



PARECER TÉCNICO SUPAM 001/2019

ASSUNTOS:

- 1) Destinação de material de uso restrito;
- 2) Destinação de resíduos sólidos;
- 3) Destinação de sucata.

O presente Parecer Técnico versa sobre dúvidas que vêm sendo formuladas pela PMES e outros Órgãos, entre outras matérias supracitadas, quanto à possibilidade (ou não) de fragmentar os giroflex e outros materiais de uso restrito, previamente à sua alienação, **caso** a alienação desse tipo de material possa gerar risco à própria segurança pública e ao trânsito, se porventura reabilitados ao funcionamento pelos arrematantes e utilizados por pessoas não autorizadas por lei para tal.

Por se tratar de análise de equipamento com características excepcionais, optou-se pela manifestação em forma de Parecer Técnico, por ser registro de opinião de técnico afeto ao assunto sob consulta.

1. DO COMANDO LEGAL PARA ALIENAÇÃO DOS BENS MÓVEIS ESTADUAIS

Segundo o Decreto 1.110-R/2002, art. 78, alterado pelo Dec. 2.568-R/2010, I, após conclusão do processo de constatação da sua inutilidade, o material destruído por uso deverá ser submetido à baixa pelo respectivo Órgão detentor.

Por sua vez, o art. 80. Parágrafo único determina o que segue:

Art. 80 Autorizada a baixa, o setor responsável pelo patrimônio providenciará seu registro no respectivo Órgão.

Parágrafo único. No caso de baixa por destruição por uso ou acidente, após a baixa no respectivo órgão, deverá o material resultante ser encaminhado aos depósitos de bens inservíveis da SEGER, **transferido como sucata, de acordo com o disposto no art. 75.**

Por sua vez, o art. 75, dispõe:

Constatada em qualquer Órgão da Administração Pública a existência de **bens** a serem baixados patrimonialmente, deverá ser a Gerência de Patrimônio Estadual – GEMID informada para que, havendo disponibilidade nos depósitos de inservíveis, aceitar a Transferência **do bem patrimonial** para os mesmos (sic)". (grifos nossos)

Assim, em síntese, a **sucata do bem patrimonial** (não resíduos sólidos) resultante de destruição por uso destina-se a ser transferida aos depósitos da SEGER, na forma da legislação aplicável. Contudo, a extensão da expressão em epígrafe tem provocado dúvidas em alguns Órgãos, especialmente quanto a dois critérios:



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO ESTADUAL – GEPAE
SUBGERÊNCIA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO - SUPAM

- a) Se os **resíduos sólidos** – vulgo lixo – resultantes dos bens patrimoniais também devem ser encaminhados à SUPAM para alienação juntamente à sucata de origem;
- b) Se o **material de uso restrito**, ainda que sua arrematação ofereça risco à sociedade ou que seja de custo-benefício inviável, deve ser encaminhado à SUPAM, a título de sucata, para alienação e em que termos.

Assim sendo, salientando que as dúvidas em tela abrangem diversos aspectos da gestão de materiais, administrativos, contábeis, jurídicos, linguísticos, de gestão pública e de sustentabilidade, entre outros, responderemos às perguntas acima por meio dos aspectos principais, em suas vertentes menos complexas, embora interdisciplinares, podendo cada uma delas ser objeto de aprofundamento científico específico em outras oportunidades.

2. DO DISCERNIMENTO ENTRE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUCATA, NA GESTÃO DE MATERIAIS, E SEUS IMPACTOS

2.1 DOS CONCEITOS

Retomando-se a primeira pergunta:

- a) Se os **resíduos sólidos** – vulgo lixo – resultantes dos bens patrimoniais devem ser encaminhados à SUPAM para alienação juntamente à sucata de origem;

Para responder à pergunta acima transcrita, é necessário discernir o conceito de “resíduos sólidos” do conceito de “sucata”, para fins de gestão de materiais, sobretudo tendo origem comum. Os conceitos em apreço podem ser assim definidos:

- Sucata – material resultante de destruição do bem por uso ou acidente, que gere razoável expectativa de custo-benefício para reinserção em cadeias produtivas;
- Resíduo sólido – material resultante de destruição do bem por uso ou acidente, cujo material resultante não gere razoável expectativa de custo-benefício para reinserção em cadeias produtivas.

