

Contrato de Doação de Biblioteca – Estado como Donatário – Doação com Encargos – Autonomia da PGE para Aceitar a Doação, sem Necessidade de Prévia Aprovação do Governador do Estado – Expansão e Aprimoramento da Biblioteca – Aplicação do Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Critérios Técnicos, Estruturais e Financeiros que Orientam a Decisão Discricionária da Procuradoria Geral do Estado para a Aceitação da Doação

Senhora Procuradora-Geral,

I

Trata-se de processo administrativo da proposta de doação, com encargos, formulada pelo Sr. Antônio Gabriel de Paula Fonseca Junior, em favor da Procuradoria Geral do Estado, do acervo bibliográfico de seus avós Octávio Tarquínio de Sousa e Lúcia Miguel Pereira.

O Procurador-Chefe do Centro de Estudos Jurídicos, LEONARDO MATTIETIO, às fls. 06-08, examinou e emitiu parecer favorável ao acolhimento da proposta de doação, vislumbrando, primeiramente, a ampliação da abrangência da Biblioteca da Procuradoria, para cobrir áreas não-atendidas atualmente, como história e literatura. Ressaltou, também, que já foi previsto e reservado espaço para receber a Biblioteca “Octavio Tarquínio de Sousa/Lúcia Miguel Pereira” no futuro edifício-sede da Procuradoria (Rua do Carmo, nº. 27/Rua Sete de Setembro, nº 31).

O encaminhamento do CEJUR acrescentou que a doação, em que pesem os encargos, se revela altamente vantajosa diante do elevado valor do bem doado, além do fato de a lei regente do Centro de Estudos Jurídicos - Lei Estadual nº 772, de 22 de agosto de 1984 - prever, no art. 3º, V, a possibilidade de que doações sejam recebidas pelo respectivo Fundo Orçamentário Especial.

Por fim, acrescentou que a aceitação da doação seria um fator de prestígio para a Procuradoria e significaria um elevado ganho material e moral para o Estado do Rio de Janeiro, transformando em bem público uma extensa biblioteca.

É o relatório.

II

A Constituição de 1988, em seu art. 23, previu a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em especial para (III) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, e para (V) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

O art. 215, por sua vez, prevê a obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional.

É possível, portanto, se falar num direito social à educação e à cultura¹.

Nesse passo, foi instituída, por meio da Lei nº 4.077/2003, a Política Estadual do Livro do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento cultural, a criação artística e literária, reconhecendo o livro como instrumento para a formação educacional, a promoção social e a manifestação da identidade cultural do Estado. Vale destacar os objetivos de democratizar o acesso ao livro, bem como de preservar o patrimônio literário, bibliográfico e documental do Estado, e implantar e ampliar bibliotecas públicas em todo o Estado².

Em especial, no que se refere à aquisição de livros, estabeleceu a lei, em seu art. 16, que o Poder Executivo deverá consignar anualmente, em seu orçamento, verbas destinadas às bibliotecas públicas estaduais para a aquisição de livros e de outros produtos editoriais, não se constituindo o livro em material permanente. O parágrafo único dispõe, ainda, que os livros a serem adquiridos deverão ser selecionados numa lista com *indicações* feitas pelas próprias bibliotecas públicas, por meio de seus *responsáveis*.

A norma sugere uma diretriz para aquisição por meio de compras, com o uso de recursos do Erário, o que, em princípio, não se aplica às doações.

¹ SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 28 ed.. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 837.

