

COORDENADORIA GERAL DO SISTEMA JURÍDICO

Parecer nº 01/2018 – APCBCA/PG-15 – Aline Paola C. B. C. de Almeida

Proc. nº E-14/001.017330/2017

Doação de Bens Móveis Estaduais – Beneficiário: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos – Atividade de Relevante Valor Social – Possibilidade Jurídica – Condições para sua efetivação.

Exmo. Sr. Subprocurador-Geral,

1. Cuida-se de exame jurídico, nos termos do parágrafo único, do art. 38 da Lei nº 8.666/93, de minuta de Termo de Doação Simples de Bens Móveis, às fls. 180/181 para o desfazimento dos bens listados no Anexo I, às fls. 131/164v, conforme vistoria realizada (fls. 98/124).

2. O processo administrativo está instruído com os seguintes documentos: elaboração de listagem pela i. Coordenadora de Patrimônio dos bens que podem ser considerados inservíveis, em razão de ociosidade ou obsolescência, com a indicação do local onde se encontram acondicionados (fls. 3/22); encaminhamento do processo à Comissão de Reavaliação e Redução ao Valor Recuperável de Ativo, com cópia da publicação da Resolução PGE nº 3.803, de 11 de agosto de 2015, que constituiu a aludida comissão (fls. 23/24); planilha de ajuste inicial dos bens móveis que consiste no relatório dos bens vistoriados e avaliados pela comissão (fls. 25/93); encaminhamento do relatório dos bens à Comissão de Vistoria, com cópia da publicação da Resolução PGE nº 3.351, de 24 de maio de 2013, que alterou a Resolução PGE nº 2.740, de 08 de dezembro de 2009 e constituiu a Comissão de Vistoria para a Constatação de Disponibilidade de Bens (fls. 94/95); Termo de Vistoria e Baixa de Vida Útil elaborado pela Comissão de Vistoria e a correspondente planilha dos bens vistoriados (fls. 96/124); comunicação eletrônica à REDEBENS, da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento dos bens inservíveis e divulgação da sua relação aos demais órgãos estaduais, no sítio eletrônico da Pasta com vistas a eventuais interessados (fls. 126/164); comunicação eletrônica encaminhada pela i. Coordenadora de Patrimônio da Assessoria de Bens Patrimoniais e Almoxarifado a instituições privadas a respeito dos bens (fls. 165/174); encaminhamento do Termo de Vistoria e Baixa de Vida Útil à d. Chefia da PG-12 e ao Exmo. Sr. Subprocurador-Geral do Estado, para aprovação (fls. 175/176), o que foi levado a efeito às fls. 177; manifestação da d. Assessoria de Bens Patrimoniais (fls. 178/179); minuta do Termo de Doação Simples e planilha dos bens (fls. 180/208); manifestação de interesse nos bens objeto da doação pelo

Centro Social Nosso Futuro, estatuto social e ata de assembleia da referida instituição (fls. 212/219); comprovante de inscrição e situação cadastral da instituição (fls. 220); comprovante de inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social da Prefeitura do Rio de Janeiro (fls. 221); comprovante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Cadastro de Entidades do Município do Rio de Janeiro (fls. 222); cópia de fotografias da “equipe de judô” da instituição (fls. 223/224); manifestação da d. Gerência de Bens e Serviços e cópia da publicação da designação do Exmo. Sr. Subprocurador-Geral do Estado para responder interinamente pela PGE (fls. 225/228); encaminhamento do processo, pela i. Diretora de Gestão à d. PG-2 para manifestação (fls. 229); manifestação do i. Procurador-Assistente da Secretaria de Gestão e Planejamento Institucional José Carlos Vasconcellos dos Reis e encaminhamento a esta PG-15 para exame e parecer sobre a doação que se pretende realizar, bem como acerca da minuta de fls.180/181.

É o relatório.