Portanto, ambos podem ter uma origem comum, sendo sua distinção basicamente a expectativa de custo-benefício ao detentor para reinserção em cadeias produtivas, principalmente reaproveitamento ou reciclagem. Como se verifica, os conceitos acima estão assentados em características mutuamente opostas (recomendação da Linguística Estruturalista).

A obra “Logística Ambiental de Resíduos Sólidos” (Bartholomeu, Caixeta-Filho), coleção escrita por vários estudiosos, traz luz ao esclarecer que o efetivo retorno de resíduos sólidos aos produtores, no Brasil, tem duas causas principais: a) a existência de lei que o determine,



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO ESTADUAL – GEPAE
SUBGERÊNCIA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO - SUPAM

situação em que a motivação é exclusivamente a obrigatoriedade legal; b) a viabilidade do custo-benefício para seu reaproveitamento ou reciclagem, o que se traduz em motivação voluntária no interesse por esse material, por expectativa mercadológica, ou seja, por interesse de obtenção de lucro com o material obtido.

Como exemplo da primeira hipótese, tem-se a legislação que obriga o descarte dos resíduos sólidos pelas fontes produtoras, o que as obriga a operacionalizar a logística reversa. Como exemplo do segundo caso, têm-se os computadores arrematados para serem consertados e retornarem ao mercado, ou para servirem de fontes de componentes para conserto de outros aparelhos, ou ainda para extração de metais nobres, conforme sejam os nichos de mercado de interesse do destinatário. Ao contrário da primeira hipótese, a segunda provoca disputa de interessados pelos materiais sucateados, visando à reinserção em cadeias produtivas, a exemplo das citadas, tornando viáveis os custos logísticos e os de sua alienação.

Com fundamento na matriz conceitual das duas definições citadas retro, pode-se conceber a sucata, para fins de gestão de materiais, com fundamento nos Princípios que a Administração Pública deve observar, como o bem móvel destruído ou material dele resultante correspondente à segunda categoria de bens acima elencada, ou seja, embora destruído, gere expectativa razoável de custo-benefício para reinserção mercadológica, incluindo-se a viabilidade dos custos logísticos de suporte, o que promove interesse voluntário dos destinatários na promoção da logística reversa, na forma da Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei 12.305/2010.

Importante ressaltar que **inviabilidade mercadológica não se confunde com impossibilidade científica de reciclar**, pois as ciências contemporâneas possibilitam reciclar praticamente todo o tipo de material existente, por meio de inúmeras tecnologias. **Contudo, nem sempre é economicamente viável fazê-lo.** Tem-se como um clássico exemplo para ilustrá-lo a possibilidade de se transformar, em laboratório, grafite em diamante, contudo, não se mostra economicamente viável. O mesmo raciocínio aplica-se a diversos materiais de emprego mais corrente, objeto desta manifestação técnica, especialmente os fabricados com materiais de baixo valor mercadológico ou de baixa durabilidade, como madeira e plástico.

Assim sendo, é relevante esclarecer que a SUPAM não dispõe de depósito de resíduos sólidos (lixo) como os municípios, mas apenas de depósito bens inservíveis e sucata de inservíveis, o que importa considerar os processos e insumos logísticos de suporte.

Portanto, respondendo-se à pergunta:

- a) Se os **resíduos sólidos** – vulgo lixo – provenientes dos bens patrimoniais devem ser encaminhados à SUPAM, para alienação juntamente à sucata de origem;

A resposta é **não**, pois a SEGER não dispõe de depósito de resíduos sólidos (lixo), mas sim de bens inservíveis ou ao menos da sucata deles resultante, cujos custos logísticos e outros



não sejam prejudiciais ao próprio Estado. Assim, observados os controles pertinentes, os resíduos sólidos devem ser encaminhados à coleta municipal, na forma da lei, diante da sua inviabilidade econômica.

2.2 DA INVIABILIDADE ECONÔMICA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Se os resíduos sólidos, vulgo “lixo”, de custo-benefício inviável à Administração, provenientes de todos os Órgãos/Entidades, fossem encaminhados aos depósitos de bens inservíveis do Estado, teríamos *mega depósitos intermediários de lixo distribuídos pelo território estadual*, tornando sobremaneira mais oneroso à Administração Pública efetuar o descarte dos resíduos economicamente inviáveis ao próprio Estado.

