



**SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO - UNILEGIS**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA
INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA**

ABDORAL GOMES

**O DILEMA DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: LEILOAR OU DOAR
BENS MÓVEIS PÚBLICOS?**

**Brasília - DF
2005
ABDORAL GOMES**

O DILEMA DO ADMINISTRADOR PÚBLICO : LEILOAR OU DOAR BENS MÓVEIS PÚBLICOS?

Trabalho monográfico apresentado como requisito para conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Administração Legislativa. Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE

Orientador(a): Ma. Claudia Fernanda de Oliveira Pereira

**Brasília – DF
2005**

ABDORAL GOMES

**O DILEMA DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: LEILOAR OU DOAR
BENS MÓVEIS PÚBLICOS?**

Apresentação pública do trabalho realizada em vinte de outubro de dois mil e cinco.

Composição da Banca:

Dra. Leonor Moreira Câmara. UNILEGIS

Ma. Cláudia Fernanda de O. Pereira. UNB

Especialista. Marcos Evandro Santi. UNILEGIS

Dedico à minha esposa, Vilma, e a meus filhos Rafael e Viviane.

AGRADECIMENTO

À Professora Cláudia Fernanda, pelo apoio e incentivo que recebi na realização desta monografia.

**Aferra-te à instrução, não a soltes,
guarda-a, porque ela é tua vida.**

Provérbios 4, 13

RESUMO

Esta monografia aborda o dilema do administrador público na questão leiloar ou doar bens móveis públicos? Inicialmente aborda o tema apresentando conceitos de princípios de eficiência e de economicidade e sobre bens públicos. Em seguida, adentra a rotina de leilão, apontando valorações julgadas importantes para cada fase dessa modalidade licitatória; discorre sobre alienação, na forma de doação; apresenta dados extraídos de processos tramitados e concluídos no âmbito da Câmara dos Deputados, versantes sobre leilão e doação de bens; tece avaliação sobre o desempenho desses casos, tanto do ponto de vista da eficiência como da economicidade e, por último, formula conclusão sobre a questão em apreço.

Palavras-Chave: Economicidade; Eficiência; Leilão; Doação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEGALIDADE, EFICIÊNCIA (ART. 37, CAPUT) E ECONOMICIDADE (ART. 70, CAPUT).....	10
2. BENS PÚBLICOS.....	14
2.1 Conceito. Classificação.....	14
3. LEILÃO PÚBLICO.....	16
3.1 Conceito.....	16
3.2 Fase Interna.....	20
3.2.1 Designação de membros para compor a comissão leiloeira.....	20
3.2.2 Triagem de bens.....	21
3.2.3 Loteamento de bens.....	22
3.2.4 Avaliação de lotes.....	25
3.3 Fase Externa.....	26
4. DOAÇÃO.....	29
5. REAPROVEITAMENTO DE BENS.....	32
6. O TERCEIRO SETOR.....	33
6.1 Histórico e conceito.....	33
6.2 Espécies.....	36
6.2.1) Organizações Sociais.....	37
6.2.2) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.....	38
7. PESQUISA DE CASOS: CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	42
8. CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48

INTRODUÇÃO

Busca-se, nesta monografia, resposta à questão sobre se o administrador deve leiloar ou doar bens móveis, segundo o contexto dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

Para tanto, a pesquisa iniciará por abordar conceitos jurídicos, verdadeiros pressupostos para o alcance das metas desejadas. Com efeito, será de grande importância o uso da pesquisa bibliográfica. Após, serão coletados dados extraídos de processos que reflitam uma maior aproximação com o tema, compulsados no Departamento de Material e Patrimônio da Câmara dos Deputados (CD). Isso porque a monografia visa a pesquisar uma das formas de alienação de bens públicos, ocorrida na citada Casa legislativa.

Assim sendo, então, é que inicialmente será apresentada a noção do que vêm a ser os princípios constitucionais da Administração Pública e o regime de bens públicos. Em seguida, adentrar-se-á na rotina do leilão, tecendo, aqui e acolá, valorações de cunho operacional, visando ao alcance dos citados princípios, sempre à luz do ordenamento jurídico. Por último, depois de sabido o papel do Terceiro Setor, destinatário ideal do produto das alienações em referência, e feita a análise de casos eleitos, chegar-se-á a uma das respostas possíveis à luz do interesse público.

Ressalte-se, desde logo, não haver a pretensão de que a conclusão aqui ofertada seja inatacável, mas que venha, juntamente com as contrárias, somar-se positivamente na obtenção da resposta à questão retromencionada.

1. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Legalidade, Eficiência (art. 37, *caput*) e Economicidade (art. 70, *caput*).

Leciona JJ. Gomes Canotilho (1992, p.172) que princípios são normas jurídicas impositivas, mandatos de otimização, permitindo o balanceamento de valores e interesses. Isso quer dizer que os princípios são normas com um grau de abstração relativamente elevado, vagos e indeterminados, carecendo de mediações concretizadoras. Possuem, portanto, um papel fundamental no ordenamento jurídico, devido à sua importância estruturante dentro desse mesmo sistema. São *standards* juridicamente vinculantes, normogénéticos, fundamento de regras, e que, por isso mesmo, estão na base ou constituem a razão das regras jurídicas. Daí também a multifuncionalidade dos princípios, vez que podem desempenhar uma função argumentativa ou revelar normas não expressas, possibilitando o desenvolvimento, integração e complementação do Direito. No dizer do autor, "Consideram-se princípios jurídicos fundamentais os princípios historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção **expressa ou implícita** no texto constitucional" (1992, p.177) (não consta o grifo no original).

Reza a nossa Constituição Federal, no art. 37, *caput*, que "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". De igual modo, no art. 70, *caput*, vem expresso que "A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta" deve observar a "legalidade, legitimidade, economicidade", dentre outros.

Tais são apenas princípios expressos inseridos no Texto Constitucional, o que não afasta outros implícitos e correlatos ao Estado Democrático de Direito. Bem por isso, várias Constituições Estaduais enunciam outros princípios, ressaltando-se, por exemplo, a Lei Orgânica do DF, que, no art. 19, acrescenta os princípios da razoabilidade, motivação e interesse público.

Referidos princípios, como não poderia mesmo deixar de ser, adotam como referência o art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, ao afirmar que o nosso país se constitui em um Estado Democrático de Direito.

Sabido, por todos, que o Estado Democrático de Direito é uma evolução por que passou o Estado de Direito Liberal, concebido em oposição ao Estado

Absolutista. Sua característica básica é a submissão à Lei, como uma forma de se opor à vontade abusiva do monarca. No entanto, a concepção formal desse Estado, que se traduziria ainda na liberdade dos homens frente ao próprio Estado, levou a situações de arrematada ambigüidade, haja vista que foram esses mesmos princípios que fundamentaram a concepção de estados totalitários, ditatoriais, desde que suas mazelas viessem dispostas em uma lei. Por isso, há necessidade de se introduzir um qualificativo a esse Estado, que traduza a idéia de Direito, de justiça, de ética:

(...) se se concebe o Direito apenas como um conjunto de normas estabelecidas pelo legislativo, o Estado de Direito passa a ser Estado de Legalidade, ou Estado legislativo, o que constitui uma redução deformante. Se o princípio da legalidade é um elemento importante do conceito de Estado de Direito, nele não se realiza completamente. (SILVA, 2003, p.114)

Daí porque o Estado Democrático de Direito pressupõe a soberania popular, a participação efetiva do povo. "É um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social" (SILVA, 2003, p.120).

Bem por isso, o princípio da legalidade é basilar no Estado Democrático de Direito, no sentido de ser obrigatório o respeito à lei. No entanto, a lei em um Estado Democrático de Direito tem um sentido mais amplo do que o mero cumprimento à uma norma formal:

Sujeita-se, como todo Estado de Direito, ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. Deve, pois, ser destacada a relevância da lei no Estado Democrático de Direito, não apenas quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado.

(...)

É precisamente no Estado Democrático de direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, como o que imperou no Estado de Direito clássico. Pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa (...) pois precisa influir na realidade social. (SILVA, 2003, p.121).

Assim concebido, o princípio da legalidade é comumente tratado com a afirmação de que a Administração só pode agir quando balizada pela lei, ao revés do particular que tudo pode, desde que não proibido pela norma. No entanto, adotada a largueza do conceito de legalidade, enfim, de Direito, é possível dizer que a Administração está obrigada à lei e aos princípios constitucionais, que, positivados

no Texto Constitucional de 1988, traduzem-se em regras obrigatórias.

Ressalte-se, contudo, que o agir administrativo pode ainda ser caracterizado como vinculado ou discricionário. É que a lei, ao regular certas situações, pode deixar margem de liberdade de apreciação para a Administração. Segundo Bandeira de Mello (2004, p.394), atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e expressa tipificação legal do único possível comportamento da Administração, esta não tem outra forma de atuar ou de apreciação subjetiva. Diversamente, os discricionários seriam aqueles atos praticados pela Administração com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão, segundo critérios de conveniência e oportunidade. No entanto, adverte o mesmo autor que não há ato inteiramente vinculado ou inteiramente discricionário, vez que será sempre vinculado ao fim e à competência, pelo menos.

Ademais, é preciso compreender que a discricionariedade é a liberdade dentro e nos limites da lei, não sendo confundida com a arbitrariedade. Assim,

a 'liberdade' que a norma haja conferido em seu mandamento ao administrador, quando lhe abre alternativas de conduta (agir ou não agir, conceder ou negar, praticar o ato 'A' ou o ato 'B'), não lhe é outorgada em seu proveito ou para que faça dela o uso que bem entenda. Tal liberdade representa apenas o reconhecimento de que a Administração, que é quem se defronta com a variedade uniforme de situações da vida real, está em melhor posição para identificar a providência mais adequada à satisfação de um dado interesse público, em função da compostura destas mesmas situações. Por isso, a lei, não podendo antecipar qual seria a medida excelente para cada caso, encarrega o administrador, pela outorga de discricção, de adotar o comportamento ideal: aquele que seja apto no acaso concreto a atender com perfeição à finalidade da norma.

