas a cargo das respectivas entidades ou ser aplicada de acordo com plano previamente aprovado pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, respeitado o disposto no artigo 16.

Art 16 - A receita e o patrimônio das entidades do SINPAS destinam-se a manter, desenvolver e garantir as suas atividades, na forma da legislação em vigor.

Art 17 - Constituem receita das entidades do SINPAS:

(...)

V - as receitas provenientes da prestação de serviços e fornecimento ou arrendamento de bens;

VI - as receitas patrimoniais, industriais e financeiras;

(...).

24. Diante disso, pode-se concluir que os bens de propriedade do INPS, FUNRURAL e IPASE que, à época da edição da Lei nº 6.439/77, eram destinados aos serviços de administração referentes à prestação de assistência médica até então desenvolvida por esses entes, foram destinados por seu artigo 14, VI para o IAPAS, e não para o INAMPS, pertencendo, após a Lei nº

8.029/90, ao INSS, e não à União. Somente foram destinados aquela época ao INAMPS os bens afetados efetivamente à prestação de assistência médica por aquelas entidades e pela LBA.

21. Dessa forma, uma primeira conclusão a que se chega é a de que o imóvel em causa foi adquirido em 1989, sob a égide da Lei n.º 6.439, de 1977.

22. A segunda conclusão é a de que o critério de delimitação do acervo patrimonial era a sua utilização no exercício das competências de cada uma das entidades. Por isso mesmo, o INAMPS ficou, no momento da edição da Lei n.º 6.439, de 1977, com os bens utilizados na prestação de assistência médica oriundos do INPS, do FUNRURAL, da LBA e do IPASE.

23. Prosseguindo no exame do tema, é bem de ver que, muito embora a escritura pública de compra e venda do referido imóvel, lavrada em 1989, tenha sido levada a registro em março de 1990, em nome do IAPAS, a aquisição, por este, do imóvel onde situado o hoje Hospital Municipal Dr. Ignácio Proença de Gouvêa foi em benefício do INAMPS, conforme se verifica de trecho da respectiva escritura de compra e venda, que faz expressa menção a esta Autarquia, inserindo-se, assim, na hipótese disposta no art. 13, §2º, I, da Lei n.º 6.439, de 1977 (Seq. 5, fl. 36):

"Os pacientes ali internados deverão deixar os referidos hospitais até o dia 10 de janeiro, próximo futuro, ressalvando-se, com relação aos mesmos, a possibilidade de entendimento quanto a eventual continuação de seus tratamentos, entendimentos esses a serem formalizados entre as vendedoras, o **INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social)** e o SUDS-SUS, a critério desses dois últimos." - grifei

24. Ademais, consta dos autos cópia de convênio firmado entre o IAPAS, o INAMPS e o Município de São Paulo, que trata do bem imóvel ora analisado (CONVÊNIO PARA DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DE ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR - Seq. 5, fls. 38/42), com a seguinte cláusula: "***SUB-CLÁUSULA 2. O conjunto de bens referido no parágrafo anterior, desde as primeiras tratativas de aquisição, estava destinado ao INAMPS, para fins de prestação de assistência médico-hospitalar à clientela segurada da previdência social.***"

25. Portanto, se o que importa para definir a propriedade do imóvel em questão é se a aquisição foi realizada pelo IAPAS em favor do INAMPS, nos termos do art. 13, § 2º, inciso I, da Lei n.º 6.439, de 1977, ou se foi adquirido para o próprio uso do IAPAS, tem-se que a documentação indicada nos dois parágrafos antecedentes não deixam dúvidas de que ocorreu, na espécie, a primeira hipótese.

26. Ainda que, consoante a documentação acostada aos autos, inexistia expressa outorga de poderes pelo INAMPS ao IAPAS para a compra do imóvel em testilha e nem se faça menção explícita na escritura de compra e venda ao fato de a segunda autarquia estar adquirindo o imóvel representando a primeira, isso, por si só, não significa que o imóvel consubstanciado no Hospital em questão não tenha sido adquirido em benefício do INAMPS, considerando a menção, já citada, ao final da escritura, de que os pacientes em tratamento na unidade de saúde à época poderiam lá continuar o tratamento a critério do INAMPS e do SUDS/SUS -SP. E corroborando essa informação, houve a assinatura de posterior convênio onde se deixou registrado, de forma iniludível, que o Hospital Municipal Dr. Ignácio Proença de Gouvêa, desde as primeiras tratativas de sua aquisição, estava destinado ao INAMPS.

27. Nesse ponto, entende-se, na esteira do entendimento da CJU/SP, que esse outorga expressa de poderes exigida pela legislação tratar-se-ia de ato burocrático, mera formalidade, que não poderia alterar as finalidades e competências legais das entidades integrantes do SINPAS. Entende-se que a vontade do legislador deve prevalecer ainda que não se encontre a outorga de poderes do INAMPS para o IAPAS, no momento da aquisição do Hospital mencionado. Pensar o contrário seria privilegiar a forma em detrimento do conteúdo.

