

A LEI N. 14.133/2021 E A GESTÃO PATRIMONIAL E DESFAZIMENTO DE BENS MÓVEIS INSERVÍVEIS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

LAW N. 14.133/2021 AND THE MANAGEMENT AND DISPOSAL OF UNSERVICEABLE MOVABLE PROPERTY IN THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION



Carolina Zancaner Zockun

Mestre e doutora em Direito Administrativo pela PUC/SP com Pós-Doutorado em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade de Coimbra, em Portugal. Professora de Direito Administrativo na PUC/SP (São Paulo-SP, Brasil). Procuradora da Fazenda Nacional. Coordenadora do Grupo de Trabalho e Estudos de Compras Colaborativas da Advocacia-Geral da União (AGU). Co-Coordenadora da Comissão Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da AGU. Chefe da Divisão de Consultoria e Assessoramento em Direito Administrativo da Procuradoria da Fazenda Nacional na 3ª Região. Membro da Comissão de Estudos em Licitações e Contratos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

Renata Melo Pacheco

Procuradora da Fazenda Nacional atuante na Divisão de Consultoria e Assessoramento em Direito Administrativo da Procuradoria da Fazenda Nacional na 3ª Região. Membro do Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Sumário: 1. Introdução; 2. O processo de desfazimento de bens móveis; 3. Constituição da comissão de desfazimento; 4. Levantamento e identificação dos bens móveis inservíveis; 5. Classificação e avaliação; 6. Desfazimento propriamente dito: instrumentos de movimentação dos bens e baixa patrimonial; 7. Normativos relevantes; 7.1. Instrução Normativa SSC/MGI nº 26, de 18 de agosto de 2023; 7.2. Orientação Normativa n. 10/2021/COORD/E-CJU/RESIDUAL/CGU/AGU; 8. Temas práticos; 8.1. Desfazimento de bens servíveis, que estão sendo utilizados nas unidades, mas que se tornarão excedentes com a redução das estruturas físicas; 8.2. Procedimento para desfazimento de bens “fora de uso”, que estão acondicionados em depósitos administrados pelo poder público; 8.3. Existe procedimento para incorporação de bem não patrimonial ao patrimônio da União (sem qualquer documento acerca de sua origem)? Caso seja necessário o desfazimento de ativo não patrimonial, seja em virtude da redução de estruturas físicas seja em razão do esgotamento da vida útil do bem, qual procedimento melhor resguardaria o interesse público? 9. Conclusões; Referências.

Resumo: O artigo pretende examinar os dispositivos da Lei n. 14.133, em vigor desde 1º de abril 2021 (NLCC), em cotejo com os da legislação pretérita (Lei n. 8.666/1993), relacionados ao procedimento de desfazimento de bens móveis servíveis e inservíveis, abrangendo esclarecimentos sobre bens não patrimonializados e responsáveis pela condução do procedimento, no âmbito da administração pública federal. A análise dos normativos aponta que o desfazimento de bens é uma poderosa ferramenta de gestão pública, que, alinhada aos princípios da eficiência e do planejamento, pode proporcionar a otimização de recursos, a redução de custos e a renovação do patrimônio público.

Abstract: The article intends to examine the provisions of Law n. 14.133, in force since April 1, 2021 (NLCC), in comparison with those of the previous legislation (Law n. 8.666/1993), related to the procedure for disposal of serviceable and unserviceable movable assets, including clarifications on non-inventoried assets and those responsible for conducting the procedure, within the scope of the federal public administration. The analysis of the regulations indicates that the disposal of assets is a powerful tool for public management, which, aligned

with the principles of efficiency and planning, can provide resource optimization, cost reduction, and renewal of public assets.

Palavras-chave: Gestão patrimonial. Bens móveis inservíveis. Desfazimento. Instrumentos de movimentação.

Keywords: Public asset management. Disused movable assets. Exclusion from public assets. Tools of movement.

1 INTRODUÇÃO

Pretende-se examinar os dispositivos da Lei n. 14.133, a nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos (NLCC), em vigor desde 1º de abril de 2021, em cotejo com os da legislação pretérita (Lei n. 8.666/1993), relacionados ao procedimento de desfazimento de bens móveis servíveis e inservíveis, abarcando esclarecimentos sobre bens não patrimoniados e responsáveis pela condução do procedimento, no âmbito da administração pública federal.

Rememora-se que o legislador prescreveu um período de transição com convivência de ambas as leis, sendo expressamente vedada a combinação de regimes ou alteração posterior da disciplina jurídica anteriormente escolhida (art. 191 da NLCC).

Anota-se que a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos publicou a Portaria Seges/MGI n. 1.769, de 25 de abril de 2023, dispondo sobre o regime de transição de que trata o artigo 191 da NLCC, no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional.

Tal normativo foi elaborado em decorrência da Medida Provisória n. 1.167, de 31 de março de 2023, que alterou o prazo de transição previsto na NLCC, que se encerraria em 1º de abril daquele ano. Meses depois, a Lei Complementar n. 198/2023 foi sancionada, incluindo um dispositivo que reafirmava o prazo definido pela medida provisória. Essa providência foi considerada necessária diante do risco de a MP n. 1.167/2023 não ser votada dentro do prazo constitucional, o que realmente ocorreu. A partir de então, os órgãos e entidades da administração pública tiveram até o dia 29 de dezembro de 2023, conforme cronograma previsto no anexo da portaria, para publicar o edital ou ato de autorização/ratificação no Diário Oficial, se elaborados com fundamento no antigo regime.

Convém consignar que o Parecer n. 0002/2021/CNMLC/AGU, emitido pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos, respondeu ao seguinte questionamento: “os regulamentos editados sob a égide das Leis n. 8.666/93, n. 10.520/02 e n. 12.462/11 podem ser aproveitados como instrumentos regulamentares da Lei n. 14.133/21?”. Segue a conclusão exarada no parecer mencionado sobre o tema:

218. Por tudo o que se expõe, são essas as conclusões que se têm sobre o tema em questão (...)

12. Não é possível a recepção de regulamentos das leis n. 8.666/93, 10.520/02 ou 12.462/11 para a Lei n. 14.133/21, enquanto todas essas leis permanecerem em vigor, independentemente de compatibilidade de mérito, ressalvada a possibilidade de emissão de ato normativo, pela autoridade competente, ratificando o uso de disposições regulamentares para contratações sob a égide da nova legislação.

Registre-se que esteve disponível, para consulta pública, minuta de decreto para regulamentar a movimentação, a alienação, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com base na NLCC. Contudo, até o presente momento, tal decreto regulamentar não foi editado.

Por outro lado, foi editada a Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 18 de agosto de 2023, pela Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), dispondo sobre a gestão de bens móveis e de materiais de consumo administrativo no âmbito do MGI. Seu artigo 102 estabelece que os órgãos demandantes, integrantes do arranjo colaborativo provido pelo MGI, poderão aderir a essa instrução normativa, conforme modelo constante do Anexo I.

Portanto, atualmente, a temática em questão ainda se encontra regida pelo Decreto n. 9.373, de 11 de maio de 2018, pela Instrução Normativa Seges n. 11, de 29 de novembro de 2018 (reuse.gov) e pela instrução normativa supramencionada. Pontua-se que os dois primeiros normativos citados foram editados para regulamentar a Lei n. 8.666, de 1993.

O Decreto n. 9.373, de 2018, dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, contemplando todas as etapas do processo de desfazimento, conforme se verá neste artigo.

Ademais, foi editado o Decreto n. 11.461, de 31 de março de 2023, que regulamenta o art. 31 da NLCC, dispondo sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, e institui o Sistema de Leilão Eletrônico no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Muito embora a revogação definitiva do regime baseado na Lei n. 8.666, de 1993, já tenha se operado, julga-se pertinente trazer seus dispositivos e respectivos regulamentos. Isso porque, conforme explicitado acima, é possível a emissão de ato normativo, pela autoridade competente, para ratificar o uso de disposições regulamentares para contratações sob a égide da nova legislação (*in casu*, o Decreto n. 9.373, de 2018). Recorde-se que, até o momento, não foi editado decreto para regulamentar a movimentação de bens móveis à luz da Lei n. 14.133, de 2021.