Assim, a discricionariedade existe, por definição, única e tão-somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicanda. Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir-se do modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo. Logo, para verificar-se se o ato administrativo se conteve dentro do campo que realmente havia discricção, isto é, no interior da esfera de opções legítimas, é preciso atentar para o caso concreto. Esta esfera de decisão legítima compreende apenas e tão somente o campo dentro do qual ninguém poderá dizer com indisputável objetividade qual é a providência ótima, pois mais de uma seria igualmente defensável. Fora daí não há discricção.

(...) Vale dizer: haverá casos em que pessoas sensatas, equilibradas, normais, serão todas concordes em que só um dado ato - e não outro - atenderia à finalidade da lei invocada; ou, então, assentirão apenas em que, de todo modo, determinado ato, com certeza objetiva, não a atenderia. Segue-se que, em hipóteses deste jaez, se a Administração agir de maneira inversa, evidentemente terá descumprido a finalidade legal. (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 400).

Digno de destaque, também, que a EC 19/98, mais conhecida como a Reforma Administrativa, acrescentou ao rol do art. 37, *caput*, já referido, o princípio

da eficiência. No entanto, a noção de eficiência já figurara no bojo do Decreto-Lei 200/67, pois, nos artigos 13 e 25, V, recomenda-se que toda a atividade administrativa deverá estar submetida ao *controle de resultado*; no artigo 25, II, fortalece-se o *sistema de mérito*; no art. 26, III, quando impõe que a supervisão ministerial terá como objeto assegurar, essencialmente, eficiência administrativa e, no art. 100, propõe-se a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso.

Na ótica de Hely Lopes Meirelles (1990, p.86), trata-se do mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade de seus membros.

Oportuno, ainda, ressaltar os conceitos de eficácia, efetividade e economicidade. Segundo Gabardo (2002, p.24), eficiência e eficácia são comumente designadas como sinônimos, mas isso não seria verdadeiro. Na sua lição, eficácia tem a ver com a obtenção de efeitos desejados, de cumprimento de metas, concretizados os fins estabelecidos em lei. Já a noção de eficiência, por sua vez, impõe que esse cumprimento da lei seja concretizado com um mínimo de ônus social, de forma ideal, isto é a utilização dos meios otimamente adequados.

Por seu turno, o termo eficiência, por ser também multifacetado, às vezes é empregado como economicidade, o que seria igualmente um equívoco,

haja vista que, no caso da economicidade, esta deve ser entendida não como sinônimo de eficiência, mas como um dos aspectos que a determina, e nem sempre. Este termo tem um sentido específico de tornar o trabalho o mais produtivo possível, adquirindo a maior quantidade de riqueza com o mínimo de dispêndio de energia. Laborar no melhor (menos custoso) tempo, lugar e modo (no tocante à direção, organização e sistema técnico-científico. Entretanto, há que ser ponderada a existência de relevante doutrina no sentido de equiparar eficiência e economicidade. (...) é ampliado o conceito de economicidade, que passa a ser identificado com o de eficiência (que, por sua vez, é entendida como a 'otimização da ação estatal'). (GABARDO, 2002, p.28).

2. Bens Públicos

2.1) Conceito. Classificação.

Vista a necessária noção preliminar dos princípios constitucionais da Administração Pública, com enfoque na eficiência e economicidade, já é possível caminhar para o trato da gestão, administração e disposição dos bens pertencentes às entidades públicas.

Esclarece Meirelles que

O domínio patrimonial do Estado sobre seus bens é direito de propriedade, mas direito de propriedade pública, sujeito a um regime administrativo especial. A esse regime subordinam-se todos os bens das pessoas administrativas, assim considerados bens públicos e, como tais, regidos pelo Direito Público, embora supletivamente se lhes apliquem algumas regras da propriedade privada. Mas advirta-se que as normas civis não regem o domínio público; suprem, apenas, as omissões das leis administrativas. (2003, p.487).

De fato, é possível encontrar no Capítulo III do Código Civil disposição específica sobre os bens públicos, cujos artigos, por serem conceituais e cristalinos, devem ser transcritos, dispensando maiores comentários:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

(...)

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem. (BRASIL. 2002)

O Código Civil reflete, assim, classificação cediça na doutrina quanto aos sujeitos a que pertencem, distinguindo os bens em públicos e particulares. Ademais, é ressaltado no artigo 100 que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. No entanto, os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei (art. 101).

Com efeito, os primeiros, de uso comum do povo e uso especial, não podem

ser vendidos, doados ou trocados. No entanto, segundo DINIZ, tal inalienabilidade poderá ser revogada desde que: "a) o seja mediante lei especial; b) tenham tais bens perdido sua utilidade ou necessidade, não mais conservando sua qualificação; e c) a entidade pública os aliene em hasta pública ou por meio de concorrência administrativa." (2005, p.110). Diversamente, então, quanto aos segundos, é possível afirmar que qualquer bem público dominical pode ser alienado, desde que sejam observadas as exigências legais.

Finalize-se, invocando o art. 102 do Código Civil, segundo o qual os bens públicos não estão sujeitos a usucapião, praticamente repetindo o comando dos artigos 183, parágrafo 3º e 191, parágrafo 3º, ambos da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

(...)

Parágrafo terceiro. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possuindo como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL. 2002)

Dessa forma, os bens públicos, por serem inalienáveis, não poderão ser usucapidos, isto é adquiridos mediante o reconhecimento da proteção possessória. Correlatamente, também, os bens públicos são imprescritíveis, impenhoráveis, isto é, insuscetíveis de serem dados em garantia. A impenhorabilidade, por igual, impede que o bem passe do patrimônio do devedor ao do credor, ou de outrem, por força de execução judicial (adjudicação ou arrematação)." (DINIZ, 2005, p.111).

3 . LEILÃO PÚBLICO

3.1) Conceito

O leilão é a venda de bens públicos inservíveis da Administração Pública, precedidos de avaliação, mediante lances verbais. Trata-se de modalidade de licitação, prevista no art. 22, V, da Lei 8666/93, juntamente com a concorrência, tomada de preços, convite, concursos e, recentemente, o pregão, previsto na Lei n.º 10520 de 17 de julho de 2002, em que se converteu a Medida Provisória n.º 2182/2001.

O processo de leilão, como ocorre em qualquer ato da administração pública, é deflagrado com a justificativa do interesse público, que não deve ser confundido com o do administrador, mas, sim, com o da sociedade.

Para Medauar, (1992, p.176), a presença ampla do termo *interesse público* no âmbito do direito administrativo contrasta, no entanto, com as dificuldades que surgem ao se tentar precisar o seu significado. Ela defende que a expressão mais próxima seria *interesse geral*, empregada no direito administrativo francês com acepções equivalentes que no direito administrativo brasileiro se atribuem a interesse público. Há o termo *interesse coletivo*, quando ao interesse particular de um indivíduo podem corresponder interesses dum grupo de indivíduos, *interesses particulares coletivos* ou *interesses coletivos*.

Por vezes a expressão *interesse coletivo* surge como sinônima de *interesse público* ou *geral*. O próprio texto da Carta Magna de 1988 utiliza as duas terminologias: no inciso XXXIII do art. 5.º, ao dispor que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu *interesse particular* ou de *interesse coletivo* ou *geral*; e no art. 173, conotando-o a interesse público ou geral: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante *interesse coletivo*...”

No campo da terminologia, coteja-se, ainda, *interesse público* com *interesse social*, associando-se aquele à Administração Pública ou ao Estado e este à sociedade. Nesse sentido, a expressão *interesse social* seria mais ampla e representaria as aspirações da sociedade contrapondo-se à atuação estatal.

Ante a pluralidade de modos de definir interesse público, considera-se, para fins deste texto monográfico, a conotação consagrada no âmbito do direito administrativo: “fundamento e fim de exercício de funções, de edição de atos.” (MEDAUAR, 1992, p.178).

Ademais, a existência de interesse público é requisito exigido logo no caput do artigo 17 da Lei n.º 8.666/93, doravante tratada por Lei das licitações, que assim diz:

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

.....
II – quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;
b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

.....
e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe (BRASIL. 1993).(Grifos meus).

Do *caput* do artigo acima não há como negar a necessidade de a realização do leilão respaldar-se na existência do interesse público e necessariamente ser precedido de avaliação. Do contrário, fossem os bens expostos à venda sem a devida avaliação, gerar-se-ia prejuízo ao erário, vez que a venda deles, dessa forma, ficaria subordinada ao interesse dos licitantes.

Importante observar que a norma supra trata genericamente do termo alienação, não especificando que tipo de bem móvel é passível de leilão. Contudo, a Lei de licitações, em seu artigo 22, definidor das modalidades de licitação, prevê, dentre outras hipóteses, que esses bens móveis devem ser inservíveis para a administração, conforme se depreende do seu texto:

Art. 22. São modalidades de licitação:

.....
V – leilão.

.....
§ 5º **Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração** ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL. 1993) (Grifos meus).

Vê-se, então, que para um bem público ser alienado na modalidade supra referida, é necessário, dentre outros, que se trate de um bem móvel inservível.

Bens móveis, como o próprio nome induz, a teor do que disciplina o art. 82 do Código Civil, são aqueles que podem ser transportados, isto é, suscetíveis de

movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social, e, imóveis, ao revés, os que não podem ser transportados sem alteração de sua substância. No entanto, a lei cria algumas especificidades, por exemplo, ao atribuir ao navio e à aeronave a qualidade de bens móveis *sui generis*, de natureza especial, sendo tratados como se fossem imóveis, necessitando de registro e admitindo hipoteca, por exemplo. Os animais, por seu turno, são considerados semoventes.