Assim, importa salientar que Bowersox, Closs e Cooper, no *best seller* internacional “Gestão Logística de Cadeias de Suprimentos” (Logística, traduzido), cunharam a expressão: “O máximo em serviços logísticos é fazer tudo certo e tudo da primeira vez”, ou seja, diante dos elevados custos que se impõem aos processos logísticos em geral, em regra os mais significativos de uma cadeia de produção, torna-se sobremaneira onerosa a redundância de trânsito de materiais sem custo-benefício que o justifique, razão pela qual é relevante discernir *resíduos sólidos* de *sucata* desde a ocasião da baixa patrimonial, evitando reincidência de custos logísticos que resultem em prejuízo à Administração, raciocínio congenial à metodologia *just in time*.

Ademais, caso se entremeassem resíduos sólidos aos lotes de sucatas de bens móveis diversos, aqueles resíduos depreciariam os lotes, podendo até mesmo torná-los inviáveis, uma vez que cumpre aos arrematantes retirarem todo o lote arrematado, não podendo deixar rejeitos para trás, o que impacta nos custos logísticos de transporte, entre outros.

A título de estudo de caso, com metodologia de tentativa e erro, já se testou, por vezes, entremear aos lotes de materiais em madeira, partes de armários, portas, gavetas, ou ainda esqueletos de armários literalmente “caindo aos pedaços”, com risco de gerar acidentes, tendo-se, em todas as oportunidades, confirmado a expectativa óbvia: *nem mesmo os próprios arrematantes que pagaram pelo lote quiseram levar esse tipo de material, devido ao acréscimo de despesas logísticas que ele impacta, suplantando sobremaneira qualquer expectativa de custo-benefício que ele pudesse gerar*. Consta-se o desinteresse na montagem de “franksteins” de armários de tamanhos, cores e acabamentos diferentes.

Em todas as oportunidades de casos análogos, somente sob ameaça de aplicação de multas e negativação de nomes dos arrematantes foi possível, *após reiterada indisposição*, impor-lhes a retirada desse tipo de material, ainda assim, tendo aqueles informado que “se livrariam dele em qualquer lugar” para não terem prejuízos logísticos inviáveis, o que provavelmente resultaria em danos ambientais de vulto significativo ao Estado e prejuízo direto aos cidadãos. Ademais, a dificuldade de se destinar resíduos sem valor comercial é um problema ambiental em escala mundial, *fato que é de conhecimento público e parte do cotidiano de todos os cidadãos do mundo*.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO ESTADUAL – GEPAE
SUBGERÊNCIA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO - SUPAM

Mais complexa ainda é a constatação do artigo apresentado ao Consad em 2015, intitulado “Gestão Patrimonial como Suporte ao Desenvolvimento do Estado”, estribado em estudo de Pós-graduação detalhado apresentado à Universidade do Legislativo Brasileiro – Unilegis, segundo o qual, até mesmo para alguns bens móveis em bom estado de conservação, mas de baixo valor agregado, a venda pode não ser vantajosa ao Estado, em face dos custos logísticos de suporte e de alienação, razão pela qual pode ser preferível a doação à alienação, para evitar ambas as despesas e perpetuar a vida útil dos bens no atendimento da finalidade pública. Imagine-se, então, a inviabilidade econômica dos resíduos sólidos!

Ademais, ainda segundo Bowersox, Closs e Cooper, na mesma obra, os custos logísticos estão entre os mais elevados nas cadeias de suprimentos de diversos materiais, no que se destacam os custos de armazenamento e de transporte. Decorre inclusive daí que, mesmo para aquisição de determinados produtos ainda novos, tem-se que os custos de frete podem ser iguais ou até mais onerosos do que o valor do próprio produto, o que se pode constatar facilmente numa breve incursão em sites de compras.

Por sua vez, Banzato e Fonseca, na publicação “Projeto de Armazéns”, do Instituto IMAM, especializado em serviços e publicações de Logística, sobre a função da armazenagem na cadeia de abastecimento, dispõe, de forma sobremaneira esclarecedora sobre o assunto:

[...] o processo de **armazenagem** é visto mais como um prestador de serviços do que uma função produtiva que agrega valor ao produto, **ou seja, a Armazenagem não agrega valor ao produto e sim custos**, assim sendo podemos considerar que a mesma se caracteriza como **um mal necessário para as organizações conduzirem adequadamente os seus processos logísticos**. (grifos nossos)

Note-se que o custo de armazenagem é apenas um dos custos dos processos logísticos, restando considerar ainda, entre outros, os de transporte, que também são significativos, tornando significativamente onerosa a logística de destinação dos bens inservíveis.