Assinale-se que a Instrução Normativa Seges/ME n. 91, de 16 de dezembro de 2022, autorizou a aplicação do Decreto n. 7.983, de 8 de abril de 2013, no que couber, para a definição do valor estimado nos processos de licitação e de contratação direta de obras e serviços de engenharia, de que dispõe o § 2º do art. 23 da NLLC, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Além disso, a Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 18 de agosto de 2023, dispôs sobre a **gestão** de bens móveis e de materiais de consumo no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, não tendo contemplado etapas e conceitos fundamentais do procedimento em questão. Percebe-se também que o aludido normativo se refere, em diversos dispositivos, à "legislação pertinente", demonstrando que necessita de legislação que o complemente.

2 O PROCESSO DE DESFAZIMENTO DE BENS MÓVEIS

De início, revela-se importante a figura do procedimento administrativo, isto é, a noção de que o processo é composto por diversas etapas encadeadas e conectadas entre si, visando a um ato final. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, procedimento ou processo administrativo "é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo".¹

Esclarece-se que desfazimento de bens consiste no processo ou procedimento de exclusão de um bem do acervo patrimonial do órgão ou entidade pública, conduzido de acordo com a legislação vigente e expressamente autorizado pelo dirigente da unidade gestora.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 382.

Ainda, cumpre registrar que bem móvel inservível é aquele que não pode mais ser utilizado para o fim a que se destina ou não serve mais para o órgão ou entidade pública. Como será demonstrado, esses bens não são necessariamente imprestáveis, pois o bem inservível para determinada unidade pode ter utilidade para outra. Ressalta-se, portanto, desde logo, a importância da gestão patrimonial eficiente. Aliás, existem sistemas de tecnologia da informação produzidos para auxiliar os gestores nas tarefas de gerenciamento e controle dos acervos de bens móveis² (cf. se verá mais à frente).

Frisa-se que tanto o Decreto n. 9.373, de 2018, como a Instrução Normativa Seges n. 11, de 29 de novembro de 2018, publicada para disciplinar o funcionamento da ferramenta denominada reuse.gov (substituída pelo sistema doacoes.gov.br), versam, prioritariamente, sobre bens móveis **inservíveis**. O tratamento feito aos bens móveis **não inservíveis** é periférico e excepcional. Tais bens são tratados no art. 4º, parágrafo único, e no art. 5º, parágrafo único, ambos do decreto, e no art. 6º, § 3º, da aludida instrução normativa. Por sua vez, a Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023, nada menciona a respeito desses bens.

Mais à frente, serão trazidas ponderações sobre bens móveis inservíveis e não inservíveis (“servíveis”). Contudo, a título de exemplo, imagine-se a seguinte situação: a cessão de veículo servível (descaracterizado), ou seja, em uso, pela Superintendência da Polícia Rodoviária Federal do Rio de Janeiro ao Município de Niterói/RJ, para atender a necessidades de saúde pública, a saber, atividades de combate à dengue.

No contexto descrito, é inevitável a seguinte pergunta: o que fazer com bens móveis inservíveis? Esses bens tornam-se aptos à movimentação, conforme etapas do processo de desfazimento que serão descritas didaticamente a seguir.

- Constituição da comissão de desfazimento;
- Levantamento e identificação dos bens móveis inservíveis;
- Avaliação e classificação dos bens móveis inservíveis;
- Desfazimento propriamente dito e baixa patrimonial.

3 CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO DE DESFAZIMENTO

De acordo com o art. 10 do Decreto n. 9.373, de 2018, “[A]s classificações e avaliações de bens serão efetuadas por comissão especial, instituída pela autoridade competente e composta por três servidores do órgão ou da entidade, no mínimo”.

Na mesma linha, a Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023, estabelece que “[A] avaliação e a classificação, bem como os demais procedimentos que integram o processo de desfazimento de bens móveis e de materiais de consumo, serão efetuados por comissão especial instituída pela autoridade competente, composta de, no mínimo, três servidores”.

As comissões nada mais são do que a instauração oficial de um grupo de agentes públicos para o exercício de uma atribuição que requer mais de um servidor para desempenhá-la adequadamente.

2 A administração pública deve se valer das novas tecnologias para prestar melhores serviços aos cidadãos e apresentar resultados satisfatórios em termos de planejamento e gestão. Para aprofundamento do tema, ver: SARAI, Leandro; ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia. Public Administration and Innovation: E-Government in the International Perspective. *Beijing Law Review* (BLR), v. 14, n. 3, set. 2023. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=127770>. Acesso em: mar. 2024.

É necessário, então, ser criada comissão, instituída pela autoridade competente, conforme regulamentação interna do órgão, composta por, no mínimo, três servidores do órgão ou da entidade.

Deve-se estabelecer, na portaria de constituição, prazo de investidura dos membros da comissão (presidente e demais nomeados). Não há um prazo legalmente estipulado, mas é recomendável que a comissão atue por períodos previamente determinados. Tal providência é sempre salutar a fim de que haja rotatividade na composição da comissão.

Sugere-se, ademais, que os agentes públicos designados para atuarem na comissão tenham capacidade técnica para a função, ou seja, habilidades, aptidões e conhecimentos mínimos para o bom desempenho de suas atribuições à frente da comissão. *Grosso modo*, devem conhecer o acervo patrimonial de sua unidade e serem capazes de traçar planos para o aproveitamento eficiente dos bens públicos, a partir da análise do estado de conservação e utilidade deles.

Vale registrar que o art. 7º da NLCC menciona que a autoridade deverá promover “gestão por competências”. Segundo Leandro Sarai, “[O] ideal, nesse modo de gestão, é identificar os agentes que possuem maior talento para a função, ou seja, aqueles que podem entregar mais com o mínimo de esforço”.³ A gestão por competências privilegia, então, a adequação entre atribuições e qualificações do sujeito para desempenhar determinada função.

As principais atribuições da comissão de desfazimento são as seguintes: reunir as informações e documentos relacionados aos bens móveis inservíveis da unidade, avaliar e classificar os bens disponíveis para desfazimento, elaborar relatório do procedimento, recomendando a destinação a ser conferida aos mencionados bens e realizar o efetivo desfazimento e baixa patrimonial.

Lembra-se, ainda, que o papel das comissões está jungido sempre ao cumprimento de uma finalidade pública. No caso das comissões de desfazimento, o interesse público encontra-se revestido no melhor aproveitamento dos bens inservíveis.

Ademais, os atos da comissão devem, de toda sorte, ser públicos de modo a permitirem não apenas os controles internos e externos, mas também os controles sociais, salvo se houver incidência de hipótese de sigilo, nos termos da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI).

4 LEVANTAMENTO E IDENTIFICAÇÃO DOS BENS MÓVEIS INSERVÍVEIS

Com o decurso do tempo, bens do acervo patrimonial do órgão podem deixar de lhe ser útil. Neste caso, devem ser identificados como inservíveis e arrolados em documento a ser apresentado à comissão para classificá-los nos termos do Decreto n. 9.373, de 2018.

Idealmente, tal investigação deve ocorrer de forma periódica, a fim de garantir o melhor aproveitamento possível dos bens públicos. Todo servidor público pode identificar a existência de bens inservíveis. O inventário é sempre a primeira etapa do controle e gestão de bens.

Nessa lógica, prescreve o art. 73 da Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023: “O setor de patrimônio deverá avaliar periodicamente a necessidade de desfazimento de bens no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, visando mitigar custos com armazenamento e controle”.