² Nesse sentido, foram estabelecidas as seguintes diretrizes: *Art. 1º* - Fica criada a Política Estadual do Livro do Estado do Rio de Janeiro, que obedecerá ao disposto nesta Lei. Parágrafo único - A Política a que se refere o Caput deste artigo tem por objetivo fomentar o desenvolvimento cultural, a criação artística e literária, reconhecendo o livro como instrumento para a formação educacional, a promoção social e a manifestação da identidade cultural do Estado, consoante às seguintes diretrizes: *I* - *Dinamizar e democratizar o livro e seu uso mais amplo* como meio principal na difusão da cultura e transmissão do conhecimento, fomento da pesquisa social e científica e conservação do patrimônio cultural do Estado; *II* - Incrementar a produção editorial estadual, observando-se especialmente as condições de qualidade, quantidade, preço e variedade; *III* - Estimular a produção dos autores naturais do Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo dos demais autores e promover a circulação do livro; *IV* - *Promover atividades com vistas ao desenvolvimento do hábito da leitura*; *V* - Oferecer condições necessárias para que o mercado editorial do Estado possa competir no cenário nacional e internacional; *VI* - *Preservar o patrimônio literário, bibliográfico e documental do Estado*; *VII* - *Implantar e ampliar bibliotecas públicas em todo o Estado*; *VIII* - Oferecer condições para a aumentar o número de livrarias e postos de vendas de livros; *IX* - Proteger os direitos intelectuais e patrimoniais dos autores e editores, em conformidade com o estabelecido na legislação federal e da aplicação de normas estabelecidas pelos convênios internacionais; *X* - Apoiar iniciativas de entidades associativas e culturais que tenham por objetivo a divulgação do livro.

Claro, no entanto, que as obras adquiridas, por compra, troca ou doação, devem merecer um *tratamento técnico*, por meio de *profissionais* habilitados à gestão das bibliotecas públicas, sob pena de restarem frustrados os objetivos previstos na Lei Maior e na política pública setorial.

Daí se aplicar ao caso em exame o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal³, tendo em vista que poderá haver aumento da despesa pública com o deslocamento, a alocação e a manutenção, em caráter permanente⁴, da Biblioteca a ser adquirida por doação, que abrange temática diversa da jurídica – que caracteriza a Biblioteca da PGE. Trata-se, pois da típica hipótese de *expansão e de aperfeiçoamento da ação governamental* atribuída à Procuradoria Geral do Estado, no que concerne ao desenvolvimento de estudos e aprimoramento da cultura dos Procuradores do Estado e dos servidores em geral.

No mais, aplica-se ao contrato de doação que tem o Estado como donatário o disposto no Código Civil.

O art. 538 define a doação como “o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”.

A doação é, em geral, formal ou solene, porque a lei impõe a forma escrita, por instrumento público ou particular (art. 541, caput). A eficácia da doação está condicionada à observância da forma prescrita na lei, qual seja escrita.

³ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. § 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

⁴ Não se aplica, portanto, a orientação do Colendo Tribunal de Contas da União, no sentido *que a estimativa não é necessária nos casos em que a despesa for transitória*, embora seja necessária a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que for reatada. Decisão nº 104/2007 - Plenário (AC-0104-05/07-P) - Processo nº. 005.179/2006-8 - Ata 05/2007 - Plenário - Sessão 07/02/2007 - Aprovação 08/02/2007 - DOU 09/02/07: “11.1. Análise. Entende-se que a mens legis do dispositivo legal em tela parece ser o de promover o planejamento, o controle, a transparência e a fundamentação, sob o aspecto financeiro-orçamentário, de ações governamentais a fim de se verificar se as despesas a ela relacionadas possuem respaldo orçamentário. Por esse motivo, compreende-se que o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal não se aplica espécie, pois se trata de ação governamental e despesa vinculadas a um crédito extraordinário especificamente aprovado para tal mister. Ademais, as despesas em comento possuem caráter transitório, não havendo, pois, qualquer necessidade de se verificar o impacto orçamentário-financeiro nos dois exercícios subsequentes. Outrossim, o exame do impacto no exercício em vigor é despidendo, em razão da supramencionada vinculação a crédito extraordinário.”

O contrato *solene*⁵ não difere da forma exigida para os contratos da Administração Pública.

Portanto, o elemento *objetivo* dos contratos de doação é a *transferência* de bens (móveis ou imóveis) ou vantagens, de natureza patrimonial, enquanto o elemento *subjetivo* é a *intenção* de conferir a outrem uma vantagem patrimonial sem ser obrigado⁶.

O art. 553 do Código Civil admite, no entanto, que, na fixação da liberalidade, o doador imponha ao donatário uma incumbência, dever ou um encargo em benefício do autor, de terceiro ou do interesse geral, embora este não possa suspender a aquisição ou exercício do direito (art. 136 do CC/02).