Saliente-se: a finalidade dos leilões de inservíveis, obviamente, não é produzir prejuízos para a Administração, mas justamente o contrário, ou seja, angariar recursos, possibilitando a sua reaplicação em demandas programadas pelo Estado, à luz dos Princípios da Eficiência, da Economicidade, da Razoabilidade e da Proporcionalidade. Assim, não teria sentido ou finalidade entremear *resíduos sólidos* de materiais inviáveis ao Estado, vulgo “lixo”, aos lotes de materiais propriamente ditos a alienar, sob pena de desvalorizar estes últimos e impor prejuízos à Administração Pública, além dos prejuízos decorrentes dos custos logísticos e de alienação. *Em que pese à boa intenção dos possíveis demandantes, o fato é que estariam impondo prejuízos à Administração vestidos de lucro, invertendo assim a finalidade pública do leilão de inservíveis.* Pela mesma razão, a Gestão de Processos e a Logística têm recomendado incisivamente a eliminação de etapas e preciosismos inúteis, sem produto ou mesmo prejudiciais, dos fluxos e processos das Organizações. Igualmente, fá-lo o Direito, conf. Princípio da Eficiência, C.C. art. 142, etc.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO ESTADUAL – GEPAE
SUBGERÊNCIA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO - SUPAM

Assim, o custo-benefício de transporte, armazenamento e de outros processos logísticos tornam inviável ao Estado atribuir aos resíduos sólidos de materiais o mesmo tratamento dispensado à sucata, pois, em caso contrário, incorreria em ofensa a todos os Princípios Fundamentais da Administração Pública supracitados, acarretando prejuízos ao Estado.

Seguramente, é sobremaneira mais eficiente fomentar a inserção dos resíduos sólidos com valor inviável para logística reversa ao próprio detentor em mecanismos de destinação sustentável, especialmente nas vertentes de sustentabilidade social e ambiental, sobretudo por meio de associações de catadores ou recicladores, promovendo inclusão social, concomitantemente à redução de danos ambientais, em perspectiva que se consagrou, inicialmente, como 3-R, vislumbrando-se atualmente 7-R (repensar, recusar, reduzir, reutilizar, recuperar, reciclar, reintegrar), com a maior eficiência possível. Diante das infinitas possibilidades e variações existentes, preferimos concebê-la como perspectiva “N-R”, contemplando assim todas as diferentes correntes ora disponíveis sobre o assunto, pois elas se complementam, bem como novas vertentes que porventura advenham, como desenvolvimento das perspectivas de sustentabilidade.

Conforme a obra “Cidades e Soluções” (2017):

Os catadores de resíduos são valorizados, e as cooperativas ou associações passam a ser priorizadas nos acordos setoriais de logística reversa. O cooperativismo valoriza o profissional que atua no setor, elevando as receitas com a separação de materiais e reduzindo os riscos de exploração de mão de obra.

Apesar da nova lei, a situação dos catadores no Brasil continua difícil, demandando muitos cuidados e atenção.

Dessa forma, a destinação de resíduos sólidos cujos custos logísticos sejam inviáveis à reinserção mercadológica por meio dos leilões de “inservíveis” (melhor seria denominá-los “disponíveis”, por melhor refletir a concepção N-R em apreço), quando efetuada por associações/cooperativas de catadores, possibilita ao Poder Público atender às camadas mais carentes da sociedade, promovendo, simultaneamente, sustentabilidade social e ambiental, exercendo assim funções que cumprem ao Estado.

Quanto à segunda pergunta, abaixo transcrita, exige maior esforço interpretativo, que será efetuado nos tópicos que seguem:

- B) Se o **material de uso restrito** destruído, ainda que sua arrematação ofereça risco à sociedade ou que seja de custo-benefício inviável, deve ser encaminhado à SUPAM, a título de sucata, para alienação e em que termos.

3. DAS HIPÓTESES DE APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE INTERPRETAÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

3.1 INTERPRETAÇÃO LÓGICA OU RACIONAL



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO ESTADUAL – GEPAE
SUBGERÊNCIA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO - SUPAM

Como esclarece C.R. Gonçalves:

Na interpretação lógica ou racional, que atende ao espírito da lei, procura-se apurar o sentido e a finalidade da norma, a intenção do legislador, por meio de raciocínios lógicos, com abandono dos elementos puramente verbais.