3. A licitação para a doação de bens móveis pode ser dispensada, na forma do art. 17, inciso II, alínea *a*, da Lei nº 8.666/93:

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 socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

4. Na absoluta esteira deste dispositivo legal e sem qualquer reserva, o art. 168¹ da Lei nº 287, de 1979 (com a redação que foi conferida pela Lei nº 6.072, de

¹ **Art. 168.** A doação de bens móveis do Estado dependerá de lei específica de iniciativa exclusiva do Governador, prévia avaliação dos bens e justificativa da oportunidade e da conveniência socioeconômica da doação relativamente à escolha de outra forma de alienação, bem como laudo técnico, comprovando o real estado do bem em questão. §1º Fica dispensada de lei autorizativa a doação de bens móveis a pessoa jurídica de direito público interno, entidades competentes de sua administração indireta ou fundação instituída pelo Poder Público, hipótese em que exigir-se-á tão somente autorização do Governador ou de autoridade administrativa a que seja delegada tal competência. §2º Também exclui-se da exigência de lei autorizativa a doação de bens móveis do Estado considerados, nos termos do art. 166 desta Lei, como em desuso, antieconômicos, obsoletos ou irrecuperáveis, que poderão ser doados, com ou sem encargos, à pessoa jurídica de direito privado, reconhecidamente de utilidade pública e cujo fim principal consista em atividade de relevante valor social, caso em que bastará autorização do Governador ou de autoridade administrativa a que seja delegada tal competência.

2011), exige a observância das seguintes condições para a doação de bens móveis: (i) edição de lei específica de iniciativa exclusiva do Governador; (ii) prévia avaliação dos bens, (iii) justificativa da oportunidade e da conveniência socioeconômica da doação relativamente à escolha de outra forma de alienação e (iv) laudo técnico, comprovando o real estado do bem em questão.

5. Tratando-se de doação de bens considerados inservíveis para a Administração, nos termos do art. 166² da Lei Estadual n° 287, de 1979, resta dispensada a exigência de lei autorizativa, nos termos do § 2º, do art. 168, sendo necessária, de outro lado, autorização do Governador ou da autoridade administrativa a que seja delegada tal competência.

5.1. Segundo o § 3º deste mesmo dispositivo, estes bens podem ser doados com ou sem encargos, à pessoa jurídica de direito privado, desde que esta seja (i) reconhecidamente de utilidade pública e (ii) cujo fim principal consista em atividade de relevante valor social.

5.2. Aplica-se, também, ao caso em tela, o Decreto n° 43.301, de 21 de novembro de 2011, que regulamenta a disponibilidade e a destinação final de bens móveis considerados inservíveis para a Administração.

6. Apresentado este breve panorama das regras jurídicas acerca da doação de bens móveis, cabe analisar o procedimento de modo mais detalhado.

6.1. Os bens foram previamente avaliados pela Comissão de Vistoria para a Constatação de Disponibilidade de Bens, constituída pela Resolução

² **Art. 166.** Serão considerados inservíveis para a Administração, podendo ser objeto inclusive de descarte, os bens públicos móveis em desuso, irrecuperáveis, antieconômicos, obsoletos, além daqueles que, apesar de recuperáveis, onerem de maneira desproporcional o erário. §1º Para os fins do disposto nesta Lei consideram-se: Descarte – ato pelo qual o órgão retira de suas dependências materiais de consumo ou permanentes considerados inservíveis, inutilizando-os ou destinando-os ao sistema de coleta de resíduos da localidade; Bens em desuso – aqueles que, embora em perfeitas condições de uso, não estiverem sendo aproveitados pelo órgão da Administração Pública; Bens irrecuperáveis – aqueles que não mais puderem ser utilizados pelo órgão da Administração Pública para o fim a que se destinam devido à perda de suas características ou em razão da inviabilidade econômica de sua recuperação, entendida esta quando o custo de recuperação seja superior a 50% (cinquenta por cento) de seu valor de mercado; Bens antieconômicos – aqueles cuja manutenção for demasiadamente onerosa ou esteja com seu rendimento precário em virtude de uso prolongado ou desgaste prematuro; Bens obsoletos – aqueles que, embora em condições de uso, não satisfaçam mais às exigências técnicas do órgão a que pertencem; Bens recuperáveis – aqueles cujo orçamento de recuperação seja equivalente a, no máximo, 50% (cinquenta por cento) de seu valor de mercado. §2º As condições de desuso, irrecuperabilidade, antieconomicidade, obsoletismo e recuperabilidade serão verificadas pelo órgão competente de material e formalizadas em documento hábil que servirá: **I** – de comprovante para a baixa na carga do responsável, para a transferência a outro órgão da Administração Pública Direta, para alienação ou para o descarte, se for o caso, na forma do que estabelece este Código; **II** – de justificativa para reposição ou substituição; **III** – de embasamento para a motivação de eventual alienação ou descarte. §3º Salvo para instalação e funcionamento de novos serviços ou para ampliação dos já existentes, os pedidos de aquisição de material permanente deverão ser justificados pelas entidades administrativas interessadas, na forma estabelecida no presente artigo.