Para que a movimentação dos bens possa ser realizada, é necessário que constem do acervo patrimonial do órgão, ou seja, pressupõe-se que sua patrimonialização tenha ocorrido previamente.

³ SARAI, Leandro (Org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 262.

5 CLASSIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO

No que diz respeito à classificação dos bens inservíveis, o art. 3º do citado decreto estabelece:

Art. 3º Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:

I - **ocioso** - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;

II - **recuperável** - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;

III - **antieconômico** - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência; ou

IV - **irrecuperável** - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

A Instrução Normativa n. 11, de 2018, já mencionada neste artigo (reuse.gov), trata da temática de forma idêntica (art. 5º, §1º).⁴

Veja-se, então, que compete à comissão de desfazimento promover a classificação dos bens nos moldes acima, levando em consideração o estado de conservação, funcionamento/operacionalidade e utilidade deles, bem como a sua posterior avaliação (atribuir valor ao objeto), providências essas consideradas pré-requisitos para a abertura do procedimento de desfazimento.

Como forma de parametrização genérica, é possível apurar o valor de aquisição do bem, o valor de mercado atual e o tempo de sua depreciação, de modo que se obtenha um valor aproximado do bem que se pretende movimentar. Ademais, um orçamento de recuperação do bem pode auxiliar na avaliação do custo/oportunidade de reparo, identificando se é vantajoso ou não o seu conserto.

Quanto aos bens ociosos, ou seja, aqueles que apresentam perfeitas condições de uso, mas não estão sendo aproveitados pela unidade que o detém, lembra-se que podem ter utilidade para outra. A título de exemplo, pode-se imaginar cadeiras e mesas instaladas em postos de trabalhos para servidores que, posteriormente, foram alocados em trabalho remoto.

Bens recuperáveis podem ser compreendidos como aqueles cuja recuperação é possível, sendo orçada em até 50% (cinquenta por cento) do seu valor de mercado. Para classificar um bem como recuperável, conforme descreve o texto acima, é necessário obter orçamento de reparo para o bem avariado ou danificado.

Bens antieconômicos são aqueles cuja manutenção é onerosa (superior a 50% do valor de mercado do bem) ou cujo rendimento seja precário, em razão de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência (eventual manutenção de impressoras e máquinas de ar-condicionado, por exemplo).

⁴ Essa classificação é a mesma do §1º, do artigo 5º, da Instrução Normativa nº 11, de 2018:

§ 1º Para efeito do cumprimento do disposto no caput, os bens móveis inservíveis poderão ser classificados em:

I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;

II - recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;

III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência; ou

IV - irre recuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

Por último, bens irrecuperáveis são aqueles que necessariamente não estão mais em condições de uso. Tais bens podem apresentar avaria mecânica, mofo, ferrugem ou contaminação por insetos. Exemplificativamente, armários danificados por umidade e cadeiras de plástico secas e quebradiças.

Importante registrar que a Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023, não contempla a classificação dos bens móveis inservíveis para fins de desfazimento. O seu art. 70 prescreve que “O bem inservível será passível de desfazimento quando classificado, conforme legislação pertinente”.

É importante ressaltar que o relatório de avaliação e de classificação de bens é um documento imprescindível para embasar a decisão da autoridade competente quanto à realização ou não do desfazimento dos bens.

6 DESFAZIMENTO PROPRIAMENTE DITO: INSTRUMENTOS DE MOVIMENTAÇÃO DOS BENS E BAIXA PATRIMONIAL

De acordo com a classificação do bem, a comissão indicará, **motivadamente**, uma das seguintes formas de desfazimento, nos termos previstos no Decreto n. 9.373, de 2018, na Lei n. 8.666, de 1993 (arts. 17 e 22, § 5º) e na Lei n. 14.133/2021 (arts. 31 e 76):

- i) cessão;
- ii) transferência;
- iii) alienação (venda, permuta ou doação); e
- iv) destinação ou disposição final ambientalmente adequadas.

A cessão está prevista no art. 4º do Decreto n. 9.373, de 2018, como modalidade de movimentação de bens de caráter precário e por prazo determinado, com transferência de posse, que poderá ser realizada nas seguintes hipóteses: (i) entre órgãos da União; (ii) entre a União e as autarquias e fundações públicas federais; ou (iii) entre a União e as autarquias e fundações públicas federais e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações públicas.

O art. 5º do multicitado decreto, a seu turno, conceitua ‘transferência’ como modalidade de movimentação de bens de caráter permanente. Tal movimentação pode ser interna (quando realizada entre unidades organizacionais, dentro do mesmo órgão ou entidade) ou externa (quando realizada entre órgãos da União).

Os bens móveis inservíveis ociosos e os recuperáveis poderão ser reaproveitados, mediante transferência interna ou externa (cf. art. 6º do Decreto n. 9.373, de 2018).

A transferência sempre ocorrerá dentro de uma mesma entidade ou órgão ou entre estes, o que significa não alteração do proprietário. Cita-se, por exemplo, a transferência de determinado bem classificado como ocioso entre o Ministério da Fazenda e outros ministérios. Nessa perspectiva, a transferência de bens não deve ser considerada doação, por não se tratar de contrato por meio do qual se transfere, por liberalidade, um bem de seu patrimônio para o de outra pessoa.⁵

Ademais, pontua-se que o decreto não prevê a possibilidade de transferência entre a administração direta e a administração indireta. Isto é, não existe a possibilidade de, por meio dessa modalidade,

⁵ De acordo com o art. 538 do Código Civil, “[C]onsidera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”.

por exemplo, o Exército brasileiro (órgão da União) transferir bens de sua propriedade para a Funai (fundação pública federal).

Já 'alienação' é o termo jurídico, de caráter genérico, pelo qual se designa todo e qualquer ato que tem o efeito de transferir o domínio de uma coisa para outra pessoa, seja por venda, seja por troca, seja por doação.⁶ O desfazimento por alienação pode ocorrer, então, mediante venda, troca/permuta ou doação. Acerca da alienação de bem móvel inservível, traz-se, abaixo, a redação do art. 7º do Decreto n. 9.378, de 2018:

Art. 7º Os bens móveis inservíveis cujo **reaproveitamento** seja considerado inconveniente ou inoportuno serão alienados em conformidade com a legislação aplicável às licitações e aos contratos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, indispensável a avaliação prévia.

Parágrafo único. Verificada a impossibilidade ou a inconveniência da alienação do bem classificado como **irrecuperável**, a autoridade competente determinará sua **destinação ou disposição final ambientalmente adequadas**, nos termos da Lei n. 12.305, de 2010.

(Grifamos)

Pois bem, o art. 17 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e o art. 76⁷ da Lei n. 14.133, de 2021, concentram as normas acerca da alienação de bens e direitos por parte da administração pública. Esses dispositivos disciplinam (i) os requisitos para alienação (existência de interesse público devidamente justificado e avaliação do bem, condições essas cumulativas); (ii) as hipóteses de dispensa de licitação para alienação dos bens e (iii) a definição do instituto da investidura.

Os artigos em comento diferenciam o tratamento jurídico reservado a bens imóveis (inciso I) e a bens móveis (inciso II). As alíneas desses dois incisos disciplinam as hipóteses de licitação dispensada para alienação, entre elas, encontram-se os institutos da doação e permuta.

Quanto à **venda** de bens móveis inservíveis, vale transcrever o teor do § 5º do art. 22 da Lei n. 8.666, de 1993:

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 o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Grifamos)

Já o inciso XL do art. 6º da NLCC prevê o leilão como "modalidade de licitação⁸ para alienação de bens imóveis ou bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance". Tal

6 SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rev. e atual. por: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 94.

7 Marçal Justen Filho afirma que "Rigorosamente, o art. 76 reproduz a disciplina que constava do art. 17 da Lei nº 8.666, de 1993". Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 1092.