Ainda segundo o autor, “Interpretar é descobrir o sentido e o alcance da norma jurídica. Toda lei está sujeita a interpretação, não apenas as obscuras e ambíguas.”

Assim, uma leitura descontextualizada do Dec. 1.110-R/2002 poderia levar a crer que os **art.s 75 e 80** acima citados obrigariam os Órgãos detentores a baixarem qualquer tipo de material existente, inclusive os de uso restrito, para fins de alienação pela SEGER a qualquer custo, ainda que essa alienação causasse mais prejuízo ao Estado do que lucro (superávit), ou até mesmo que a sua oferta em mercado comum trouxesse grave risco à sociedade, forçando os Órgãos a trabalharem contra a própria razão de ser.

A título de exemplo, supondo-se que a alienação de sucata de giroflex, num estado de conservação ou composição que lhes permita serem recuperados, **segundo avaliação das instituições de Segurança Pública**, trouxesse risco relevante à própria Segurança Pública, a interpretação supracitada culminaria, assim, com a obrigatoriedade de os próprios Órgãos de Segurança trabalharem contra o próprio “negócio da instituição” (Adm.), razão pela qual tal interpretação não pode prosperar, por ser estapafúrdia, nociva à própria Administração Pública, contrária ao Princípio da Razoabilidade e a diversos outros supracitados.

Da mesma forma, se a alienação de radiocomunicadores num estado de conservação ou composição que os permitisse ser consertados, **segundo avaliação das instituições de Segurança Pública**, gerasse o relevante risco de serem recuperados para interceptarem as frequências de comunicação utilizadas pelas viaturas policiais, naturalmente, não estariam refletindo a intenção de ambos os artigos em apreço, pois a pretensão de ambos, a *mens legis*, por óbvia razão, não é a de impor à Administração a obrigatoriedade de trabalhar contra o próprio *core business*, ou seja, contra o próprio “negócio da instituição” (Adm.).

Há de se considerar que o *material de uso restrito em referência*, como lhe caracteriza o próprio nome, não é um material comum, mas sim aquele destinado ao uso de determinados grupos de usuários delimitados em lei ou àqueles que atendam ou passem a atender a exigências legais pré-definidas, em regra, cadastro em determinadas instituições, para figurarem na condição de usuários do respectivo material.

Assim, torna-se evidente que ambos os artigos do Dec. 1.110-R/2002 não têm intenção de obrigar as instituições de Segurança Pública a encaminharem esse material para alienação, num estado de conservação ou composição que os tornaria nocivos à própria Segurança Pública. A norma em apreço, por meio dos dois artigos em comentário, a nosso ver, disciplinou sobre o que ocorre “em regra”, ou seja, nas situações cotidianas, não objetivando contemplar, *indistintamente, exceções incompatíveis com o que geralmente ocorre*, material com características excepcionais. Pela própria consagração, o “material de uso restrito”



requer cuidados especiais que contemplem suas especificidades, implicando, assim, inclusive a aplicação dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade.

3.2 INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA

Segundo este mecanismo de interpretação, uma lei deve ser interpretada como parte de um conjunto de outras leis coexistentes (ordenamento jurídico).

Seguramente, há normas jurídicas que restringem o uso de “materiais de uso restrito” a determinadas classes de usuários, ou a quem detenha determinada qualificação, conforme seja o material: cadastro no Ministério do Exército; cadastro no CNPJ; registro em determinados Órgãos reguladores; ser integrante do Poder Público, etc.

Assim sendo, a interpretação de ambos os artigos da norma em tela não pode ignorar a existência de todas as normas que versam sobre materiais de uso restrito, tampouco dos Princípios do Direito Administrativo que regem a Administração Pública, sem análise acurada dos casos concretos e da legislação a eles aplicável. Não se deve, portanto, aplicar ambos os artigos em apreço de forma indiscriminada, desconsiderando as demais normas existentes no mundo jurídico, especialmente as que versem sobre materiais de uso restrito, como os giroflex, radiocomunicadores, etc., devendo-se sopesar os benefícios e eventuais riscos relevantes porventura oferecidos com a sua alienação.