Nesse passo, o doador pretende que a PGE adquira, definitivamente, o direito de propriedade sobre a biblioteca, que deverá ser aberta à consulta pública pelos interessados, desde que construa, para a preservação da identidade do acervo e a manutenção de sua integridade, uma área própria e destacada, no prédio novo da Procuradoria, com estantes adequadas, contendo uma placa com a designação "Biblioteca OCTAVIO TARQUINIO DE SOUZA/LUCIA MIGEL PEREIRA" (fls. 03 e 04).

Trata-se, pois, de doação *modal* ou *com encargo*, que exige uma decisão discricionária da autoridade administrativa – no caso, da Procuradora-Geral do Estado.

Tal decisão, embora discricionária quanto ao mérito, deve considerar os custos e a estrutura disponível em face das necessidades decorrentes da ampliação da Biblioteca.

Não se trata apenas de recursos orçamentários ou de espaço físico, mas de uma estrutura diferenciada de atendimento, já que previsto o acesso ao público.

No formato atual, a Biblioteca da PGE, com acervo basicamente na Ciência do Direito, é bem de uso especial, restrito aos servidores em exercício no órgão.

A ampliação de setores abrangidos pela Biblioteca e o acesso ao público pode exigir mais profissionais de apoio à busca e controle das obras.

Sobre a manifestação da vontade na celebração do contrato, o Código de Contabilidade Pública (Lei n° 287/79), em seu artigo 170, alínea b⁷, condiciona a aceitação de doação com encargos à prévia aprovação do Exmo. Sr. Governador do Estado.

Tal norma, contudo, é anterior e de hierarquia inferior à Constituição do Estado e à Lei Complementar n° 15/1980, com a redação dada pela Lei Complementar n° 104/2002, que afirmaram e reafirmaram a autonomia administrativa, gerencial, patrimonial e financeira da Procuradoria Geral do Estado⁸.

⁵ Caio Mário da Silva Pereira, *Instituições de direito civil*, v. III, p. 247.

⁶ Paulo Luiz Netto Lôbo, *Comentários ao Código Civil*, v.6, p. 276.

⁷ Art. 170. A aceitação pelo Estado de doação de bens de qualquer natureza, dependerá de prévia decisão: a) do Secretário de Estado ou titular de órgão autônomo, quando se tratar de doação pura e simples; b) do Governador do Estado, nos demais casos

⁸ LC n2 15/80, art. 2° - A Procuradoria Geral do Estado tem autonomia administrativa e financeira, dispondo de dotação orçamentária própria. Suas atribuições são as previstas no art. 176 e parágrafos da Constituição do Estado, competindo-lhe: (...) nova redação dada pela Lei Complementar n° 104/2002.

III

Em conclusão, opina-se no sentido de que a decisão acerca da aceitação dos encargos, observados os aspectos técnicos, estruturais e financeiros acima apontados, em especial o art. 16 da LRF, fica sujeita apenas aos critérios de conveniência e oportunidade definidos pela Procuradora-Geral do Estado.

Tais aspectos devem constar da instrução do processo.

É o parecer,

Em 8 de abril de 2010

Atenciosamente,

MARCOS JURENA VILLELA SOUTO
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Mat. nº 261.580-5

Exma. Sra. Procuradora-Geral,

Trata-se de proposta de doação formulada pelo Sr. Antonio Gabriel de Paula Fonseca Junior, que oferece à Procuradoria Geral do Estado o acervo bibliográfico de seus avós, Octavio Tarquínio de Sousa e Lúcia Miguel Pereira.

Octavio Tarquínio de Sousa foi jurista e historiador, com destacada obra sobre o período do Primeiro Império. Lúcia Miguel Pereira foi professora, crítica literária, ensaísta e biógrafa. Juntos, Octavio e Lúcia formaram uma extensa biblioteca, abrangendo principalmente as áreas de história e literatura, bem como, em menor escala, direito, filosofia, política e diversos outros ramos do saber.

Por deferência do doador, pude visitar o local onde se encontra a biblioteca, em Laranjeiras, conhecendo, assim, o espetacular e rico acervo que ora é oferecido à Procuradoria. Atesto que os livros estão em boas condições de conservação. Entre eles, há raridades, inúmeras primeiras edições, muitas obras autografadas, coleções completas de grandes autores nacionais e estrangeiros.