8 Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no *caput* deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no *caput* deste artigo.

abrangência distingue a sua atual formulação da que era trazida pela Lei n. 8.666, de 1993, que previa a utilização de concorrência para a alienação de bens imóveis. Veja-se que o texto legal mantém a referência a bens inservíveis ou legalmente apreendidos.

O Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada por Advogados Públicos explica o alcance da expressão “apreensão legal”:

Apenas para a cultura geral, a apreensão legal referida dá-se por sanções em fiscalizações (tributária ou não), perdimentos de bens (exemplificativamente: arts. 104 e 105 do Decreto-Lei 37/1966) ou pena acessória após a condenação criminal (art. 45, § 3º, e 91, II, a e b do Código Penal combinado com art. 5º XLVI, b, da Constituição Federal).

Ademais, a legislação processual também permite ao Fisco em execução fiscal optar por adjudicar o bem, ou seja, ficar com o bem penhorado, quando o executado não apresente patrimônio capaz de saldar a dívida (art.24 da Lei 6.830/80).⁹

Recentemente, foi editado o Decreto n. 11.461, de 31 de março de 2023, o qual regulamenta o art. 31 da NLCC, dispondo sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, e institui o Sistema de Leilão Eletrônico no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Sistema de Leilão Eletrônico é uma ferramenta informatizada, disponibilizada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), para a realização de licitação, na modalidade leilão, destinada à alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, não enquadrados no disposto no art. 2º do decreto regulamentar em questão.

O inciso II do mencionado artigo prescreve, textualmente, que o disposto no decreto em comento não se aplica a microcomputadores de mesa, monitores de vídeo, impressoras e demais equipamentos de informática, eletroeletrônicos, peças-partes ou componentes, observado o disposto na Lei n. 14.479, de 21 de dezembro de 2022. Essa lei institui a Política Nacional de Desfazimento e Recondicionamento de Equipamentos Eletroeletrônicos e dispõe sobre o Programa Computadores para Inclusão.

O decreto pormenoriza procedimentos e prazos para realização do leilão, da publicação do edital até a homologação do resultado, feitos exclusivamente por meio do sistema eletrônico. O edital deverá ser publicado no Sistema de Compras do Governo Federal e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), contendo as informações necessárias sobre o leilão, as quais se encontram previstas no art. 10 do decreto. Além da publicação nas referidas plataformas, o edital deverá ser afixado em local de ampla circulação de pessoas na sede da administração, sem prejuízo de outras formas de divulgação.

O critério de distinção das propostas é o maior lance, a constar obrigatoriamente do edital (art. 9º do decreto). O leilão não exigirá registro cadastral prévio (parágrafo único do art. 8º do decreto), pois, em regra, a alienação é feita à vista, salvo disposição diversa em edital, arrematação a prazo ou outra forma prevista em lei ou em regulamentação específica que impeça a arrematação imediata. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial (contratado mediante credenciamento ou licitação, na modalidade pregão) ou a servidor designado pela autoridade competente da administração.

A alienação por permuta ou troca é permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional conforme alínea ‘b’ do inciso II do *caput* do artigo 17 da Lei n. 8.666, de 1993, e alínea ‘b’ do inciso II do art. 76 da Lei n. 14.133, de 2021.

⁹ SARAI (Org.), **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, *op. cit.*, p. 523.

Por outro lado, a alienação por doação é 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, nos termos do art. 8º do Decreto n. 9.373, de 2018, c/c alínea 'a' do inciso II do *caput* do art. 17 da Lei n. 8.666, de 1993, e alínea 'a' do inciso II do art. 76 da Lei n. 14.133, de 2021.

O art. 8º do regulamento em questão dispõe o seguinte:

Art. 8º Na hipótese de se tratar de bem móvel inservível, a doação prevista na alínea "a" do inciso II do caput do art. 17 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, 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, poderá ser feita em favor:

I - da União, de suas autarquias e de suas fundações públicas;

II - das empresas públicas federais ou das sociedades de economia mista federais prestadoras de serviço público, desde que a doação se destine à atividade fim por elas prestada;

III - dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas;

IV - de organizações da sociedade civil, incluídas as organizações sociais a que se refere a Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, e as organizações da sociedade civil de interesse público a que se refere a Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999; ou

V - de associações e de cooperativas que atendam aos requisitos previstos no Decreto n. 5.940, de 25 de outubro de 2006.

No tocante ao conceito de "fins e uso de interesse social", leciona Joel de Menezes Niebuhr:

Interesse social é espécie que se subsume ao espectro mais largo do interesse público. Isso significa que todo interesse social é pertinente ao interesse público, mas que nem todo interesse público pode ser qualificado como interesse social. Destarte, os bens móveis podem ser doados para serem utilizados em projetos sociais, isto é, que visem beneficiar as parcelas menos favorecidas da sociedade, como vem a ocorrer em atos de benemerência. Não é lícito doar bens móveis a serem utilizados em atividades de interesse público que não tenham fundo social. Por exemplo, não é lícito doar bem móvel a entidade como a Ordem dos Advogados do Brasil, que, conquanto realize atividades relacionadas ao interesse público, normalmente não visam a atender interesses sociais.¹⁰

Ainda, importante constar dos autos do procedimento de desfazimento justificativa robusta acerca da oportunidade e da conveniência socioeconômica da doação relativamente à escolha de outra forma de alienação, pois, como sabido, não se admite liberalidade à custa do patrimônio público.

Esse instrumento (doação) é utilizado de forma bastante comum pela administração pública para realizar diversos tipos de política pública, bem como para auxiliar a realização de atividades de outro ente público, entre outras atribuições de interesse público assim reconhecidas pelo poder público.

Atualmente, o Governo Federal disponibiliza o Sistema [doacoes.gov.br](http://www.doacoes.gov.br), lançado em dezembro de 2021, antigo [reuse.gov](http://www.reuse.gov). O sistema pode ser acessado no endereço <http://www.doacoes.gov.br/>.

O sistema viabiliza a oferta de bens móveis pelos órgãos e entidades públicos (Decreto n. 9.373, de 2018), bem como de bens móveis e serviços por particulares de forma onerosa ou não (Decreto n. 9.764, de 2019).

¹⁰ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008. p. 71.

Para movimentação e reaproveitamento de bens móveis pelos órgãos e entidades, devem ser seguidos os procedimentos definidos na Instrução Normativa Seges/MP n. 11, de 2018, que dispõe sobre ferramenta informatizada de disponibilização de bens móveis inservíveis para fins de alienação, de cessão e de transferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – reuse.gov. O TCU afirma que é obrigatória a publicação no reuse.gov dos bens móveis inservíveis objetos de movimentação e reaproveitamento (Acórdão n. 8195/2019 – Segunda Câmara).¹¹

Ainda no tocante à ferramenta informatizada, não se pode deixar de mencionar o Siads – Sistema Integrado de Gestão Patrimonial, instituído pela Portaria n. 232, de 2 de junho de 2020.¹² Referido sistema destina-se ao gerenciamento e ao controle dos acervos de bens móveis, permanentes e de consumo, de bens intangíveis e frota de veículos, e permite o reconhecimento periódico da depreciação e da amortização desses bens e a realização de inventário eletrônico (o registro contábil é integrado ao Siafi em tempo real). Seu uso é obrigatório pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, incluindo as empresas públicas dependentes do Poder Executivo federal, nos termos da aludida portaria.

De acordo com o art. 6º do normativo supra, “[A] disponibilização dos bens móveis inservíveis será realizada por meio da ferramenta informatizada ‘Reuse.Gov’ e os procedimentos para alienação, cessão e transferência dos bens móveis serão operacionalizados pelo Siads”.

Importante pontuar que os sistemas Siads e Siafi giram integrados, isto é, os lançamentos patrimoniais no primeiro são registrados simultaneamente no Siafi (lançamento contábil).