3.3 OUTROS MECANISMOS INTERPRETATIVOS

É sabido ainda que a legislação pertinente a armamentos, visando justamente a eliminar o risco que a alienação de armas ocasionaria à sociedade, determina a destruição do armamento inservível, como revólveres, pistolas e outros. Assim sendo, resguardadas as devidas proporções quanto ao potencial ofensivo, no caso vertente, objetivando-se evitar risco social porventura existente na livre alienação de um material que também é de uso restrito, também utilizado para segurança pública ou prestação de socorro, o que, por sua vez, smj., possibilitaria o uso da analogia, caso não haja norma específica para regular a hipótese de destruição ou fragmentação parcial desse tipo de material.

É ainda possível que existam normas sobre o descarte desse tipo de material, o que possibilitaria a utilização de outros mecanismos interpretativos que não os abordados aqui (interpretação analógica, extensiva, etc.), o que poderá ser pesquisado pelos Órgãos de Segurança Pública, caso queiram ampliar o presente estudo, se entender necessário, no âmbito da sua expertise. Contudo, smj., acreditamos que a abundância dos elementos já apontados tornará prescindível tal empreitada para vários casos concretos.

4. DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Segundo doutrina pátria, o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público abrange:



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO ESTADUAL – GEPAE
SUBGERÊNCIA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO - SUPAM

[...] **todo o patrimônio público** e todos os direitos e interesses, imediatos ou mediatos, do povo em geral, único titular da coisa pública [...].” Trata-se de um Princípio nuclear ao funcionamento da Administração, tal é que “dele decorrem diversos princípios expressos que norteiam a atividade da Administração, como o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da eficiência.” (Alexandrino, Paulo). (grifo nosso)

Por sua vez, o “interesse público” subdivide-se em *primário* e *secundário*. Ainda segundo os autores:

Os interesses públicos primários são os interesses diretos do povo, os interesses gerais e imediatos. Já os interesses públicos secundários são os interesses imediatos do Estado na qualidade de pessoa jurídica, titular de direitos e obrigações. Esses interesses secundários são identificados pela doutrina, em regra, como **interesses meramente patrimoniais**, em que o Estado busca aumentar sua riqueza, ampliando receitas ou evitando gastos. Também são mencionados como manifestação de interesses secundários os atos internos de gestão administrativa, ou seja, as atividades-meio da Administração, que existem para fortalece-la como organismo, **mas que só se justificam se forem instrumentos para que esse organismo atue em prol dos interesses primários.**

Em qualquer hipótese, o interesse público secundário só é legítimo quando não é contrário ao interesse público primário. Caso algum interesse público secundário seja contrário aos interesses públicos primários, nem mesmo poderá ser considerado interesse público, mas apenas um interesse administrativo ou governamental ilegítimo.” (grifos nossos)

Portanto, considerando que o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público é nuclear aos demais, **fonte** dos demais; considerando ainda que o mesmo “interesse público” é indisponível; considerando ainda que a legitimidade do interesse público secundário só existe se vier ao encontro do interesse público primário, tem-se, por conseguinte, que o Princípio em comentário promove o encontro da Administração Pública consigo mesma, com sua própria razão de ser, justificando a sua existência, por meio da demonstração de sua finalidade: a necessidade de atender ao **interesse público primário**, de forma inafastável e indisponível.

Ademais, na literatura de Gestão Pública, congenial a este tópico jurídico, tem-se a “Teoria da Escolha Pública”, de McGill Buchanan e Gordon Tullock, que aponta como hipótese de falha de governo o “desvio das funções essenciais de Estado”, conforme ilustração abaixo:

Como exemplo desse desvio temos a escolha de políticas públicas desnecessárias ou de baixo grau de prioridade em relação às atividades essenciais (saúde, segurança, políticas sociais, entre outras), caso de determinadas políticas do campo do desenvolvimento e do fomento econômico.

Assim sendo, o Estado não pode ter sua atuação confundida com a de departamentos comerciais privados, cuja finalidade seja principalmente “lucro a qualquer custo”, ainda que pífio, em face das funções essenciais do Estado, como a própria segurança pública, que ele



mesmo tem a obrigação Constitucional de prestar, pois ele deve atuar não apenas pautado no interesse público, mas movido por ele, com a função precípua de alcançá-lo. O interesse em comercializar sucata não pode exercer-se a qualquer custo, a ponto de sobrepujar o cumprimento das próprias funções precípua da Administração Pública, impondo prejuízos e disfunções a ela mesma, obrigando-a a trabalhar contra si própria.