Bens inservíveis, de igual modo, induzem tratar-se de bens que não mais podem ser utilizados, que se tornaram sucata. Ferreira Neto (2003, p.9) esclarece que:

Bens inservíveis são aqueles de que a Administração Pública não mais necessita, ou seja, não têm mais utilidade para o Estado, mas têm ou poderão ter utilidade para os particulares, razão por que são alienados, o que significa que bens inservíveis, no contexto da Lei n.º 8.666/93, não são bens imprestáveis, mas sim desnecessários para um ente determinado, qual seja, a Administração Pública.

Acolhendo o pensamento desse autor, somos de opinião que a inservibilidade não deve restringir-se à situação físico-funcional do bem móvel, mas se estender a outros fatores que interferem na administração patrimonial do órgão, como, por exemplo, a mudança de padronização de um ambiente operacional, visando-se a aumentar a qualidade do resultado, mediante substituição de bem com determinada configuração por outros de capacidade superior. Com vistas aos princípios da eficiência e da economicidade, pode-se questionar se a mudança tem de ser geral, necessariamente alcançar todas as unidades administrativas do Órgão. O administrador eficiente deve dimensionar previamente a amplitude dessa mudança, para que não se gaste além do necessário, considerando o pressuposto de que nem todas as unidades administrativas produzem iguais quantidades.

Destaque-se, por oportuno, que inservibilidade, segundo texto do Decreto n.º 99.658, de 30 de outubro de 1.990, é concebida assim:

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

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

- a) ocioso – quando, embora em perfeitas condições de uso, não estiver sendo aproveitado;
- b) recuperável – quando sua recuperação for possível e orçar, no âmbito, a cinqüenta por cento de seu valor de mercado;

- c) antieconômico – quando sua manutenção for onerosa, ou seu rendimento precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência;
- d) irrecuperável – quando não mais puder ser utilizado para o fim a que se destina devido a perda de suas características ou em razão da inviabilidade econômica de sua recuperação (BRASIL. 1990).

Justificada a existência de interesse público, cumpre atender o requisito da avaliação prévia.

Avaliar não é tarefa que pode ser executada por qualquer pessoa. Segundo Gasparini (2004, p.15), há que ser feita por engenheiro, porque a elaboração de laudos de avaliação é competência privativa desse profissional. No entanto, na prática, tal recomendação nem sempre é possível.

Os próprios leiloeiros oferecem à Administração seu serviço de avaliação, mas, mesmo assim, se contratados fossem, não se preencheria a condição de exclusividade de competência, pois nem todo leiloeiro é engenheiro.

Nos leilões da Câmara dos Deputados, a avaliação é feita por uma comissão composta por servidores com diversas formações profissionais, designada pela Diretoria-Geral, mediante portaria baixada com fulcro no artigo 147, XV, da Resolução n.º 20, de 30 de novembro de 1971, onde nem sempre é possível a presença de um profissional de engenharia. Geralmente a avaliação dá-se arbitrando-se um valor que torne o bem atrativo ao mercado.

A avaliação por preço atrativo pode gerar duas hipóteses: subavaliação ou superavaliação.

Na primeira hipótese, o mercado responderá com sucessivos lances competitivos, de forma que o preço final se aproxime do valor de mercado, ou, pior, se presente o conluio de promitentes arrematantes, poderá acontecer de os bens serem vendidos por preços muito inferiores aos de mercado, gerando, por conseguinte, prejuízo ao patrimônio público. Para se acautelar contra essa possibilidade, emerge a ação fiscalizatória da comissão leiloeira, que tem a função de coibir a formação de grupos, criando um ambiente seguro, em que os participantes sintam-se livres para disputar a aquisição dos bens. Por isso, não raro, os pregões da Câmara dos Deputados contam com a presença de seguranças e policiais militares. Aliás, nesse particular, cumpre observar a precariedade de que se reveste o leilão quanto à idoneidade financeira do arrematante, posto que essa condição não é aferida previamente à realização do pregão, diferentemente do que acontece com outras modalidades licitatórias, onde esse quesito deve ser

preenchido para fins de capacitação do licitante.

Na segunda hipótese, de superavaliação, se determinado bem ou lote de bens está superavaliado, a venda tenderá a ser deserta, a ela não ocorrendo interessados. Isso posto, cabe discutir a possível revisão do valor de avaliação para o próximo leilão.

Para Gasparini (2004, p.15), a decisão dependerá de análise do avaliador quanto aos possíveis motivos de desinteresse dos licitantes. Pode ter sido a fraca divulgação e aí ele recomendará que ela seja ampliada: publicação em dois jornais de grande circulação, internet, sem se alterar o valor da avaliação. No entanto, caso o avaliador constate que a não-venda do bem decorreu de preço manifestamente acima do praticado pelo mercado, ele poderá, à luz de argumentação justificativa, rever o valor de avaliação inicial.

Não é fácil a análise do saldo de leilão: às vezes o bem foi corretamente avaliado, todavia enfrentou época desfavorável, como, por exemplo, quando vários órgãos promovendo leilões de bens semelhantes. Para evitar tal situação, a comissão leiloeira deve cercar-se do maior número de informações possível, como, por exemplo, consultar a associação de leiloeiros local sobre quais são os leilões já com data definidas para realização e, se possível, quais bens serão leiloados, inclusive verificando valores de avaliação, para fins de comparação.

De registrar que o preço superavaliado, apesar de estar situado no contexto das alienações, pode, a nosso ver, receber o tratamento dado ao relativo às compras, passível, então, de impugnação por qualquer cidadão, conforme prevê o § 6º do artigo 15 da Lei de Licitações:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

.....
§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado. (BRASIL. 1993).

Com isso, à Comissão leiloeira cabe recurso impugnando a venda de determinado lote de bens com preço supostamente superavaliado, desde que o licitante prove a exorbitância do valor de avaliação comparativamente ao respectivo valor de mercado.

3.2) Fase Interna

3.2.1 Designação de membros para compor comissão leiloeira

O almoxarife, atento à quantidade de bens armazenados, ao estado de

conservação deles e, principalmente, ao espaço físico consumido por eles, provocará a Administração sobre a destinação que os bens deverão receber. Do outro lado, esta decidirá, ato discricionário, sobre a conveniência de se adotar uma ou outra forma de alienação. Se a Administração escolher a doação dos bens, deverá observar que, para tanto, a permissão legal reserva-se exclusivamente para fins de uso e interesse social, depois de se avaliar sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, em relação à escolha de outra forma de alienação.

Avaliar a oportunidade e conveniência sócio-econômica é agir discricionariamente: se a administração, por julgar mais vantajoso, preferir doar os bens a leiloá-los, poderá fazê-lo. No entanto, questiona-se se a recíproca procede.

O cerne da resposta parece residir no quesito da inservibilidade, pois que esta valida a destinação do bem a leilão, embora ela inexista para a doação do bem. O legislador foi silente à tipificação do bem doável. De sorte que se o bem for servível e, inicialmente destinado a doação, sua servibilidade o impedirá de ir a leilão. Contudo, o oposto procede: o bem inservível pode deixar de ir a leilão para ser doado. À comissão leiloeira é mister mensurar tal condição.

Destarte, se a administração posicionar-se pela realização de leilão, e deverá fazê-lo por meio de processo administrativo, ela deverá designar, baixando portaria, quais as pessoas incumbidas de prepará-lo. Diz-se preparar, porque, pelo menos no âmbito da Câmara dos Deputados, o pregão tem sido feito rotineiramente por intermédio de leiloeiro público oficial indicado pela Associação Brasileira de Leiloeiros-ABRALE. A ele cabe a realização do ato e o repasse do resultado financeiro líquido apurado, deduzidas as despesas operacionais previstas no contrato firmado. Ressalte-se que, a despeito da contratação do leiloeiro, a Administração pode, nos locais em que não há esse profissional, designar servidor para fazer às vezes dele.

Nesse ínterim, fundamental destacar a Decisão n.º 606/92, proferida pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, que entendeu procedente a abertura de convite pela Telecomunicações de Minas Gerais S.A. - Telemig, para a escolha de leiloeiro, em vez de, como de praxe, submeter-se ao sorteio feito pela Associação de Leiloeiros local. Na ocasião a empresa argumentou que objetivou com isso privilegiar o profissional não acomodado, com melhor capacitação técnica e logística para realizar o evento.

3.2.2 Triagem de bens

À comissão leiloeira criada cabe, no primeiro momento, a difícil missão de

promover a triagem dos bens, segundo o conceito de inservibilidade. E aqui, mais uma vez, discute-se a flexibilidade da definição dada por administrativistas que afirmam que bens inservíveis são os que não servem mais à utilidade para a qual foram destinados, que se tornaram sucata. Com efeito, como justificar a manutenção de um veículo antigo cujo modelo peca pelo alto consumo de combustível, mesmo podendo atender ao transporte de passageiros?

Na Câmara dos Deputados, no início dos anos 90, venderam-se, em leilões, vários veículos, dentre os quais, peruas da marca Veraneio e carros de passeio da marca Opala. As primeiras consumiam um litro de gasolina a cada quatro quilômetros de rodagem. E isso se observada rígida e periódica manutenção mecânica dos veículos; do contrário, o consumo aumentava. Nesse caso, apesar de os veículos serem servíveis, não resta dúvida que, quanto à economicidade, a alienação deles era proposta mais vantajosa para a Administração, desde que ela buscasse adquirir veículos com consumo de combustível e manutenção mais econômicos. Portanto, a inservibilidade do bem não pode ater-se à funcionalidade dele, mas se pautar por parâmetros imbuídos de, também, ordem econômica.