Enfim, quanto à última forma de desfazimento, verificada a impossibilidade ou inconveniência da alienação dos bens classificados como irrecuperáveis, a autoridade competente deverá determinar a sua destinação ou disposição final ambientalmente adequadas, nos termos da Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, a qual institui o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Referida lei foi regulamentada pelo Decreto n. 10.936, de 12 de janeiro de 2022.

A destinação final ambientalmente adequada diz respeito ao uso de resíduos, que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes. Já a disposição final ambientalmente adequada relaciona-se à

11 “9.4. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, *recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública que dê ampla publicidade ao procedimento de desfazimento dos Aeróstatos com Monitoramento Persistente de Grandes Áreas (AMPGA), a fim de identificar interessados no âmbito da Administração em receber os bens por intermédio de doação antes de realizar leilão*, podendo valer-se, por exemplo, ao menos das seguintes alternativas:

9.4.1. tratativas com as secretarias estaduais de segurança pública de todas as unidades da federação;

9.4.2. divulgação por intermédio da ferramenta Reuse, do Ministério da Economia, disponível em www.reuse.gov.br.”

12 A Portaria ME nº 4.378, de 11 de maio de 2022, alterou a Portaria nº 232, de 2 de junho de 2020, que institui o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (Siads), no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas dependentes do Poder Executivo federal. Veja-se o seu teor:

(...)

Art. 1º A Portaria nº 232, de 2 de junho de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º-A Fica definido, em caráter excepcional, após avaliação da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, o prazo máximo de 1º de julho de 2023, para que os órgãos e as entidades que ainda não implementaram o Siads adotem as providências necessárias a sua implantação.” (NR)

“Art. 8º

Parágrafo único. A vedação de que trata o caput não se aplica às hipóteses em que for necessária a manutenção do contrato atual do sistema informatizado de gestão patrimonial em uso, quando imprescindível para realizar a migração de dados entre os sistemas, até a completa implantação do Siads.” (NR)

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

PAULO GUEDES

Este conteúdo não substitui o publicado no Diário Oficial da União - DOU

distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

Nessa linha de ideias, bens móveis classificados como irrecuperáveis podem ser destinados às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis para fins de reciclagem, por exemplo. A coleta seletiva é fartamente abordada pelo decreto regulamentador citado.

Como visto, o procedimento de desfazimento de um bem deve iniciar-se a partir do momento em que este passa a ser considerado inservível para a entidade ou órgão que o detém, sendo finalizado com a respectiva baixa no sistema de controle patrimonial da unidade, conforme etapas descritas anteriormente.

7 NORMATIVOS RELEVANTES

7.1 Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 18 de agosto de 2023

No que diz respeito ao desfazimento propriamente dito, o Capítulo XII da Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023, traz alguns dispositivos sobre o procedimento descrito até aqui.

O artigo 68 do normativo prescreve que o desfazimento consiste na transferência do direito de propriedade ao recebedor ou na disposição ambientalmente adequada do bem inservível ou do material de consumo administrativo. Veja-se que a Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023, abarca somente “bem inservível”.

As modalidades de desfazimento previstas são as seguintes (art. 69): doação, transferência externa e destinação final adequada. Os dois primeiros instrumentos devem ser formalizados por meio de termo próprio, assinado pelas partes envolvidas (art. 81), cujos respectivos extratos devem ser publicados no Diário Oficial da União (art. 82).

Além disso, todos os bens passíveis de desfazimento deverão ser incluídos no sistema de doações do governo federal (art. 77).

Conforme já mencionado, o art. 70 da instrução normativa em questão dispõe que “O bem inservível será passível de desfazimento quando classificado, conforme legislação pertinente”. Aqui, impera a necessidade de salientar dois pontos dignos de atenção: i) até o presente momento, não foi publicado decreto para regulamentar a movimentação de bens móveis com base na nova lei de licitação e contratos administrativos e ii) o Decreto n. 9.373, de 2018, atualmente em vigor, foi editado para regulamentar a Lei n. 8.666, de 1993, já revogada.

Lembra-se que, conforme já mencionado neste artigo, os regulamentos editados sob a égide da Lei n. 8.666, de 1993, não podem ser aproveitados como instrumentos regulamentadores da Lei n. 14.133, de 2021, ressalvada a possibilidade de emissão de ato normativo pela autoridade competente ratificando o uso de disposições regulamentares para contratações sob a égide da nova legislação.

7.2 Orientação Normativa n. 10/2021/COORD/E-CJU/RESIDUAL/CGU/AGU

Oportuno abordar também a Orientação Normativa n. 10/2021/COORD/E-CJU/RESIDUAL/CGU/AGU, especialmente em razão de tratar da utilização da plataforma reuse.gov (atualmente doacoes.gov) para a movimentação de bens móveis inservíveis e servíveis.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA n. 00010/2021/COORD/E-CJU/RESIDUAL/CGU/AGU

1. Bens móveis inservíveis cujo reaproveitamento (ociosos ou recuperáveis) seja considerado inconveniente ou inoportuno serão alienados na forma do regime jurídico de licitações e contratações públicas, sendo exigível a prévia avaliação (arts. 6º e 7º, Decreto nº 9.373/18).
2. Os bens móveis inservíveis (ociosos, recuperáveis, antieconômicos e irrecuperáveis) podem ser objeto de doação, com dispensa de licitação, exclusivamente para fins e uso de interesse social, e desde que justificada a oportunidade e conveniência socioeconômica concernente à forma de alienação (art. 8º, Decreto nº 9.373/18).
3. O uso da plataforma “Reuse” (doacoes.gov.br) para alienação e cessão de bens móveis da União está previsto na Instrução Normativa SEGES MPDG nº 11, de 29 de novembro de 2018.
4. O art. 5º da aludida IN impõe o dever de utilização do “Reuse” (doacoes.gov.br) para a movimentação e reaproveitamento de bens móveis inservíveis da União.
5. Para a transferência (movimentação entre unidades organizacionais - dentro do mesmo órgão ou entidade; ou entre órgãos da União) de bens móveis servíveis, não é obrigatório o uso da plataforma “Reuse” (doacoes.gov.br), desde que mediante justificativa (motivada) da autoridade competente.
6. É excepcional a cessão de bens não inservíveis, a exigir justificativa da autoridade competente (parágrafo único do art. 4º da IN SEGES/MPDG nº 11/2018), dispensando-se a utilização do Reuse (doacoes.gov.br), tendo em vista a interpretação extensiva do art. 6º, § 3º, da IN-SEGES/MPDG nº 11, de 2018, sendo recomendável, contudo, tanto no caso de transferência de bens não inservíveis, como na cessão destes mesmos bens, a publicação do Diário Oficial, considerando os princípios da publicidade e moralidade administrativas, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.
7. São obrigatórias a avaliação e classificação dos bens por comissão especial composta por no mínimo três servidores, a teor do artigo 12 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 11/2018.
8. Quando o bem móvel inservível for qualificado de reaproveitamento inoportuno e que também seja demonstrada a inconveniência/inoportunidade do ponto de vista socioeconômico de ser alienado mediante pagamento – o que precisa ser objetiva e motivadamente justificado – então: poderá ser doado, mas EXCLUSIVAMENTE para fins e uso de interesse social.
9. Quando o bem móvel for classificado como antieconômico ou irrecuperável, então, o requisito “finalidade e uso de interesse social” deverá ser muito bem demonstrado, sobretudo em relação às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos.
10. Sobre o “Reuse” (doacoes.gov.br), há norma jurídica de natureza procedimental que determina a utilização da plataforma digital (art. 5º da aludida IN SEGES MPDG nº 11/2018). Eventuais obstáculos de ordem operacional devem ser comunicados ao órgão responsável pela operação do Reuse (doacoes.gov.br), o Ministério da Economia.
11. Enquanto o “Reuse” (doacoes.gov.br) não estiver adaptado para cadastrar entes estaduais, distritais e municipais, recomenda-se, como boa prática, verificar junto a estes entes e demais poderes da União a existência de interesse nos bens inservíveis após passado o prazo do anúncio no Reuse (doacoes.gov.br).