Portanto, se a livre alienação de um material ou equipamento público, num determinado estado de composição e funcionalidade, trazer risco relevante ou prejuízo maior do que a vantagem que seria auferida com essa alienação, por conseguinte, as medidas prévias de segurança para combater os riscos não só podem, mas devem ser adotadas, na medida adequada e em tempo hábil, por responsabilidade do respectivo Órgão/Entidade de origem, como dever funcional da Administração, ou melhor, um poder-dever, especialmente em caso de material de uso restrito, cuja própria consagração já revela a necessidade de observar cuidados especiais aplicáveis. Não deve prosperar a estapafúrdia interpretação de que a Administração Pública deve trabalhar para produzir prejuízos a si própria, a qualquer custo, sob pena de contradizer todos os Princípios basilares que a alicerçam.

Quanto aos mecanismos específicos de combate aos riscos a serem utilizados e em que proporções, bem como quanto à sua aplicabilidade, naturalmente, cabe aos respectivos Órgãos/Entidades de origem, detentores dos materiais, adotarem-nos, conforme sejam aplicáveis, na medida exigida pelos casos concretos, seja desmonte, fragmentação, informação de exigências especiais para sua aquisição, etc.

4.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Os Princípios Fundamentais da Administração Pública, ora aparecem implícitos na CF/88, ora explícitos. O Princípio da Eficiência foi inserido no Texto Constitucional por meio da Emenda Constitucional de n.º 19/1998, como Princípio explícito, ao lado dos demais já elencados no art. 37, de **observância obrigatória** pela Administração Pública, como fundamento de seus atos, não como mera faculdade ou função estilística. Sua utilização, portanto, não é uma opção, é uma determinação da Carta Magna do Estado.

Conforme Alexandrino e Paulo:

O objetivo do princípio da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A eficiência, aliás, integra o conceito **legal** de serviço público adequado (Lei 8.987/1995, art. 6.º, § 1.º).

A ideia de eficiência **aproxima-se da de economicidade**, princípio expresso no art. 70, *caput*, da Constituição, referente ao controle financeiro da Administração Pública. Busca-se o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a **relação custo/benefício** da atividade da Administração. [...] (grifamos)



Note-se: se o objetivo do Princípio da Eficiência é justamente o de assegurar que os serviços públicos sejam prestados “com adequação às necessidades da sociedade que os custeia”; se tais necessidades são representadas pelo interesse público primário; se o interesse público secundário (que compreende as atividades administrativas realizadas pelos Órgãos/Entidades, inclusive as de gestão patrimonial, ora em apreço) só tem legitimidade se confluir com o atingimento do primário, infere-se que o Princípio em comentário tem por objetivo garantir o alcance do interesse público primário com observância da relação custo-benefício dos atos administrativos.

Por essas razões, a alienação de sucata de material de uso restrito, sem adoção das medidas prévias porventura necessárias à redução ou eliminação dos possíveis riscos que esse ato administrativo acarretaria à sociedade, afrontaria, entre tantos outros, o Princípio da Eficiência e, por conseguinte, todos os demais a ele correlatos.

4.3 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

Segundo Paulo e Alexandrino (2012), o Princípio da Razoabilidade:

[...] obriga o administrador a perquirir se o ato por ele praticado mostra-se efetivamente apto a atingir os objetivos pretendidos (Alcançará o ato os resultados almejados?). Se não for adequado, é evidentemente ilegítima a prática do ato.

Ademais, “[...] Deve-se indagar **se haveria um meio menos gravoso à sociedade e igualmente eficaz na consecução dos objetivos visados.**” (grifo nosso)

Portanto, infere-se que não seria razoável entender que o Decreto 1.110-R/2002, por meio dos artigos 78 e 80, estaria determinando a alienação de material de uso restrito em estado que possa representar relevante risco à sociedade, de qualquer maneira e a qualquer custo, como se impusessem aos Órgãos de Segurança Pública o dever de trabalharem contra os próprios objetivos, aniquilando sua própria razão de ser, a custo da obtenção de pífio valor oriundo da alienação de sucata desse tipo de material.