Além desse cuidado, a triagem dos bens requer da comissão leiloeira, algumas ou na maioria das vezes, conhecimento técnico sobre descrição e funcionamento de equipamento, e como, na composição da comissão, não é possível reunir todos os profissionais conhecedores de tal informação, e, ainda que isso fosse possível, seria ato oneroso à Administração, normalmente, quando a comissão se depara com alguma dúvida técnica, ela consulta o órgão que utilizava o bem. Das várias indagações possíveis, a comissão pode questionar a completude do bem, o seu funcionamento, a existência de peças de reposição no mercado, o preço de mercado, se o bem, por suas características, exige cuidado especial na sua armazenagem e/ou uso, dentre outras.

3.2.3 Loteamento de bens

Triados os bens passíveis de leilão, cumpre loteá-los. Três aspectos chamam a atenção da comissão leiloeira: o conhecimento da freqüência do tipo de bem que predomina no universo de bens alienáveis, sua atratividade comercial; o loteamento, definida a dimensão dos lotes e respeitadas as restrições técnicas, e a avaliação dos bens.

O conhecimento da freqüência do tipo de bem no universo de bens alienáveis, assim como seu valor de avaliação e sua atratividade comercial, nortearão a confecção dos lotes, de forma que, hipoteticamente, se existirem cem bens de igual

denominação, a comissão poderá decidir por formar lotes específicos para esse tipo de bem, assim: 30 lotes compostos por apenas uma unidade; vinte por apenas duas e dez, por apenas três, por exemplo. Não obstante, poderá também juntar a eles bens correlatos, se houver, na proporção que julgar conveniente.

Embora soe procedimento econômico à comissão leiloeira constituir um único lote composto por cem bens de mesma denominação, isso poderá ser facilmente atacado pelo pequeno arrematante sob a alegação de que teve seu direito de licitar cerceado pela comissão leiloeira, valendo-se dos artigos 3º e 4º da Lei de Licitações, *verbis*:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

.....
 Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos. (BRASIL. 1993).

Meirelles (1990, p.288) sugere que se confeccionem lotes reduzidos, com pequenas quantidades de bens, de modo que permitam sua aquisição tanto pelos grandes como pelos pequenos arrematantes.

A atratividade comercial é mesmo uma informação importante, combinada com a freqüência do tipo de bem, pois se este não gozar de boa atratividade no mercado, tenderá a ser saldo de leilão. Por isso, não raro a comissão leiloeira enfrenta resistência do arrematante quanto à retirada integral dos bens arrematados. Ocorre que o arrematante, às vezes, não possui interesse em retirar todos os itens do lote arrematado, mas apenas alguns. Nesse caso, cabe à comissão, além de zelar pela entrega integral dos lotes, prever cláusula no edital que imponha penalidade quanto à não-retirada dos bens em sua totalidade.

Alguns órgãos fixam taxa de armazenagem diária até um certo prazo e, esgotado este, procedem à retomada do bem. Esta última é figura controversa porque representa, na percepção dos arrematantes inadimplentes, abuso da Administração sobre a propriedade do bem, em face de entenderem que apenas é de direito a cobrança do custo de armazenagem. Por sua vez, a Administração não

pode depender da boa vontade do arrematante em retirar seus bens em um futuro não sabido, ainda que sujeito a pagamento de taxa de armazenagem. Um dos principais motivos que justificam a licitação é a disponibilização de espaço físico nos depósitos. Poder-se-ia, especulativamente, conjeturar sobre a reincorporação automática do bem arrematado e não retirado, a partir do momento em que o montante da taxa de armazenagem diária empatasse com o valor de avaliação do bem, mesmo não sendo possível saber seu valor exato, devido a este estar agregado no valor do lote.

O dimensionamento dos lotes é tarefa que depende, além dos fatores já mencionados, de se saber a respeito do espaço físico disponível, considerado não somente o horizontal, mas inclusive o vertical. O empilhamento de bens, sempre que possível, é de boa técnica administrativa, desde que não comprometa a segurança dos visitantes e profissionais envolvidos com o manuseio dos bens. Imagine-se a má repercussão, caso o órgão fosse imprudente ao organizar seu leilão, devido à queda de uma pilha de bens. Por este e por outros motivos há que se preocupar com o quesito segurança na disposição dos bens.

As restrições técnicas do bem decorrem de suas características especiais em função das exigências legais, as quais podem restringir seu loteamento. Cite-se, por exemplo, o impedimento de se colocar em um mesmo lote sucatas, móveis e eletrodomésticos. Ocorre que esses bens têm percentuais de incidência de Imposto sobre Circulação de Mercadorias distintos e o valor de venda refere-se ao de arrematação do lote como um todo, sem individualizar por bem integrante o seu respectivo valor. E isso impede o leiloeiro de saber precisamente qual o valor base utilizará para recolher o imposto. Assim, a comissão leiloeira deverá ter o cuidado de lotear os bens atenta à tributação final em função da composição dos lotes.

Definida a composição, resta agrupar os bens em lotes. Agrupar bens é atividade essencialmente braçal, à qual convém acrescentar, simultaneamente, e até por questão de conveniência, a tomada da correta descrição dos bens. Na distribuição física dos lotes deve-se cuidar para não se disporem os lotes atrativos com certa proximidade física, mas os espalhar no meio dos outros. Isso permitirá aos visitantes acesso a outros lotes que, porventura, podem interessar-lhes, o que é altamente eficiente, porque enseja a possibilidade de haver maior competitividade na aquisição deles durante o leilão.

Na medida do possível, deve-se descrever o bem abordando tanto os seus dados físicos como funcionais. Exemplo: em vez de descrever assim: mesa de

madeira de marca tal, incompleta, descrever: mesa de madeira de marca tal, de três gavetas, faltando uma; ventilador de coluna marca tal, danificado, por ventilador de coluna, marca tal, com motor queimado. Nem todo potencial arrematante vistoria o bem no local durante a visitação aberta ao público. Alguns baseiam-se apenas nas informações contidas em catálogo de leilão retirado no dia do leilão. Por isso é condenável o uso da expressão “no estado em que se encontra”, por ela nada dizer sobre o bem, mas apenas servir de apoio ao Órgão alienante, que, se questionado sobre algum bem, poderá alegar que o estado dizia respeito tanto às características físicas do bem, como às de seu funcionamento.

Com pertinência, o assunto é tratado pelo Decreto n.º 99.658/90 que em seu artigo 8º, assim dispõe:

Art. 8º A venda efetuar-se-á mediante concorrência, leilão ou convite, nas seguintes condições:

.....

1º A Administração poderá optar pelo leilão, nos casos em que couber o convite, e, em qualquer caso, pela concorrência.

2º O material deverá ser distribuído em lotes de:

a) um objeto, quando se tratar de veículos, embarcações aeronaves ou material divisível, cuja avaliação global seja superior à quantia de R\$ 199.000,00 (cento e noventa e nove mil cruzeiros);

b) vários objetos, preferencialmente homogêneos, quando a soma da avaliação de seus componentes for igual ou inferior a R\$ 199.000,00 (cento e noventa e nove mil cruzeiros), ou se compuser de jogos ou conjuntos que não devam ser desfeitos. (BRASIL. 1990).

3.2.4 Avaliação de lotes

Em seguida, procede-se à avaliação dos bens e à respectiva conferência da composição dos lotes: descrição do bem e quantidade.

Em verdade o critério básico que norteia as avaliações, como já foi dito, é o de se fixar um preço atrativo, abaixo do valor do mercado, para, assim, despertar interesse no público. Daí que a taxa de retorno de determinado lote arrematado pode ser de até 100% ou mais, se confrontado o valor de sua avaliação inicial com o da sua venda.

Avaliados todos os lotes, dispõe-se, desde já, do catálogo de bens que acompanhará o edital. A comissão leiloeira deve submeter o laudo de avaliação ao exame da administração superior. Esta pode contestar algum valor de avaliação ou propor a retirada de determinado(s) bem(ns) ou, simplesmente, ratificar o laudo.

Ratificado o laudo de avaliação, a comissão leiloeira solicita à Administração que peça à associação de leiloeiros local a indicação de leiloeiro para promover o

evento. Ou, seguindo o exemplo já citado, pode propor a abertura de convite para escolha do leiloeiro.

O leiloeiro indicado pela Associação reporta-se à administração apresentando proposta de trabalho constando as obrigações de ambas as partes. A profissão de leiloeiro público é regulamentada pelo Decreto n.º 21.981, de 19/10/1932, alterado pelo Decreto n.º 22.427, de 1º/2/1933.

Preparada minuta de edital, esta submete-se, por força do parágrafo único do artigo 38 da Lei n.º 8.666/93, à apreciação da área jurídica, a fim de verificar os pressupostos de legalidade:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

.....
Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (BRASIL. 1993)

Note-se que, neste momento, não cabe à assessoria jurídica valorar o mérito do leilão, como, por exemplo, sugerir a retirada de determinado bem ou a doação dos mesmos a alguma entidade filantrópica. A análise restringe-se ao conteúdo jurídico a que deve conformar-se o leilão, nos termos do artigo 40 daquela Lei.

Aprovada a minuta de edital de leilão ou alterada pelo setor jurídico, elabora-se o aviso de edital de leilão, forma reduzida.

3.3) Fase Externa

É a partir da divulgação do edital que se inicia a fase externa da modalidade de leilão. A partir desse momento, o edital, por ser peça vinculante entre as partes, passa a reger todo o procedimento administrativo. A partir desse momento, uma e outra parte submetem-se as regras nele dispostas. Nasce aí o poder vinculante. Qualquer alteração dele por parte do órgão licitante implicará recontagem de prazo e/ou interposição de recurso.