Portanto, a alienação por venda por meio de leilão não deve ser a última opção, e sim a primeira. Isso significa que, à exceção dos bens ociosos e recuperáveis, a serem preferencialmente reaproveitados e transferidos, **os demais devem ser, salvo demonstração de inconveniência e inoportunidade, alienados mediante pagamento. Parece que** essa foi a tônica, isto é, o aspecto central, da orientação normativa supra.

Apresentadas todas as etapas relacionadas ao processo de desfazimento de bens móveis inservíveis, que, conforme mencionado, constitui-se no foco principal do Decreto n. 9.373, de 2018, e da Instrução

Normativa Seges n. 11, de 2018, bem como normativos específicos relacionados ao aludido procedimento e à gestão do patrimônio público, passa-se a cuidar de temas práticos, referentes a situações reais e ao cotidiano dos gestores.

8 TEMAS PRÁTICOS

8.1 Desfazimento de bens servíveis, que estão sendo utilizados nas unidades, mas que se tornarão excedentes com a redução das estruturas físicas

A preocupação do gestor público com a gestão eficiente de bens é um tema de grande relevância no contexto da administração pública. O acúmulo de bens pode representar ônus significativo aos cofres públicos, comprometendo a eficiência e a adequada alocação de recursos.

A Portaria Conjunta n. 38, de 31 de julho de 2020, alterada pela Portaria n. 28, de 24 de março de 2021, assim como a Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 18 de agosto de 2023, preconizam a ocupação otimizada e compartilhada dos imóveis de uso especial da União, o que exige gestão eficiente e planejamento, tendo em vista a redução dos espaços físicos disponíveis às unidades.

Essa temática requer ponderações sobre “**bens servíveis**” ou, conforme consta do Decreto n. 9.373, de 2018, e da Instrução Normativa Seges n. 11, de 2018, “**não considerados inservíveis**”.

A Orientação Normativa n. 10/2021/COORD/E-CJU/RESIDUAL/CGU/AGU, já citada neste artigo, passou por revisão recente em razão da redação do seu item 6. Vejamos (redação anterior à revisão):

6. É **excepcional** a cessão de bens **servíveis** (“**não inservíveis**”), a exigir **justificativa da autoridade competente** (parágrafo único do art.4º da IN SERGES MPDG nº 11/2018), e **não dispensa a utilização do Reuse** (doacoes.gov.br) por falta de previsão correlata.

(...)

Na revisão (NUP **00688.000088/2021-11**), entendeu-se que a então redação **do item 6 da orientação normativa em questão estava em desconformidade com a melhor interpretação que se poderia extrair do decreto e instrução normativa citados**. Para alcançar tal conclusão, foram feitas reflexões sobre as terminologias, a saber, **bem não inservível** e **bem servível**, que seguem transcritas abaixo:

18- A rigor, quando estamos diante de termos providos de um único sentido (unívocos), a regra é que duas negativas se neutralizam, propiciando o emprego do termo na forma afirmativa. Assim, para os termos “não inapto”, temos o correlato “apto”; “não inútil”, o correlato “útil”; “não inobservado”, correlato “observado” etc. Contudo, quando o termo é revestido de sentido plurívoco, compreendendo várias espécies, nem o sentido retratado com duas negativas é mantido quando se transmuta o termo para a forma afirmativa.

19- No caso em comento, o conceito de “bem não inservível” é normativamente plurívoco, conforme prescreve o art. 3º do Decreto federal nº 9.373, de 2018, cujo teor é o seguinte:

Art. 3º Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:

I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;

II - recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;

III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência; ou

IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais

de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

20- Assim, o bem inservível pode ser: bem inservível ocioso, bem inservível recuperável, bem inservível antieconômico e bem inservível irrecuperável. Se partirmos do princípio que o raciocínio aplicável ao gênero repercute sobre as espécies, ter-se-á, então, como correta sua aplicação se a lógica semântica obtida com a expressão genérica for mantida nas aludidas espécies. Logo, o sentido lógico aplicável ao gênero também será válido para a espécie. No caso, contudo, como o conceito das espécies é decorrente de previsão normativa baseada na possibilidade de ter uma eficácia, ou seja, contendo uma previsão abstrata apta a incidir no mundo dos fatos, temos que o teste de validade apto para demonstrar a ocorrência de similitude de situações descritivas entre o gênero e a espécie não se dará apenas no plano da lógica formal, mas também, sob o ponto de vista material, isto é, no plano da consideração de se ter uma experiência possível de ocorrer no mundo dos fatos.

21- Neste contexto, se no plano do gênero, “bem não inservível” equivale a “bem servível”, há de se compreender, pelo aspecto material, tratar-se de um bem provido de alguma utilidade, ou seja, que serve para alguma coisa.

22- Vejamos agora o teste de validade junto às espécies:

- Bem não inservível ocioso equivaleria a bem servível útil.
- Bem não inservível recuperável equivaleria a bem servível irrecuperável.
- Bem não inservível antieconômico equivaleria a bem servível econômico.
- Bem não inservível irrecuperável equivaleria a bem servível recuperável.

23- Note-se que o raciocínio a contrário sensu aplicável às espécies traduz conceitos distorcidos da lógica e da razoabilidade, na medida em que não há sentido se cogitar em “bem servível útil”, pois a utilidade é inerente a algo que é servível, ou melhor, a utilidade está ínsita ao conceito de bem servível. Ou ainda, como sustentar a contradição com a expressão “bem servível irrecuperável”?

24- Diante disso, pelo fato de não haver compatibilidade semântica entre gênero e espécies, quando se emprega o raciocínio a contrário sensu, preferimos utilizar a expressão “bem não inservível”. Talvez tenha sido esta a razão pela qual a IN-SEGES nº 11, de 29/11/2018 tenha adotado a expressão “bem não inservível”, em vez da que lhe é oposta, ou seja, “bem servível”, pois, ao se aplicar o raciocínio a contrário sensu, algumas das resultantes revelar-se-iam incompatíveis com o sentido dos conceitos normativos de cada uma das espécies de bens inservíveis, conforme previsto no art. 3º do Decreto federal nº 9.373, de 2018

Eis abaixo a atual redação do item 6 em comentário:

6. É excepcional a cessão de bens não inservíveis, a exigir justificativa da autoridade competente (parágrafo único do art. 4º da IN SEGES/MPDG nº 11/2018), **dispensando-se a utilização do Reuse** (doacoes.gov.br), tendo em vista a interpretação extensiva do art. 6º, § 3º, da IN-SEGES/MPDG nº 11, de 2018, sendo **recomendável**, contudo, tanto no caso de transferência de bens não inservíveis, como na cessão destes mesmos bens, a publicação do Diário Oficial, considerando os princípios da publicidade e moralidade administrativas, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Os bens móveis não inservíveis (“servíveis”) são tratados, então, no art. 4º, parágrafo único, e no art. 5º, parágrafo único, ambos do decreto, e no art. 6º, § 3º, da aludida instrução normativa. Veja-se:

Decreto nº 9.373, de 2018.

Art. 4º A cessão, modalidade de movimentação de bens de caráter precário e por prazo determinado, com transferência de posse, poderá ser realizada nas seguintes hipóteses:

I - entre órgãos da União;

II - entre a União e as autarquias e fundações públicas federais; ou

III - entre a União e as autarquias e fundações públicas federais e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações públicas.

Parágrafo único. A cessão dos bens não considerados inservíveis será admitida, excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente.