Não tenho dúvida de afirmar que há, pelo ângulo do Centro de Estudos Jurídicos, interesse no acolhimento da proposta de doação, pelas razões que passo a expor.

A Biblioteca da Procuradoria, integrante da estrutura do Centro de Estudos Jurídicos, tem um bom acervo de títulos jurídicos, seja de obras clássicas, seja de obras práticas para a consulta diária. Em outras áreas, o acervo é pobre, mesmo inexistente, pois diante das limitações de espaço das instalações do atual edifício-sede (Rua Dom Manuel, nº 25), bem como para atender as necessidades do serviço da Procuradoria, sempre se priorizou a aquisição de livros e revistas jurídicas.

A aceitação da doação de Antonio Gabriel Fonseca permitiria ampliar a abrangência da Biblioteca da Procuradoria, para cobrir áreas até hoje não-atendidas, como história e literatura.

No futuro edifício-sede da Procuradoria (Rua do Carmo, nº 27/Rua Sete de Setembro, nº 31), foi previsto e reservado espaço para receber a Biblioteca "Octavio Tarquínio de Sousa/Lúcia Miguel Pereira", conforme projeto de autoria da arquiteta Patrícia Gullo Campos Frade, submetido previamente ao Centro de Estudos Jurídicos e aprovado pela Procuradora-Geral. O referido projeto, com instalações adequadas, foi apresentado ao doador, que condicionou a doação à concretização do plano arquitetônico elaborado.

A lei regente do Centro de Estudos Jurídicos – Lei Estadual nº 772, de 22 de agosto de 1984 – prevê expressamente, no art. 3º, V, a possibilidade de que doações sejam recebidas pelo respectivo Fundo Orçamentário Especial.

Ainda que, na proposta, conste referência a encargo, devendo pois o negócio jurídico assumir a conotação de *doação modal*, parece-me que a exigência formulada pelo doador em nada colide com o interesse público, no que a transcrevo: "no intuito de preservar a continuidade do acervo e de mantê-lo íntegro e conservado ao longo do tempo, condiciono a doação à construção, numa área própria e destacada, no prédio novo da Procuradoria, na rua Sete de Setembro, de um espaço exclusivo, com estantes adequadas, contendo uma placa com a designação 'Biblioteca OCTAVIO TARQUINIO DE SOUZA / LÚCIA MIGUEL PEREIRA', em conformidade com o anteprojeto anexo".

Na medida em que as negociações preliminares foram bem-sucedidas, o anteprojeto citado pelo doador corresponde ao elaborado pela arquiteta da Procuradoria, mencionado anteriormente.

Acrescento que a doação se revela altamente vantajosa, diante do elevado valor do bem doado e do relativo pequeno importe do encargo, sendo certo, ainda, que a exigência já está sendo considerada no projeto do novo edifício-sede da Procuradoria.

Digo mais: a aceitação da doação será um fator de prestígio para a Procuradoria, na ambiência cultural do Rio de Janeiro e com projeção nacional, bem como significará um elevado ganho material e moral para o Estado do Rio de Janeiro, transformando em bem público uma Biblioteca até então acessível apenas aos familiares de dois ilustres brasileiros e que, graças à perseverança e à dedicação do doador, manteve-se íntegra ao longo dos anos.

Rio de Janeiro, 24 de março de 2010.

LEONARDO MATTIETTO
Procurador-Chefe do Cedro de Estudos Jurídicos

VISTO

Aprovo o Parecer nº 02/2010-MJVS, da lavra do ilustre Procurador do Estado Dr. Marcos Juruena Villela Souto, que concluiu que a decisão acerca da aceitação dos encargos para a doação de Biblioteca para esta PGE, observados os aspectos técnicos, estruturais e financeiros acima apontados, em especial o art. 16 da LRF, fica sujeita apenas aos critérios de conveniência e oportunidade definidos pela Procuradora-Geral do Estado, devendo constar dos autos tais elementos que orientam a decisão.

Ao CEJUR, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 8 de abril de 2010.

RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS
Subprocurador-Geral do Estado