O aviso de edital, nos termos do artigo 21 da Lei de Licitações, é publicado pelo menos uma vez no Diário Oficial da União ou do Estado, conforme a jurisdição do órgão licitante, e em jornal de grande circulação local. Importante destacar que a publicação deverá guardar a precedência de 15 (quinze) dias da data de realização do leilão. E esta deve ser contada a partir da última publicação. É a materialização do princípio constitucional da publicidade, que garante transparência aos atos

praticados pela Administração Pública. Se inobservado, toda a lisura do procedimento ficaria comprometida.

A divulgação propiciará aos interessados o acesso aos bens, tanto fisicamente, mediante visitação no período previsto no edital, como patrimonialmente, quando, por meio de sucessivos lances, se houver, o licitante pleiteará a sua aquisição.

Com efeito, não constitui parâmetro confiável para se inferir o sucesso de um leilão verificar a quantidade de visitantes, supondo-se que quanto maior o número deles melhor o resultado. Pode ocorrer que a maioria dos visitantes concentrem a disputa em determinados lotes de bens em detrimento de outros. Assim como, uma pequena quantidade de visitantes pode dispersar o seu interesse em lotes distintos. Ou ainda, pode ser que boa parte dos visitantes não compareçam ao leilão para disputar os bens.

No dia do leilão, a comissão leiloeira presencia os trabalhos do leiloeiro e a participação das pessoas interessadas, potenciais compradoras. Ela deve estar presente e fiscalizar o processo de venda como um todo. Deve observar se o leiloeiro está efetivamente promovendo a competitividade ou a cerceando, esta última pelo artifício de se encerrar a venda quando ainda há licitante interessado em propor oferta superior; se o valor de venda dos lotes anotado por ela confere com o registrado pelo leiloeiro; se há alguma irregularidade. Encerrado o leilão, a comissão leiloeira deve lavrar ata relatando a realização do evento, inserindo-a, após, nos autos do processo que trata do leilão.

Encerrado o pregão, a comissão leiloeira tem o resultado parcial sobre a realização do leilão. Sabe quantos, por quanto e quais lotes foram vendidos ou não. O passo seguinte será a entrega desses bens, tão logo os arrematantes paguem ao leiloeiro os bens adquiridos e apresentem à comissão leiloeira a guia de leilão autorizativa da retirada dos bens nela descritos. Lembra-se que sobre o valor de arrematação dos bens incide o imposto sobre circulação de mercadorias e a comissão do leiloeiro, cobrados do arrematante.

Durante a entrega dos bens, a comissão leiloeira deverá organizar-se de modo a poder agilizar a entrega dos lotes. Comumente os arrematantes procuram retirar os lotes ou no início do período definido ou no fim dele, o que provoca transtornos tanto a um como a outro. Por isso deve a comissão acompanhar a evolução da entrega dos bens, para, se necessário, contatar os arrematantes e agendar a entrega, possibilitando assim racionalizar o atendimento e evitar enormes

filas no final do período de entrega. Quanto à parte física, remoção dos bens, deve cuidar para que se evitem acidentes no transporte dos bens ou engano na entrega. Este último deve-se, nem sempre à má-índole do arrematante, mas a engano mesmo na hora de retirar o bem, posto que os lotes distam muito próximos uns dos outros.

A comissão deverá ter especial atenção à entrega integral do lote. Não é incomum, como já referido, que o arrematante procure inicialmente forçar a retirada apenas dos bens que lhe interessam e deixar para uma segunda visita a retirada dos demais bens. Esse procedimento representa futuro abandono de bens, hipótese que deve ser prevista no edital: seja estipulando penalidade pecuniária pela morosidade e/ou custo de armazenagem. Do contrário, a comissão leiloeira deparar-se-á com o problema após encerrado o período de retirada de bens, afora os custos adicionais de comunicação que terá de arcar para contatá-lo.

Entregues todos os bens, a comissão analisará a prestação de contas do leiloeiro e, julgando-as conformes, instruirá a ele que providencie o depósito do valor líquido financeiro arrecadado na conta do órgão licitante, já deduzidas despesas operacionais previamente pactuadas. Nesta ocasião não se admite despesa estranha à contratação inicial.

Já ocorreu de a Câmara dos Deputados, em leilão documentado pelo processo n.º 114451/1999, deparar-se com arrematante inadimplente. Na ocasião, o licitante arrematou vários lotes e não honrou a dívida contraída. Com efeito, exsurge para esse caso, dentro da seção daquela Lei, que trata dos crimes e das penas, a previsão contida no artigo 93, *verbis* :

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório:
Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. (BRASIL. 1993)

4. DOAÇÃO

Doação é modalidade de alienação, cujos requisitos são os expressos na alínea a, inc. II, art. 17, citada na página 15, a saber: o donatário tem que reunir duas condições, isto é, exercer atividade identificada com fim social e que o bem doado seja utilizado para esse fim, e não outro. Dessa sorte que se o pleiteante ostentar atividade que vise ao lucro financeiro, ausente, pois, o interesse social, não poderá ser beneficiado. E se ele for da área social, porém formular o pedido para uso particular, não terá preenchido o segundo requisito, estando, portanto, impedido de ser atendido com a doação.

De outro lado, o órgão doador deve, após evidenciado o interesse social, previamente à decisão de doar, avaliar a oportunidade e conveniência sócio-econômica da doação do bem em relação a outra forma de alienação, como leilão e permuta, por exemplo. A avaliação social refere-se à existência do interesse público; e a econômica, à repercussão da doação no órgão doador, consideradas as despesas e os gastos com a doação. Tal avaliação, considerada a grande quantidade de pedidos de doação de bens, exige do órgão doador a adoção de critérios.

À guisa de ilustração, cita-se que a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 2001, estabeleceu, mediante o processo n.º 131192/2001, a destinação de um lote de 995 (novecentos e noventa e cinco) microcomputadores, passíveis de doação a entidades de interesse social e Câmaras Municipais de municípios com população com menos de 10.000 habitantes. Depois, ampliou o leque para Câmaras Municipais de municípios com menos de 35.000 habitantes e escolas e hospitais municipais de municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM menor que 0,800, além das entidades de interesse social.

Em 2003, a Primeira-Secretaria da Mesa Diretora, visando ampliar a contribuição da Câmara dos Deputados no processo de inclusão digital de municipalidades carentes, propôs, pelo processo n.º 119642/2003, alterações nos critérios para doação de equipamentos, cujos beneficiários passaram a ser:

1) Câmaras Municipais e Prefeituras de municípios com menos de 35000 habitantes e com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM – menor que 0,800, condicionado o atendimento à apresentação dos seguintes documentos:

a) CNPJ regular ou, no caso de Câmaras Municipais que não disponham de CNPJ, declaração de que a instituição não é inscrita no CNPJ, utilizando,

neste caso, o da Prefeitura;

- b) Procuração assinada pelo Presidente da Câmara Municipal ou pelo Prefeito, conforme o caso, designando o responsável pela retirada do(s) equipamento(s) junto à Câmara dos Deputados (original ou cópia autenticada). A procuração não será necessária, caso a retirada seja feita pelo próprio Presidente da Câmara Municipal ou pelo Prefeito, também conforme o caso;
- c) Ofício da instituição solicitando equipamento(s) a um parlamentar da Casa;
- d) Ofício do parlamentar encaminhando a solicitação à Primeira-Secretaria.

2) Escolas e hospitais públicos municipais e estaduais localizados em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM – menor que 0,800, condicionado o atendimento à apresentação dos seguintes documentos:

- a) CNPJ regular ou declaração de que a instituição não é inscrita no CNPJ, utilizando, conforme o caso, o CNPJ da Prefeitura ou da Secretaria de Estado;
- b) Procuração assinada pelo Diretor da instituição (original ou cópia autenticada), designando o responsável pela retirada do(s) equipamento(s). A procuração não será necessária, caso a retirada seja feita pelo próprio Diretor da instituição;
- c) Ofício da instituição solicitando equipamento(s) a um parlamentar da Casa;
- d) Ofício do parlamentar encaminhando a solicitação à Primeira-Secretaria.

3) Entidades de interesse social, assim compreendidas Instituições Filantrópicas, condicionado o atendimento à apresentação dos seguintes documentos:

- a) CNPJ regular;
- b) CND – Certidão de Regularidade do INSS, dentro do prazo de validade;
- c) CRF – Certificado de Regularidade do FGTS, dentro do prazo de validade;
- d) CUPF – Certificado de utilidade Pública Federal ou
- e) OSCIP – Certificado de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e cópia atualizada e autenticada do Estatuto da entidade;
- f) Procuração assinada pelo Presidente da entidade (original ou cópia autenticada), designando o responsável pela retirada do(s) equipamento(s). Dispensada em caso de a retirada ser feita pelo próprio Presidente da instituição;

- g) Ofício da instituição solicitando equipamento(s) a um parlamentar desta Casa;
- h) Ofício do parlamentar encaminhando a solicitação à Primeira-Secretaria.

5. REAPROVEITAMENTO DE BENS

Medidas que pautam pela ciência da boa administração, porque objetivam o uso racional dos bens móveis públicos, foram as dispostas pelo Decreto n.º 99658, de 30 de outubro de 1990, destacando-se, dentre elas:

1) o desenvolvimento de sistema de gerência de material para reaproveitamento, conforme prevê o art. 6.º :

Art. 6º A SAF/PR desenvolverá sistema de gerência de material disponível para reaproveitamento pelos órgãos e entidades referidos neste decreto.

Parágrafo único. Após a implantação do sistema de que trata este artigo, os órgãos e entidades integrantes da administração Pública Federal, antes de procederem a licitações para compra de material de uso comum, consultarão a SAF/PR sobre a existência de material disponível para fins de reutilização (BRASIL. 1990).