PGE n° 3.351/13, tendo sido atribuídos os valores de “avaliação financeira final” indicados às fls. 98/124.

6.1.1. O referido órgão justificou a atribuição dos valores dos bens a partir das “novas regras de reavaliação e depreciação de bens ditadas pela Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro”. Embora não tenha sido informado a que regras se refere a Comissão, pressupõe-se que tenham sido adotadas as normas dispostas pela Portaria CGE n° 179, de 27 de março de 2014, da Contadoria Geral do Estado e suas alterações³. Por tal motivo, recomenda-se que o laudo seja complementado com referência expressa às normas que serviram de fundamento para a atribuição dos valores dos bens considerados inservíveis.

6.2. Nos termos do § 2º, do art. 6º, do Decreto n° 43.301/11, além da avaliação dos bens, compete ao citado órgão colegiado (i) apresentar o enquadramento da classificação dos bens dentre as previstas pelo § 1º, do art. 166 da Lei n° 287/79; (ii) opinar, de modo justificado, e alternativamente, pela transferência, alienação ou descarte dos bens e (iii) apresentar relatório conclusivo sobre a vistoria.

6.2.2. O art. 7º do mesmo Decreto ratifica os elementos que devem ser apresentados e, ao fazer menção expressa ao disposto no art. 168 da Lei n° 287/79, especifica que o relatório deverá contemplar, além da avaliação financeira e da classificação dos bens (i) a descrição dos bens relacionados, com a menção à sua especificação técnica, se houver, e ao seu estado de conservação; (ii) opinamento justificado acerca da destinação final do bem, de acordo com a classificação que lhe foi atribuída e (iii) declaração de baixa de vida útil.

6.2.3. Ocorre que não se verificam presentes do documento de fls. 96/164v todos os elementos especificados no Decreto, tais como a descrição dos bens, com menção à especificação técnica, a classificação dentre uma das cinco espécies especificadas pela Lei n° 287/79, que, por sua vez, é pressuposto para o opinamento justificado acerca da destinação final do bem.

6.2.4. Com efeito, conforme o § 1º, do art. 166, o bem inservível, que é o gênero, pode ser classificado de acordo com as seguintes espécies:

- Bens em desuso – aqueles que, embora em perfeitas condições de uso, não estiverem sendo aproveitados pelo órgão da Administração Pública;
- Bens irrecuperáveis – aqueles que não mais puderem ser utilizados pelo órgão da Administração Pública para o fim a que se destinam devido à perda de suas características ou em

³ Portarias CGE n°s 181, de 4 de junho de 2014; 183, de 21 de outubro de 2014 e 195, de 29 de janeiro de 2016 e 197, de 21 de julho de 2016, considerando a revogação das Portarias CGE n°s 187, de 26 de janeiro de 2015, 189 de 15 de abril de 2015 e 193 de 13 de janeiro de 2016.

razão da inviabilidade econômica de sua recuperação, entendida esta quando o custo de recuperação seja superior a 50% (cinquenta por cento) de seu valor de mercado;

- Bens antieconômicos – aqueles cuja manutenção for demasiadamente onerosa ou estejam com seu rendimento precário em virtude de uso prolongado ou desgaste prematuro;

- Bens obsoletos – aqueles que, embora em condições de uso, não satisfaçam mais às exigências técnicas do órgão a que pertencem;

- Bens recuperáveis – aqueles cujo orçamento de recuperação seja equivalente a, no máximo, 50% (cinquenta por cento) de seu valor de mercado.

6.2.5. Deste modo, e em atendimento ao que especificam as normas antes citadas, opina-se que o procedimento não seja ultimado sem que o laudo técnico seja complementado com os elementos fixados pelo Decreto Estadual, a fim de comprovar o real estado dos bens, na forma do *caput* do art. 168, da Lei nº 287/79.