28. Como se sabe, o princípio da finalidade constitui pedra angular da atividade administrativa. A persecução de finalidades coletivas é a verdadeira razão de ser da atividade administrativa. O administrador só pode manejar sua competência, só deve praticar ato administrativo se e na exata medida do necessário para cumprir a finalidade prevista na lei que lhe outorgou competência. Tal postulado, intimamente relacionado com os princípios da legalidade, da eficiência e do formalismo moderado, vem previsto na Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da **legalidade**, **finalidade**, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório,

segurança jurídica, interesse público e **eficiência**.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; - grifei

29. Dessa forma, se o IAPAS não detinha competência para a prestação de assistência médica, qual seria a razão da compra de um hospital em pleno funcionamento se não fosse exatamente para destiná-lo ao INAMPS, como, aliás, se deduz da respectiva escritura de compra e venda lavrada à época? É certo que ao IAPAS não era, em absoluto, negada a possibilidade de aquisição de hospitais e postos de assistência à saúde para integrar o seu patrimônio ("*realizar as aplicações patrimoniais e financeiras aprovadas pela direção do Fundo a que se refere o artigo 19*" - art. 13, II, da Lei n.º 6.439, de 1977), mas o que se deduz dos elementos de informação constantes dos autos é de que a compra em causa foi feita mediante pedido do INAMPS por competência, como previsto no art. 13, § 2º, inciso I, da Lei n.º 6.439, de 1977.

30. Essa interpretação é corroborada pela Lei n.º 8.689, de 27 de julho de 1993, que extinguiu o INAMPS:

Art. 1º Fica extinto, por força do disposto no art. 198 da Constituição Federal e nas Leis n.ºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.142, de 28 de dezembro de 1990, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), autarquia federal criada pela Lei n.º 6.439, de 1º de setembro de 1977, vinculada ao Ministério da Saúde.

Parágrafo único. As funções, competências, atividades e atribuições do Inamps serão absorvidas pelas instâncias federal, estadual e municipal gestoras do Sistema Único de Saúde, de acordo com as respectivas competências, critérios e demais disposições das Leis n.ºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

Art. 2º Os bens imóveis e o acervo físico, documental e material integrantes do patrimônio do Inamps serão inventariados e: (Vide Lei n.º 8.993, de 1995)

I - incorporados ao patrimônio da União, mediante termos lavrados na forma do inciso VI do art. 13 do Decreto-Lei n.º 147, de 3 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo art. 10 da Lei n.º 5.421, de 25 de abril de 1968, ficando o acervo documental sob a guarda e responsabilidade do Ministério da Saúde;

II - doados ou cedidos a municípios, estados e Distrito Federal, quando se tratar de hospitais e postos de assistência à saúde e, na conveniência de ambas as partes, cedidos, quando se tratar de imóveis de uso administrativo, os quais permanecerão como patrimônio do INSS, sendo obrigatória a publicação do ato correspondente que especifique o destinatário e o uso do bem.

§ 1º Incluem-se no acervo patrimonial de que trata este artigo os bens móveis e imóveis cedidos a estados, municípios e Distrito Federal, e os em uso pelo Inamps ou em processo de transferência para a autarquia.

§ 2º O inventário de que trata o caput será concluído no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta lei e divulgado pelo Diário Oficial da União. - grifei

31. Rememore-se que o Hospital em questão foi cedido ao Estado de São Paulo, aperfeiçoando-se, portanto, a hipótese prevista no § 1º do art. 2º da Lei n.º 8.689, de 1993.

32. Assim, a circunstância de o registro da escritura ter sido providenciado alguns meses após a aquisição do Hospital em nome do extinto IAPAS, por si só, não tem o condão de alterar a vontade do legislador da Lei n.º 6.439, de 1977, estampada no artigo 14, inciso II, de estabelecer a composição do patrimônio da cada entidade do SINPAS segundo a sua finalidade institucional.

33. Tanto é verdade, que ao INAMPS coube os bens do próprio INPS (atual INSS) utilizados na prestação de assistência médica na data de edição da Lei n.º 6.439, de 1977.

34. Nessa linha de raciocínio, não tendo sido alterado o espírito do diploma legal, não se revela razoável e consentâneo com a missão institucional de cada entidade manter no patrimônio do INSS um Hospital que fora adquirido sob a estrutura do SINPAS e destinado à prestação de assistência médica, atividade de competência do INAMPS.

3. CONCLUSÃO

35. Ante todo o exposto, pelas razões acima aduzidas, conclui-se que o imóvel onde situado o Hospital Municipal Dr. Ignácio Proença de Gouvêa pertencia ao INAMPS, e, com a extinção deste, passou ao patrimônio da União, devendo, haver, assim, a retificação do respectivo registro imobiliário.

36. Sugere-se, de último, a remessa dos presentes autos ao Departamento de Coordenação de Órgãos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU/AGU) para as providências decorrentes.

À consideração superior.

Brasília, 29 de agosto de 2018.

LEONARDO LÍCIO DO COUTO

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 04977010601201113 e da chave de acesso 68159298

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO LICIO DO COUTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 160245833 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO LICIO DO COUTO. Data e Hora: 05-09-2018 17:59. Número de Série: 17146896. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por INGRID PEQUENO SA GIRAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 160245833 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INGRID PEQUENO SA GIRAO. Data e Hora: 12-09-2018 10:19. Número de Série: 17161680. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 160245833 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES. Data e Hora: 12-09-2018 15:57. Número de Série: 168542. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