Esse sistema, embora até hoje ainda não tenha sido desenvolvido, evitaria a realização de compras desnecessárias de bens por parte da Administração Pública, o que, por conseguinte, geraria grande economia ao erário;

2) a possibilidade de bens inservíveis, nas espécies de ocioso, recuperável ou antieconômico, serem melhor aproveitados via controle para fins de alienação, mediante cessão ou doação, *verbis*:

Art. 5º Os órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo enviarão anualmente à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF/PR) relação do material classificado como ocioso, recuperável ou antieconômico, existente em seus almoxarifados e depósitos, posto à disposição para cessão ou alienação.

Com a informatização do processo de controle de tais bens, a obtenção da posição de estoque deles poderia ser imediata, mediante comunicação do sistema central com o dos demais órgãos integrados, dispensando-se, assim, o envio da mencionada relação de material.

O fato de o modelo proposto ainda não ter sido elaborado pelo Poder Executivo não impede que as demais esferas de governo e Poderes o adotem, pois a economia gerada possibilita seu emprego em outras necessidades da área social.

6. O TERCEIRO SETOR

6.1 Histórico e conceito.

Com é sabido, com a crise do Estado do bem-estar social, a partir dos anos 70, assoberbado por realizar inúmeras missões e tarefas, vislumbrou-se a necessária união entre o Estado e a sociedade, com ênfase em parcerias voltadas para a produção de bens ou prestação de serviços públicos. Tal união decorreu da incapacidade estatal de cumprir suas funções sociais, devido à lentidão que lhe impunha sua excessiva burocracia e a crise fiscal por que passava.

Assim é que, diante da necessidade de se melhorar a qualidade dos serviços públicos sociais, emerge a gestão compartilhada, cujo modelo consiste na associação entre o poder público e a iniciativa particular sem fins lucrativos, onde, a responsabilidade pelo custeio dos serviços e o patrimônio ficam por conta do poder público; a execução dos serviços com as entidades sociais, e a gestão desses serviços é compartilhada pelo poder público e as entidades sociais.

Tal modelo traduz-se, grosso modo, como semiprivatista, vez que delega parte dos serviços, no que tange à sua execução, mas se compartilha o seu gerenciamento. Para selar a parceria, são celebrados convênios, termos de parceria e contratos de gestão, por exemplo.

Considerando-se que as demandas sociais são múltiplas e o Estado, sozinho, mostra-se incapaz de atendê-las, e que a solução da gestão compartilhada não abarca necessidades específicas de certas comunidades, restou a estas a alternativa do cooperativismo, a liberdade de o cidadão se associar em prol de atingir objetivos comuns.

Se o primeiro setor refere-se ao Estado, e o segundo, ao mercado, o terceiro refere-se ao binômio estado/sociedade e à construção de um novo cenário visando ao atendimento das demandas sociais.

Entidades beneficiárias de bens públicos por doação são aquelas compreendidas no Terceiro Setor.

Entre nós, a Constituição Federal previu a existência de entidades de interesse social ao dedicar ao tema o título VIII, versante sobre a ordem social, *verbis*:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as

normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

(.....) (BRASIL.Constituição Federal)

Além da previsão no texto da Constituição Federal, outros textos legais igualmente prevêm a atuação do Terceiro Setor. Exemplo disso é a Lei Orgânica do Distrito Federal, quando dispõe:

Art. 218. Compete ao Poder Público, na forma da lei e por intermédio da Secretaria competente, coordenar, elaborar e executar política de assistência social descentralizada e articulada com órgãos públicos e entidades sociais sem fins lucrativos, com vistas a assegurar especialmente:

I – apoio técnico e financeiro para programas de caráter sócio-educativos desenvolvidos por entidades beneficentes e de iniciativa de organizações comunitárias;

II – serviços assistenciais de proteção e defesa aos segmentos da população de baixa renda como:

a) alojamento e apoio técnico e social para mendigos, gestantes, egressos de prisões ou de manicômios, portadores de deficiência, migrantes e pessoas vítimas de violência doméstica e prostituídas;

b) gratuidade de sepultamento e dos meios e procedimentos a ele necessários;

c) apoio a entidades representativas da comunidade na criação de creches e pré-escolas comunitárias, conforme o disposto no art. 221;

d) atendimento a criança e adolescente;

e) atendimento a idoso e à pessoa portadora de deficiência, na comunidade.

Art. 219. O Poder Público estabelecerá convênios, contratos e outras formas de cooperação com entidades beneficentes ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de planos de assistência a criança, adolescente, idoso, dependentes de substâncias químicas, portadores de deficiência e de patologia grave assim definida em lei.

Parágrafo único. As entidades de que trata o caput deste artigo deverão ser declaradas de utilidade pública e registradas na Secretaria Competente, que prestará assessoria técnica mediante acompanhamento e avaliação da execução de projetos, bem como fiscalizará a aplicação dos recursos repassados. (BRASIL. 2000)

A referida lei prevê, ainda, a origem e destinação dos recursos orçamentários para o financiamento de tais atividades, orçamento da seguridade social do DF, *verbis*:

Art. 220. As ações governamentais na área da assistência social serão financiadas com recursos do orçamento da seguridade social do Distrito Federal, da União e de outras fontes, na forma da lei.

Parágrafo único. A aplicação e a distribuição dos recursos para a

assistência social serão realizadas com base nas demandas sociais e previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual. (BRASIL. 2000)

Concebe, inclusive, atendimento prioritário às entidades filantrópicas quanto à aquisição de bem imóvel para desenvolverem suas atividades sociais, *verbis*:

Art. 312. A política de desenvolvimento urbano e rural do Distrito Federal, observados os princípios da Constituição Federal e as peculiaridades locais e regionais, tem por objetivo assegurar que a propriedade de vida da população , mediante:

.....
Parágrafo único. As entidades filantrópicas que desenvolvem atividades de atendimento a menor carente, idoso ou portador de deficiência, declaradas de utilidade pública, terão atendimento prioritário na obtenção de terrenos para sua instalação em áreas reservadas a entidades assistenciais. (BRASIL.2000)

Importante destacar o papel do Ministério Público do DF e Territórios - MPDFT que, pela Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social, dentre várias atribuições, possui a de fiscalizar o funcionamento das fundações e entidades de interesse social que tenham sede ou atuem no Distrito Federal.

A fiscalização dessas entidades compreende o exame das suas contas, a fiscalização de seu funcionamento, o controle da adequação da atividade da instituição a seus fins e da legalidade e pertinência dos atos de seus administradores, podendo fiscalizar a aplicação dos recursos e diligenciar tanto na anulação dos atos ilegais como a sua própria dissolução.

À guisa de ilustração, atualmente a mencionada Promotoria fiscaliza, segundo consulta telefônica feita ao MPDFT, no âmbito do Distrito Federal, entre entidades de interesse social e fundações, aproximadamente 340 (trezentas e quarenta), sendo a maioria delas entidades de interesse social. Ressalte-se a dinamicidade dessa quantidade em função do surgimento de novas entidades e da extinção ou dissolução de outras.

De qualquer modo, o tema , Terceiro Setor, no Brasil, somente ganhou força nos anos 90, fruto do discernimento entre os setores público e privado. Cite-se, por exemplo, o engajamento da sociedade no combate à fome e à miséria quando, atendendo a apelo feito pelo sociólogo Hebert de Souza, o Betinho, respondeu doando alimentos, roupas, calçados, brinquedos aos cerca de 5.500 comitês de Ação da Cidadania instalados para combater a fome e a miséria.

Segundo Assis Alves, contribuiu, fundamentalmente para isso, a

redemocratização do País, a partir dos anos 80. (2000, p.155).

6.2 Espécies.

Integram o terceiro setor as sociedades civis sem fins lucrativos, associações e fundações de direito privado, em áreas sensíveis como educação, meio ambiente, saúde, cultura, além de outras.

Associações diferem-se de fundações de direito privado. As primeiras são de criação livre e gozam de autonomia, não podendo sofrer interferência estatal em seu funcionamento, conforme dispõe o inciso XVIII do art. 5º da Carta Magna, e seus associados, segundo o inciso anterior ao retrocitado, gozam de liberdade para se manterem nessa condição ou não. As segundas não têm sócios ou proprietários e são criadas sob a inspiração do altruísmo: pessoas físicas ou jurídicas que desejam destinar bens e serviços à comunidade. Em comum, reside o fato de uma e outra terem destinação social.

O poder público, em qualquer de suas esferas e prestigiando a ação dessas entidades, pode declará-las como de utilidade pública ou como instituição filantrópica. Tais títulos repercutem na renúncia fiscal, conforme se depreende do artigo 150, *verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

VI - instituir impostos sobre:

.....

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

.....

§ 4º As vedações expressas no inciso VI, alíneas b e c , compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas. (BRASIL. 1988)

Imperioso relatar que, em 1995, foi editado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, (BRASIL.1995), responsável por várias medidas legislativas e de reforma do Texto Constitucional que se seguiram após o ano de 1998. Segundo o Plano, era necessário dividir a Administração Pública, abstratamente, em 4 (quatro) Núcleos ou Setores, sendo que o Terceiro é o que vai interessar ao presente, visto abrigar as chamadas funções sociais, desempenhadas pelo Estado e pela iniciativa privada. A proposta é transferir para as chamadas entidades públicas não-estatais a execução dessas tarefas, isto é, atividades de caráter social, como saúde, educação, cultura, etc. A esse fenômeno convencionou-se chamar “publicização”.

Para fins do presente trabalho, iremos nos ater a duas espécies: Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, entidades cujo surgimento decorreu do fomento da ação estatal na persecução dos objetivos traçados no sobredito Plano Diretor.