Por essas razões, a alienação de sucata de material de uso restrito, sem adoção das medidas prévias porventura necessárias à redução ou eliminação dos riscos que esse ato administrativo acarretaria à sociedade afrontaria, entre tantos outros, o Princípio da Razoabilidade e, por conseguinte, todos os demais a ele correlatos. Devem-se, assim, analisar os casos concretos, sopesando-se os custos, os benefícios e possíveis riscos implicados aos procedimentos de alienação de bens móveis e de seus resíduos.

5. CONCLUSÃO E APLICAÇÕES

1. Poderiam ser citados ainda diversos outros Princípios basilares ao funcionamento da Administração Pública, bem como outros mecanismos de interpretação jurídica, contudo, entendemos que os elementos já apontados evidenciam que não se pode

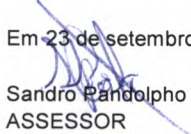


GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO ESTADUAL – GEPAE
SUBGERÊNCIA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO - SUPAM

interpretar os artigos 78 e 80 do Dec. 1.110-R/2002 como se determinassem alienar sucata de material de uso restrito a qualquer custo, sob qualquer risco, desconhecendo demais partes do ordenamento jurídico e contra os próprios objetivos estatais, especialmente os de Segurança e Saúde Pública, nos casos respectivamente aplicáveis. Há de se analisar os casos concretos.

2. A SEGER não é Órgão especializado em atividades-fim. Assim, havendo novas dúvidas acerca da destinação de material de uso restrito ou de resíduos sólidos, por razões de segurança, saúde ou inerente a outros objetos finalísticos, a consulta deverá ser precedida da informação, emitida pelos próprios Órgãos finalísticos correlatos, sob sua responsabilidade, quanto às restrições ao uso desse material e a identificação dos possíveis riscos sociais que sua livre comercialização poderia gerar, pois a SEGER é Órgão de atividades-meio, não podendo responsabilizar-se por tal identificação.
3. Quanto ao mecanismo de combate aos riscos a ser utilizado e em que proporções, quando aplicável, naturalmente, cabe aos respectivos Órgãos/Entidades detentores adotarem-nas, na forma compatível com os casos concretos, seja desmonte, fragmentação, informação de exigências especiais para sua aquisição, etc. Trata-se de um poder-dever da Administração, a ser exercido na forma adequada.
4. A título de exemplo, no caso de giroflex, caso os Órgãos de Segurança Pública entendam pertinente aplicar a fragmentação parcial, não cabe a entrega de resíduos sólidos de acrílico à SEGER, pois esse material deve ser encaminhado à coleta municipal, remetendo aos tópicos 1 e 2 deste estudo, respeitantes a resíduos sólidos. *Por outro lado, o material metálico resultante deve ser encaminhado à SEGER, por ser compatível com a alienação por leilão e sua finalidade pública.*
5. A Administração, a Tecnologia em Gestão Pública, o Direito, a Logística, as Ciências Biológicas, a Linguística, a Gestão de Materiais, etc., não são mutuamente excludentes, mas justamente o contrário, devem articular-se sinergicamente em torno dos objetivos e resultados almejados pela Administração, na adequada observância dos Princípios citados. Os Princípios da Eficiência e os demais do art. 37 da C.F./88 não têm mera função estilística. O Direito traz hipóteses do que a lei permite fazer. Sua articulação com as demais ciências permite inferir, entre todas as hipóteses legalmente possíveis, qual a melhor delas a ser utilizada nos casos concretos, do ponto de vista dos resultados pretendidos. Isso é gestão científica, devendo pautar-se pelo Princípio da Eficiência, o que, aliás, já vem caracterizando a atuação da SEGER e da PMES, no desenvolvimento da gestão patrimonial, na perspectiva de melhoria contínua apregoada pela ciência da Administração.

Em 23 de setembro de 2019,


Sandro Rândolpho da Costa
ASSESSOR
SUPAM/GEPAE/SUBAD/SEGER

ASSINATURA

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

SANDRO PANDOLPHO DA COSTA
ASSESSOR ESPECIAL NIVEL II - QCE-05
SUPAM - SEGER - GOVES
assinado em 28/07/2022 09:26:32 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 28/07/2022 09:26:32 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por SANDRO PANDOLPHO DA COSTA (ASSESSOR ESPECIAL NIVEL II - QCE-05 - SUPAM - SEGER - GOVES)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2022-LKSSH2>