Art. 5º A transferência, modalidade de movimentação de caráter permanente, poderá ser:

I - interna - quando realizada entre unidades organizacionais, dentro do mesmo órgão ou entidade; ou

II - externa - quando realizada entre órgãos da União.

Parágrafo único. A transferência externa de bens não considerados inservíveis será admitida, excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente.

Instrução Normativa Seges nº 11, de 2018

Art. 6º O órgão ou entidade ofertante se responsabilizará pela classificação, avaliação, divulgação e aprovação de interesse dos bens móveis de seu acervo patrimonial que estejam anunciados no Reuse.Gov.

(...)

§ 3º No caso de bens móveis considerados não inservíveis, o órgão ou entidade ofertante poderá realizar transferência mediante justificativa da autoridade competente, sendo dispensada sua disponibilização no Reuse.Gov.

(Grifamos)

De certo, o tratamento feito aos bens móveis **não inservíveis** é periférico e excepcional.

Na lógica exposta, pode-se concluir que bens servíveis são aqueles que têm utilidade, ou seja, são úteis e proveitosos para os órgãos ou entidades que os detêm (isto é, servem, estão em uso, sendo aproveitados, não são ociosos). Em outras palavras, não são bens inservíveis ociosos, recuperáveis, antieconômicos ou irrecuperáveis.

Portanto, os bens classificados como servíveis ou não inservíveis poderão ser movimentados mediante cessão ou transferência externa, ambos instrumentos abordados neste artigo. Como tal movimentação é excepcional, requer justificativa robusta emanada da autoridade competente, demonstrando o porquê de se movimentar um bem que “serve” ao órgão ou entidade.¹³ No caso, por exemplo, os bens estão sendo utilizados nas unidades, mas logo se tornarão excedentes (“sobrarão”) por conta da redução das estruturas físicas.

Como é sabido, o acúmulo de bens é custoso aos cofres públicos. Sem dúvida alguma, o princípio da eficiência (art. 37, da CR/88), norma estruturante do modo como a administração pública deve perseguir seus fins, exige *planejamento* e medidas racionais.

Aliás, a tônica da Lei n. 14.133/2021 é justamente a figura do planejamento e, como alertam Mônica Antinarelli e Fabrício Lopes, “a nova lei de licitações apresenta o planejamento como princípio expresso, passando a ocupar posição de protagonismo na gestão pública”.¹⁴

¹³ É oportuno lembrar que, para fins de motivação, é possível a declaração de concordância *com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato* (§1º do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999).

¹⁴ ANTINARELLI, Mônica; OLIVEIRA, Fabrício Lopes. Planejamento das contratações. In: ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia; ANTINARELLI, Mônica Ellen Pinto Bezerra (Org.). **Manual prático de contratações públicas**. Londrina: Editora Thoth, 2023. p. 92.

Dessa forma, todo o processo de movimentação dos bens deve ser previamente planejado. Ademais, como visto, a cessão e a transferência de bens servíveis dispensam a utilização do Reuse (atual doacoes.gov.br), sendo recomendável, contudo, a publicação do Diário Oficial, considerando os princípios da publicidade e moralidade administrativas, também previstos no art. 37 da Constituição da República de 1988.

Pareceres analisados apontam a necessidade de observância dos seguintes requisitos:

- a) autorização da autoridade competente;
- b) que o bem seja **considerado servível e em uso** (não ocioso);
- c) existência de interesse público devidamente justificado;
- d) que os bens sejam destinados para fins e uso de interesse público;
- e) realização de prévia avaliação dos bens;
- f) descrição dos bens com indicação patrimonial.¹⁵

Tais pareceres analisaram casos de cessão de bens móveis servíveis. Destaca-se que a transferência dispensa análise jurídica por ser ato de disposição patrimonial interna meramente administrativa (não há alteração do proprietário, somente troca de responsabilidade). Contudo, tais requisitos aplicam-se também às transferências de bens móveis servíveis, lembrando que as formalidades processuais constituem garantia da própria administração, assegurando a transparência do procedimento¹⁶ (veja-se que as alíneas 'c' e 'd' dizem respeito às justificativas a serem apresentadas nos autos).

8.2 Procedimento para desfazimento de bens “fora de uso”, que estão acondicionados em depósitos administrados pelo poder público

O procedimento para movimentação de bens “fora de uso”, ou seja, bens inservíveis, está descrito neste artigo de forma detalhada.

De acordo com a classificação do bem nas categorias descritas no art. 3º do Decreto n. 9.373, de 2018, e no art. 5º da Instrução Normativa n. 11, de 2018, a comissão indicará, motivadamente, uma das formas de desfazimento previstas no aludido decreto e na Lei n. 8.666, de 1993 (arts. 17 e 22, § 5º), ou na Lei n. 14.133, de 2021 (arts. 31 e 76).

Lembra-se que, nos termos do artigo 6º do Decreto nº 9.373, de 2018, “os bens móveis inservíveis ociosos e os recuperáveis poderão ser reaproveitados, mediante transferência interna ou externa”. Assim, por exemplo, caso os bens sejam classificados como antieconômicos, não será possível a transferência interna (dentro da mesma unidade ou do mesmo órgão) ou externa (entre órgãos da União).

¹⁵ (PARECER nº 00006/2021/CJU-PB/CGU/AGU, PARECER nº 00732/2021/ADVS/E-CJU/RESIDUAL/CGU/AGU, PARECER nº 00744/2021/ADVS/E-CJU/RESIDUAL/CGU/AGU, PARECER nº 00976/2021/ADVS/E-CJU/RESIDUAL/CGU/AGU e PARECER nº 00140/2021/GB/PFUNIFAP/PGF/AGU).

¹⁶ Diário Oficial da União, Seção 3, de 9 de dezembro de 2021.

SECRETARIA EXECUTIVA

CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ

EXTRATO DE TRANSFERÊNCIA DE BENS

ESPÉCIE: Transferência de bens patrimoniais.

PARTES: Controladoria-Geral da União - CGU, com sede no Setor de Autarquias Sul, Quadra 01, Bloco 'A', Edifício Darcy Ribeiro, em Brasília-DF, inscrita no CNPJ sob o nº 26.664.015/0001-48, e o MINISTÉRIO DA SAÚDE -MS, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco G, em Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 00.394.544/0180-41.

OBJETO: Transferência de bens móveis no valor de R\$ 175.085,00 (cento e setenta e cinco mil e oitenta e cinco reais).

DATA DE ASSINATURA: 30 de novembro de 2021

De toda sorte, faz-se necessário formalizar processo administrativo, o qual deverá ser instruído com os seguintes documentos, entre outros que se façam necessários no caso concreto: relatório/inventário dos bens a serem movimentados, registros fotográficos dos bens, autorizações pertinentes, avaliação e classificação dos bens inseríveis, laudos técnicos (se o caso) e documento em que conste a destinação a ser conferida aos bens após sua classificação. Todas as etapas deverão ser devidamente motivadas nos autos.

Além disso, importante consignar que a divulgação/publicação no reuse.gov (atual doacoes.gov.br) dos bens móveis inseríveis objetos de movimentação e reaproveitamento é obrigatória (cf. orientação TCU, art. 5º da Instrução Normativa Seges n. 11, de 2018 e Orientação Normativa n. 00010/2021/COORD/E-CJU/RESIDUAL/CGU/AGU). Em igual sentido, a redação do art. 77 da Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023, segundo a qual todos os bens passíveis de desfazimento deverão ser incluídos no sistema de doações do Governo Federal.

8.3 Existe procedimento para incorporação de bem não patrimonial ao patrimônio da União (sem qualquer documento acerca de sua origem)? Caso seja necessário o desfazimento de ativo não patrimonial, seja em virtude da redução de estruturas físicas seja em razão do esgotamento da vida útil do bem, qual procedimento melhor resguardaria o interesse público?