6.2.1) Organizações Sociais

Segundo a Lei 9637, de 15 de maio de 1998, organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades dirigem-se ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, e que atendem aos seguintes requisitos:

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado. (BRASIL.1998)

A fim de viabilizar o recebimento por essas entidades de recursos orçamentários, bens, estrutura e até servidores públicos, é prevista a assinatura de um contrato de gestão.

A responsabilidade por bens oriundos do Poder Público reflete-se na redação

dada aos artigos 12 e 13, da qual se extrai gozar a organização social de relativa autonomia no tocante à gestão patrimonial, por imperativo do princípio da eficiência, como ao impor que um bem sob sua permissão de uso não pode ser permutado por outro de valor inferior, *verbis* :

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

.....
 § 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público. (BRASIL.1998)

6.2.2) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP

Em seguida, no ano de 1999, foi aprovada a Lei 9790/99, mais conhecida como o marco regulatório do Terceiro Setor. Segundo a norma, são Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e cujos objetivos sociais e normas estatutárias vão ao encontro dos expressos nos artigos 3º e 4º dessa Lei, *verbis* :

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, **cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:**

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título. (Incluído pela Lei nº 10.539, de 2002) (BRASIL. 1999) (grifos nossos)

Destaque-se a nítida importância dada pelo legislador à conformação da entidade aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade. É o que se depreende do teor do elenco de incisos do artigo 4º, acima, versando, também, sobre responsabilidade patrimonial,

quando prevê, no caso de a entidade perder a qualificação, a transferência do seu acervo patrimonial, adquirido durante o lapso que perdurou a qualificação, para outra OSCIP, com preferência para aquela que tenha o mesmo objeto social. E, ainda, quando dispõe sobre o mau uso de bens de origem pública, *verbis*:

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer **irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública** pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, **havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública**, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (BRASIL. 1999) (grifos nossos)

Segundo Ferrarezi (2002, p.45) a grande quantidade de pedidos de qualificação de OSCIP indeferidos resulta no não cumprimento do artigo 4º e apresentação de documentação incompleta.

A união entre Estado e OSCIP celebra-se por meio de Termo de Parceria, instrumento que sela o acordo de cooperação mútua, para a execução das atividades de interesse público.

O acompanhamento e a fiscalização do objeto do Termo de Parceria competem ao Poder Público e aos Conselhos de Políticas Públicas, respeitada a correspondência de área de atuação deles, segundo a esfera de governo.

Resumidamente, as Organizações Sociais das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público apresentam as seguintes características:

Atributo	Organizações Sociais	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP
1. Instrumento formalizador	Contrato de Gestão	Termo de Parceria
1.1 órgão expedidor	Poder Executivo	Min. da Justiça
2. Objeto social: campo de atuação	reduzido: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, cultura e saúde.	amplo: além dos comuns às organizações sociais, prevê assistência social, Segurança alimentar e nutricional, voluntariado, desenvolvimento econômico e social,

		direitos civis e outros valores universais.
3. Qualificação	haver Conselho de Administração, cuja composição é mista.	ter como objeto social um dos informados no item anterior.
4. Gestão patrimonial	proibição de distribuição de bens e incorporação do patrimônio por motivo de desqualificação ou extinção. Permuta de bens depende de avaliação e autorização do Poder Público.	havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União.
5. Participação de servidor público	é facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.	permitida no Conselho de OSCIP, porém sem remuneração a qualquer título.
6. Prestação de contas	ao órgão ou entidade do Poder Público signatária do contrato.	ao poder Público, nos termos do art. 70 da Constituição Federal.

Fonte: Leis n.ºs 9.637/98 e 9.790/99

Na atuação dessas entidades de interesse social, cumpre destacar a salutar ajuda que elas recebem por meio do trabalho voluntariado: pessoas que se dedicam a elas gratuitamente, sem nenhum vínculo empregatício ou obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou outra pertinente. Esse tipo de trabalho, devido a sua importância, foi disciplinado pela Lei n. 9.608, de 2 de fevereiro de 1998.

7. PESQUISA DE CASOS: CÂMARA DOS DEPUTADOS

Embasados no conteúdo doutrinário retromencionado, passaremos a estudar casos de leilão e de doação de bens móveis ocorridos nos últimos oito anos na Câmara dos Deputados e que estavam completos.

A análise deles visa, após confrontados seus resultados, a formular ilações que possibilitem instruir a escolha mais adequada de uma ou outra modalidade de alienação: se leilão ou doação.

Vejam as tabelas a seguir:

Tabela 1

Leilão	Universo de bens alienáveis
A	Diversos microcomputadores, impressoras, máquinas de lavar, geladeiras, máquinas de escrever, móveis de escritório e residenciais, sucatas e outros.
B	1 veículo, diversas máquinas e móveis de residências e de escritório, equipamentos diversos, sucata e outros.
C	Diversos móveis de residências e de escritório, equipamentos diversos, cartuchos usados, material fotográfico, impressoras, sucata e outros.
D	522 microcomputadores e 582 impressoras jato de tinta.
E	7 veículos, diversas máquinas de escrever, móveis de escritório e residenciais, sucatas e outros bens.
F	10 veículos, diversas máquinas e móveis residenciais e de escritório, equipamentos diversos, sucatas e outros.
G	1 veículo, diversas máquinas e móveis residenciais e de escritório, equipamentos diversos, sucata e outros.
H	Diversas máquinas e móveis de residências e de escritório, equipamentos diversos, cartuchos usados, sucata e outros.

Tabela 2

(Valores em R\$)

Leilão	Lotes	Itens	Avaliação	Venda	Despesa (1)	Arrecadação líquida	Tempo gasto	Retorno (2)
A	123	1.979	7.345,00	19.900,00	2.240,50	17.659,50	120 d	140%
B	335	3.287	34.371,00	66.965,00	3.224,07	63.740,93	90 d	85%
C	283	3.372	33.940,00	41.615,00	2.695,37	38.919,63	140 d	14%
D	113	1.870	16.700,00	28.960,00	4.568,90	24.391,10	139 d	46%
E	278	1.930	35.210,00	77.195,00	2.684,69	74.510,31	126 d	111%
F	318	2.989	38.845,00	48.691,00	4.791,80	43.899,20	105 d	13%
G	316	3.738	24.165,00	51.215,00	5.705,00	44.408,00	88 d	83%

Leilão	Lotes	Itens	Avaliação	Venda	Despesa (1)	Arrecadação líquida	Tempo gasto	Retorno (2)
H	143	3.508	14.310,00	41.680,00	2.108,38	39.571,62	110 d	176%

(1) Referem-se apenas a gastos com publicidade: publicação no Diário Oficial da União, em jornal de grande circulação, faixas promocionais e tiragem de cópias.

(2) Valor líquido sobre o valor de avaliação geral, exclusivamente dos lotes arrematados.

(3) O valor de avaliação corresponde ao valor global; o de venda, apenas aos lotes vendidos; o da arrecadação líquida, à dedução da despesa (1); o tempo gasto, aos dias necessários à realização do leilão; o retorno, ao valor da venda efetiva (excluídos os lotes não vendidos) sobre a respectiva avaliação inicial(excluído o valor dos lotes não vendidos).

Fonte: processos tramitados na Câmara dos Deputados.

Assim, é possível extrair que:

1) quanto à economicidade, desconsideradas as despesas, emerge com melhor resultado, 176% de ganho sobre o valor de avaliação inicial, o leilão H. Registra-se que apenas os Leilões C e F não lograram êxito. O primeiro porque não vendeu 143 dos 283 lotes expostos à venda, porquanto, considerada avaliação dos lotes não vendidos, R\$ 15.790,00 (quinze mil, setecentos e noventa reais), tenha obtido o retorno de 14%. Os lotes não vendidos foram compostos de impressoras a jato de tinta. Acredita-se que o insucesso na venda dessas impressoras deveu-se fortemente ao seu sucateamento tecnológico e ao fato de os cartuchos, para uso delas, serem caros, se comparados aos de impressoras mais modernas. O segundo talvez decorra de a avaliação ter ficado muito próxima do valor de mercado ou de ter havido falta de competitividade entre os interessados, seja por desinteresse pelos bens ou por excesso de oferta, vários leilões concorrentes com universo de bens semelhante;

2) quanto à eficiência, considerada a excessiva quantidade de bens (3.738) e o menor tempo gasto (88 dias), pode-se afirmar que o melhor desempenho coube a equipe que realizou o Leilão G.

Em ambas avaliações, desconsideraram-se as despesas operacionais que envolvem a administração de bens em depósitos, como as com pessoal: membros da comissão, pessoal de apoio; as de administração do prédio: água, luz, telefone, taxa de limpeza, taxa de iluminação pública, IPTU, etc. Ocorre que se mensurado com precisão o valor do custo de realização de um leilão, compreendidos todos esses componentes de despesas, é provável que a realização do evento, do ponto de vista econômico, não se sustentaria. Basta se ver a despesa relativa à comissão leiloeira, que normalmente é composta por 5 (cinco) membros, servidores da Casa, e, para os trabalhos de apoio, com, pelo menos, 2 (dois) carregadores, terceirizados. Considerando que cada membro dedica ao leilão um mínimo de $\frac{1}{4}$ de sua jornada

diária, duas horas, e que a realização de um leilão dura, em média, 4 meses e que a remuneração média dos membros é de R\$ 8.000,00, segundo o jornal a Folha de São Paulo¹, a realização de leilão cuja duração ultrapasse a 4 meses e cujo retorno seja inferior a R\$ 40.000,00 é economicamente inviável, porque não suporta sequer a despesa com esse pessoal. Daí que, por essa ótica, nenhum dos leilões citados na Tabela 2 teria sua viabilização justificada economicamente. Agora vejamos o quadro abaixo, referente a algumas doações efetuadas pela Casa:

Doação	Bem	Valor(R\$)	Donatário	Tempo
A	Tomógrafo convencional	105.000,00	Secretaria de Estado de Saúde-DF	4 meses
B	Sistema de videoendoscopia	22.000,00	Hospital Regional da Asa Norte – DF	8 meses
C	CPU, mod. K 6-2	259,00	União dos Deficientes Físicos de Araraquara - SP	5 meses
D	473 Micro-computadores	258.967,50	Diversas entidades	24 meses

Conclui-se que o procedimento de doação, que vai do recebimento do pedido, passando pela instrução processual até a manifestação do poder decisório da Administração e, caso favorável, entrega do bem à entidade donatária, demanda tempo semelhante ao da realização de leilão, comparados os quadros acima. Note-se que:

1) a doação B teve sua demora justificada por ter ocorrido em final de ano, época normalmente afetada pelo absenteísmo legal, via férias de servidores;

2) a doação D apresenta eficiência administrativa, assim entendida como o bom resultado alcançado pela equipe de trabalho em face de enfrentar a mesma dificuldade verificada na doação B. Os dados indicam que a cada mês foram doados aproximadamente 20 microcomputadores;

3) em 4 meses, duração média de realização de um leilão, foram doados em média 80 microcomputadores, doação D, perfazendo um total de R\$ 43.800,00, valor que supera o resultado líquido obtido pela maioria dos leilões descritos na tabela 2;

4) a logística compõe-se de equipe de pessoas com quantidade e custos equivalentes à de uma comissão leiloeira, sendo que a primeira tem quadro de pessoal permanente, enquanto que, nesta última, há rodízio de alguns membros.

¹ FOLHA DE SÃO PAULO, 13/5/2005. Renan vê no governo capacidade para gerar crise.

5) Quanto ao leilão e à doação sob as alíneas dd, indaga-se, então, se bens inservíveis, conquanto tenham o amparo legal para serem destinados a leilão, podem ou não ser doados, tal como os bens servíveis.

Quer-nos parecer que a resposta não deve ser taxativa, mas se ater à análise de cada caso. No mencionado, os microcomputadores com problemas técnicos poderiam ter sido oferecidos às entidades se, uma vez consultadas, elas manifestassem interesse e se dispusessem a consertá-los. Não se olvide que o custo de reparação, se não oneroso, não pode justificar, do ponto de vista econômico, a não doação do bem, porque se assim o fosse, estar-se-ia, em verdade, preferindo o interesse individual coletivo ao público. Lembre-se que este último é o alicerce que deflagra o processo de alienação, ao qual o leilão se insere.

Note-se que a avaliação de bens doáveis distingue-se da relativa aos bens leiloáveis, haja vista que nesta há efetivamente o “plus” da atratividade comercial, pelo qual o valor de avaliação inicial será sempre inferior ao praticado no mercado, enquanto que naquela dever-se-á guiar pelo preço de mercado, na falta de elementos históricos do bem que permitam o avaliar, tais como valor de aquisição, data de compra e percentual de depreciação anual.

8. CONCLUSÃO

Do ponto de vista dos princípios da economicidade e da eficiência, seria altamente profícuo ao Poder Público implantar o sistema de gestão de material previsto no artigo 6º do Decreto n.º 99.658/90, *verbis*:

Art. 6º A SAF/PR desenvolverá sistema de gerência de material disponível para reaproveitamento pelos órgãos e entidades referidos neste decreto.

Parágrafo único. Após a implantação do sistema de que trata este artigo, os órgãos e entidades integrantes da administração Pública Federal, antes de procederem a licitações para compra de material de uso comum, consultarão a SAF/PR sobre a existência de material disponível para fins de reutilização (BRASIL. 1990).

O reaproveitamento de bens é, para a Administração Pública, medida altamente eficiente, porque, além de maximizar o uso do bem móvel, prima pela economicidade, uma vez que inibe gastos na aquisição de bens, de cuja existência já se dispõe, porém de difícil conhecimento por falta do devido aparelhamento logístico. Ademais, contribui para o reaproveitamento de bens o fato de que há diferentes padrões de mobiliário em uso nas repartições públicas, possibilitando que um conjunto de bens ora substituídos num determinado órgão possa ser reaproveitado em outro.

No entanto, enquanto tal sistema não for elaborado recomenda-se que o Poder Público:

1) prefira a doação ao leilão, devido à economia proporcionada pela não aquisição dos bens doados por parte da entidade donatária.

A preferência pela doação justifica-se, ainda, pelo fato de a clientela alvo de doações de bens serem braços do Estado, entidades de assistência social, que prestam serviços de assistência social a comunidades carentes. Comparativamente, o leilão é figura paradoxal quando confrontado ao requisito da alienação, visto o proveito pessoal ou comercial. De sorte que o arrematante adquire o bem para uso próprio ou para transformá-lo, se necessário, em produto comerciável e o renegocia almejando lucro financeiro.

Corroborando a proposição em tela, convém destacar a ação do governo federal que, pela edição do Decreto n.º 4507, de 11 de dezembro de 2002, permitiu a doação de bens inservíveis para entidades de interesse social, quando eles poderiam, segundo a Lei de Licitações, ser leiloados.

Nessas condições, o poder público deve, preferencialmente, doar esses bens móveis às entidades do Terceiro Setor.

Segundo Pereira (2005, p.4), estima-se existir hoje, no Brasil, aproximadamente um número superior a duzentos e cinquenta mil entidades sem fins lucrativos inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, mas, dessas, somente nove mil detêm o Título de Utilidade Pública e apenas pouco mais de cinco mil possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.

A doação, além de atender à Constituição Federal, que dedica todo o título VIII à Ordem social, justifica-se em nome dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, art. 1º, III, da Carta Maior, que inclui a dignidade da pessoa humana, bem assim no art. 3º da Carta Magna, vez que constituem objetivos fundamentais de nossa República, dentre outros, a construção de uma sociedade solidária, a erradicação da pobreza e a promoção do bem de todos;

2) Na impossibilidade das proposições acima, procurar racionalizar a realização do leilão:

a) reduzindo o tempo gasto na fase interna, estimativa que varia em função, dentre outros, da quantidade e variedade de bens: quanto maior ela for maior será o tempo consumido. Na fase externa o fator tempo é previsível e não varia muito, cerca de um mês e meio, se o vulto não superar o limite previsto no art. 23, II, b, da Lei n.º 8666/93;

b) criando, por analogia ao sistema de registro de preços de aquisições, exigido na Lei de Licitações, sistema de registro de preços de bens vendidos em leilões públicos, incluindo-se nele os vendidos pela própria Casa legislativa. Tal sistema deve ser alimentado, rotineira e sucessivamente, pelas comissões leiloeiras, de forma a possibilitar a cada uma conhecer, dos bens em apreço, os respectivos valores de avaliação e preços de venda, para, previamente à realização do evento, avaliar a sua viabilidade econômica;

c) reduzindo as despesas com divulgação do evento, máxime as relativas à tiragem de cópias de catálogos, como, por exemplo, confeccionando mala direta para encaminhar os catálogos aos potenciais arrematantes cadastrados na Associação Brasileira de Leiloeiros, bem como dos arrematantes presentes nos três últimos leilões realizados pela Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Francisco de Assis. Princípios constitucionais da legalidade, moralidade, probidade, impessoalidade, razoabilidade, publicidade e eficiência. In_____. **Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas**. 1.ed. São Paulo: LTr, 2000. cap. XI.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17.ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. 1932. Decreto N° 21981, de 19 de outubro de 1932. **Regula a profissão de Leiloeiro ao território da República**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 17 out.2005.

BRASIL. 1933. Decreto N° 22427, de 1° de fevereiro de 1933. **Altera o decreto nº 21981 de 19/10/1932**.

BRASIL. 1998. Lei N° 9608, de 2 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 17 out.2005.

BRASIL. 1998. Lei N° 9637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 17 out.2005.

BRASIL.1993. Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993. **Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 31 mar 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 17 out.2005.

BRASIL. 1999. Lei N° 9790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 17 out.2005.

BRASIL.1994. Lei N.º 8883, de 8 de junho de 1994. **Altera dispositivos da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências**. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 17 out.2005.

BRASIL. 1990. Decreto N° 99658, de 30 de outubro de 1990. **Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material.**

Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 17 out.2005.

BRASIL. 1967. Decreto-Lei N.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a Organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.** Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 17 out.2005.

BRASIL. 2002. Lei N° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro.**

Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 17 out.2005.

BRASIL. 2000. **Lei Orgânica do Distrito Federal.** 2.ed. Brasília CLDF, 2000.

Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 17 out.2005.

BRASIL. 1995. **PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.**

Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 out.2005.

CANOTILHO, JJ. Gomes. **Direito Constitucional**, 5.ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CARIELO, Rafael et ali. **Renan vê no governo capacidade para gerar crise.** Folha de São Paulo, São Paulo, Mai. 2005.

DINIZ, Maria Helena. **Novo Código Civil Comentado**, FIUZA, Ricardo (coord). 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERRAREZI, Elisabete. OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. 2.ed. Brasília: Comunidade Solidária, 2002.

FERREIRA NETO, Francisco Damasceno. **O leilão.** Brasília, n. 59, p.9-16, mai.2003.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** São

Paulo: Dialética, 2002.

GASPARINI, Diógenes. Alienação de Bens da Administração Pública. In:_____.
Boletim de Direito Municipal, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-25, jan. 2004.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 1 ed. São Paulo:
Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação. In:_____. **Direito Administrativo Brasileiro**.
15.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. cap. 2-5.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**, 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Os Tribunais de Contas e o Terceiro Setor: aspectos polêmicos do controle**. 2005. Artigo apresentado em palestra sob o Painel: Fiscalização das OSCIPs. 2º Fórum Nacional de Procuradores do Ministério Público de Contas, realizado em Curitiba-PR, 24 a 26 de agosto de 2005. Mimeo.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.