6.3. Também com fundamento neste dispositivo legal e, especialmente para o atendimento do § 2º, do art. 168, da mesma Lei, uma vez que a Comissão de Vistoria para a Constatação de Disponibilidade de Bens tenha apresentado o opinamento justificado acerca da destinação final dos bens (de acordo com as respectivas classificações atribuídas), este deve ser elevado ao crivo da autoridade competente no âmbito desta Procuradoria Geral do Estado para que seja avaliado e acolhido, de acordo com os critérios de oportunidade e conveniência socioeconômica da doação em relação à escolha de outra forma de alienação.

6.3.1. Merece ser destacado que na forma do art. 1º, do Decreto nº 41.670, de 03 de fevereiro de 2009 (com a redação conferida pelo Decreto nº 44.388, de 13 de setembro de 2013), foi delegada aos Secretários de Estado a competência para “autorizar a doação de bens móveis considerados, nos termos do art. 166 da Lei estadual nº 287/1979, como em desuso, antieconômicos, obsoletos ou irrecuperáveis, com ou sem encargos, à pessoa jurídica de direito público ou à pessoa jurídica de direito privado reconhecidamente de utilidade pública e cujo fim principal consista em atividade de relevante valor social”, de modo que também em razão da autonomia administrativa e financeira de que goza a Procuradoria Geral do Estado (CE, art. 176, § 5º e LC nº 15, art. 2º) não se exige que esta questão seja submetida ao Exmo. Sr. Governador do Estado. Esta questão já foi avaliada anteriormente pela Procuradoria Geral do Estado, pelo Parecer nº 03/2012-DBL/PG-15, da lavra do Dr. Dante Braz Limongi.

7. No que se refere, especificamente, à doação dos bens inservíveis à pessoa jurídica de direito privado, são condições subjetivas: (i) seu reconhecimento como

entidade de utilidade pública e (ii) ter como finalidade principal atividade de relevante valor social.

7.1. Ocorre que o art. 9º da Lei nº 13.204⁴, de 2015, que alterou a Lei nº 13.019, de 2014 (estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias), revogou, expressamente, a Lei nº 91, de 1935, que determinava as regras pelas quais as sociedades podiam ser declaradas de utilidade pública, extinguindo, em consequência, a referida designação⁵. Com efeito, o novo regime instituído pela Lei nº 13.019, de 2014, denominou, genericamente, as entidades que podem firmar parcerias com o Poder Público, como “Organizações da Sociedade Civil”⁶, prescindido qualquer titulação prévia para tanto.

7.1.2. Deste modo, a primeira condição subjetiva, qual seja, a titulação como sociedade de utilidade pública, não mais é exigível, em razão da lei antes referida.

7.1.3. Mesmo assim, a única organização que manifestou interesse nos bens móveis foi o Centro Social Nosso Futuro (fls. 212) que, consoante Ata de Assembleia de Constituição e seu Estatuto Social (fls. 213/218), é uma sociedade civil sem fins lucrativos (art. 1º) e que não distribui “resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela do seu patrimônio a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto” (art. 20, § 4º) ou aos “aos sócios qualquer forma de lucro, bonificação ou vantagem financeira” (art. 28), sendo “todos os bens, rendas, recursos e eventual resultado operacional aplicados integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento dos objetivos institucionais” (art. 20, § 5º). Genericamente, a entidade preenche todas as

⁴ Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.749, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.

⁵ No mesmo sentido, confira-se DE SOUZA, Leandro Marins. O fim do Título de Utilidade Pública Federal. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/giro-sustentavel/fim-do-titulo-de-utilidade-publica-federal-e-manutencao-de-beneficios/> (acesso em 4 de janeiro de 2018).

⁶ Segundo o art. 2º, inciso I e alíneas, são as seguintes: entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social e as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

condições para ser considerada “organização da sociedade civil”, na forma do art. 2º, inciso I, alínea *a*, da lei nº 13.019, de 2014⁷, enquadrando-se em conceito bem próximo ao que se exigia para uma entidade obter o título de “sociedade de utilidade pública”.

7.2. A segunda condição subjetiva, que é a de possuir como finalidade principal atividade de relevante valor social, pode ser aferida mediante a análise do art. 2º do Estatuto, que identifica diversos objetivos que atendem interesses públicos sociais que podem ser considerados relevantes, como a prestação de assistência e amparo às famílias carentes, promoção de campanhas educativas, dentre vários outros.