Bem patrimonial é aquele que consta do acervo patrimonial do órgão ou entidade. O Capítulo I da Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023, traz diversas definições relacionadas à gestão patrimonial. Acerca de bem patrimonial, confira-se:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

(...)

Definições

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

VI - bem patrimonial: bem móvel permanente que possui numeração patrimonial única, e, em função de sua utilização corrente, deve manter sua identidade física, requerendo tombamento, controle de uso e responsabilidade pela guarda e zelo;

Por outro lado, bem não patrimonial é aquele que não foi submetido a procedimento de incorporação ao patrimônio público.

Assim, incorporação, nesse contexto, consiste no conjunto de atos realizados com a finalidade de registrar bens como integrantes do patrimônio do órgão ou entidade. Em tal processo, equipe/ agente de patrimônio deverá, então, atribuir número patrimonial, tomar os bens cadastrados (emplacamento) e separá-los para distribuição conforme Termos de Responsabilidade e plaquetas de identificação impressas (sempre que possível). Aqui, vale mencionar os artigos 11 ao 17 da Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023, que cuidam do tombamento dos bens móveis, número patrimonial e registro patrimonial.

Dito isso, como registrar bens móveis sem qualquer documento acerca de sua origem? Rememora-se que esses bens podem ser adquiridos por diversas formas. As mais recorrentes são: aquisição, doação, permuta e transferência. A seu turno, são considerados documentos hábeis a comprovar tais operações jurídicas: nota fiscal/fatura do fornecedor e respectivos termos de doação, permuta ou transferência. Veja-se que o art. 13 da instrução normativa em questão prescreve textualmente que “Qualquer bem

móvel só será registrado no sistema de patrimônio após o recebimento definitivo e o ateste da nota fiscal pela área demandante”.

Para fins de reflexão, imagine-se a seguinte situação: por ocasião da realização de inventário, foram encontrados bens (antigos) que não foram registrados no patrimônio do órgão ou da entidade no momento de sua aquisição, isto é, bens não patrimoniados. As causas podem ser inúmeras, por exemplo, esquecimento, desconhecimento acerca do registro, espera da implementação de novo sistema de gestão patrimonial, entre outras. Duas situações ainda são possíveis: i) bens que não foram patrimoniados, embora existam documentos fiscais deles, e ii) bens sem qualquer documento relacionado à sua origem.

Na primeira situação, seria possível o cadastro retroativo dos bens a partir de sua nota fiscal, idealmente com a data correta de aquisição (não se tem informação se o sistema aceita a inserção de dados retroativos com data atual). Isso é fundamental para o devido cálculo da vida útil e taxa de depreciação dos bens, a partir do seu valor de aquisição. Por outro lado, na segunda situação apresentada, não parece possível a promoção de eventual “regularização” dos bens (qual seria o valor de aquisição a ser lançado no sistema, considerando, por exemplo, bens adquiridos em 2010?).

Como visto, em regra, para que a movimentação dos bens possa ser realizada, é necessário que constem do acervo patrimonial do órgão ou entidade, ou seja, pressupõe-se que sua patrimonialização tenha ocorrido previamente. Contudo, tais bens existem, geram despesas e estão sob a responsabilidade de determinada unidade.

Bens, patrimoniados ou não, tornam-se obsoletos e acumulam-se em estoques, impedindo sua renovação, bem como o investimento em novas tecnologias e equipamentos mais modernos e eficientes. Ocupando espaço, portanto, representam custos com a guarda e eventual manutenção e segurança destes.

Com efeito, a gestão patrimonial eficiente impõe ao gestor público planejamento,¹⁷ partindo da situação atual, e contínuo aprimoramento dos processos disponíveis. Uma ferramenta poderosa de gestão de bens públicos é o desfazimento, que, realizado nos termos legais, proporciona a otimização de recursos, a redução de custos e a renovação do patrimônio.

No âmbito do tema apresentado, não há dúvidas de que o interesse público se materializa no melhor aproveitamento possível dos bens inservíveis, cabendo ao gestor envidar esforços e adotar providências adequadas e satisfatórias para resguardar tal interesse público.

Nessa linha de ideias, considerando que a administração deve resguardar o interesse público de forma eficiente, por motivos óbvios, não pode se valer de bens inservíveis (obsoletos, desgastados, com desempenho aquém do esperado, etc.), de qualquer espécie.

Assim, caso seja necessário o desfazimento de ativo não patrimonializado, em virtude seja da redução de estruturas físicas (evento futuro) seja do esgotamento da vida útil do bem, deverá a administração observar todas as etapas descritas neste artigo. O inventário, repete-se, é sempre a primeira etapa do controle e gestão de bens.

Desta forma, antes de realizar qualquer procedimento de desfazimento de bens, a administração pública deve elaborar inventário patrimonial atualizado. Nesse documento, deverão restar identificados os bens patrimoniados e os não patrimoniados. Além disso, em relação a esses últimos bens, é de suma

¹⁷ A NLCC fez questão de incluir o planejamento como um princípio da licitação (art. 5º).

importância confirmar a efetiva responsabilidade da unidade pela sua guarda, especificando os custos advindos de tal situação (despesas com locação de imóvel, manutenção, conservação, entre outras possíveis no caso concreto).

Lembra-se, ademais, conforme já mencionado, que, à exceção dos bens ociosos e recuperáveis, a serem preferencialmente reaproveitados e transferidos, **os demais devem ser, salvo demonstração de inconveniência e inoportunidade, alienados mediante pagamento.**

9 CONCLUSÕES

À luz dos normativos vigentes, o presente artigo procurou analisar o procedimento de desfazimento de bens e suas respectivas etapas de forma detalhada, abordando também temas relacionados ao dia a dia dos gestores públicos.

A análise dos normativos aponta que o desfazimento de bens é uma poderosa ferramenta de gestão pública, que, alinhada aos princípios da eficiência e do planejamento, pode proporcionar a otimização de recursos, a redução de custos e a renovação do patrimônio público.

Conclui-se, então, que, atualmente, a temática abordada ainda se encontra regida pelo Decreto n. 9.373, de 2018, pela Instrução Normativa Seges n. 11, de 2018 (antigo reuse.gov), e pela Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023. Cumpre pontuar que os dois primeiros normativos citados foram editados para regulamentar a Lei n. 8.666, de 1993.

Assim, muito embora a revogação definitiva do regime baseado na Lei n. 8.666, de 1993, já tenha se operado, julgou-se pertinente trazer seus dispositivos e respectivos regulamentos. Isso porque, conforme explicitado, é possível a emissão de ato normativo, pela autoridade competente, para ratificar o uso de disposições regulamentares para contratações sob a égide da nova legislação (*in casu*, o Decreto n. 9.373, de 2018). Recorde-se que, até o momento, não foi editado decreto para regulamentar a movimentação de bens móveis à luz da Lei n. 14.133, de 2021.

Além disso, a Instrução Normativa SSC/MGI n. 26, de 2023, dispôs sobre a **gestão** de bens móveis e de materiais de consumo no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, não tendo contemplado etapas e conceitos fundamentais do procedimento em questão. Percebe-se também que o aludido normativo se refere, em diversos dispositivos, à “legislação pertinente”, demonstrando que necessita de legislação que o complemente.

REFERÊNCIAS

ANTINARELLI, Mônica Éllen Pinto Bezerra; OLIVEIRA, Fabrício Lopes. Planejamento das contratações. *In*: ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia; ANTINARELLI, Mônica Éllen Pinto Bezerra (Org.). **Manual prático de contratações públicas**. Londrina: Editora Thoth, 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 1092.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

SARAI, Leandro (Org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos comentada por advogados públicos**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

SARAI, Leandro; ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia. Public Administration and Innovation: E-Government in the International Perspective. **Beijing Law Review** (BLR), v. 14, n. 3, set. 2023. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=127770>. Acesso em: mar. 2024.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rev. e atual. por: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.