7.3. Deste modo, sob este aspecto não se constata óbices jurídicos para que o Centro Social Nosso Futuro possa ser o beneficiário dos bens móveis de que se trata este processo.

7.4. No entanto, é necessário que sejam apresentados os documentos atualizados da entidade, notadamente o Estatuto Social e o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, de modo a comprovar a sua habilitação jurídica antes da celebração do Termo de Doação.

8. Também merece ser registrado que, em atendimento ao que especifica o art. 14 e seguintes do Decreto nº 43.301, de 2011, os referidos bens foram relacionados em cadastro eletrônico, atualmente mantido pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Gestão – SEPLAG, para a divulgação aos demais órgãos da Administração, mas não houve qualquer comunicação da intenção de recebimento dos bens, ficando assim autorizada a instauração do procedimento de alienação dos bens.

9. No que se refere ao instrumento para a formalização da doação, foi anexada minuta de fls. 180. No entanto, como está em fase de elaboração uma minuta-padrão para a doação de bens considerados inservíveis⁸, que cuida da questão com maior detalhamento, recomenda-se a sua utilização, no modelo que segue.

10. Pelo exposto, recomenda-se:

a) a formalização da licitação dispensada, na forma do art. 17, inciso II, alínea *a*, da Lei nº 8.666/93;

b) a complementação do laudo de avaliação, pela Comissão de Vistoria para a Constatação de Disponibilidade de Bens, para que constem todos os elementos fixados pelo Decreto Estadual, a fim de comprovar o real estado dos bens, na forma do *caput* do art. 168, da Lei nº 287/79, com referência expressa às normas que serviram de fundamento para a atribuição dos valores dos bens considerados

⁷ Vide nota 6.

⁸ Em curso pelo processo nº E-04/120/84/2017.

inservíveis; a descrição dos bens, com menção à especificação técnica; o enquadramento da sua classificação dentre uma das espécies indicadas pela Lei nº 287, de 1979 e opinamento, de modo justificado, para a alienação dos bens;

c) que o antes referido opinamento acerca da destinação final dos bens, de acordo com as respectivas classificações atribuídas, seja elevado ao crivo da autoridade competente para que seja avaliado e acolhido, de acordo com os critérios de oportunidade e conveniência socioeconômica da doação em relação à escolha de outra forma de alienação;

d) sejam apresentados os documentos atualizados da entidade, notadamente o Estatuto Social e o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, de modo a comprovar a sua habilitação jurídica antes da celebração do Termo de Doação;

e) seja adotado o modelo de doação de bens que segue no Anexo I.

10.1. Deste modo, uma vez atendidas as recomendações acima suscitadas não haverá óbices para a doação pretendida.

11. Sendo estas as considerações jurídicas que, por ora, se faziam necessárias, destaca-se que não foram apreciados os aspectos técnicos ou econômico-financeiros que envolvem a contratação, por não serem afetos ao exame jurídico, mas técnicos e/ou discricionário do Administrador.

ALINE PAOLA C. B. C. DE ALMEIDA

Procuradora-Assistente da Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do
Sistema Jurídico

VISTO

Visto. APROVO o Parecer nº 1/2018-APCBCA/PG-15 da lavra da Procuradora-Assistente da Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Jurídico ALINE PAOLA C. B. C. DE ALMEIDA, em fls. 232/236 verso, que analisou a possibilidade jurídica de doação dos bens móveis pertencentes ao Estado, listados no Anexo I, fls 131/164 verso, conforme vistoria realizada, em fls. 98/124, encaminhando a minuta de Termo de Doação Simples de Bens Móveis, fls. 180/181. Também aprovamos as recomendações de: a) a formalização da licitação dispensada; b) complementação do laudo de avaliação, pela Comissão de Vistoria para a Constatação de Disponibilidade de Bens; c) que o opinamento acerca da destinação final dos bens, de acordo com as respectivas classificações atribuídas, seja elevado ao crivo da autoridade competente para que seja avaliado e acolhido, de acordo com os critérios de oportunidade e conveniência socioeconômica da doação em relação à escolha de outra forma de alienação; d) sejam apresentados os documentos atualizados da entidade; e) seja dotado o modelo de doação de bens que segue no Anexo I.

À PG-12, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 9 de janeiro de 2018.

FERNANDO BARBALHO MARTINS
Subprocurador-Geral do Estado