

A aquisição de bens usados pela Administração Pública

Aniello dos Reis Parziale

Mestre em Direito Econômico e Político pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor do curso de Direito da Universidade Braz Cubas. Ex-gerente e membro da consultoria jurídica da Editora NDJ. Advogado, Consultor em Direito Público. Secretário de Assuntos Jurídicos do Município de Embu das Artes, São Paulo.

Resumo: Em determinadas ocasiões poderá a Administração Pública se servir de bens usados para alcançar os seus objetivos institucionais, haja vista, por exemplo, a inexistência de recursos orçamentários necessários para a aquisição do objeto em seu estado novo ou em virtude da descontinuidade daquilo que é demandado. Deliberando-se, motivadamente, pela contratação de um objeto de segunda mão, deverá o Poder Público contratante redobrar as cautelas no processo de contratação direta ou licitação com o objetivo de afastar a aquisição de um objeto ineficiente e antieconômico. Por meio do presente artigo, busca-se demonstrar que a celebração de um ajuste com esse tipo de objeto é juridicamente possível, apontando-se, ainda, as cautelas que o administrador público deverá ter durante o processamento da contratação, bem como na ocasião do recebimento do objeto, a fim de evitar que tal ajuste não seja reprovado futuramente pelos órgãos de controle, haja vista se caracterizar como ilegítimo. Apontase no trabalho o entendimento dos Tribunais de Contas em relação a esse tipo de contratação.

Palavras-chave: Poder Público. Contratações. Aquisição de bem usado. Legitimidade. Cautelas.

Sumário: **1** Introdução – **2** Da observância dos princípios da economicidade e da eficiência administrativa na decisão de se adquirir um objeto usado – **3** Da atuação do setor requisitante do bem na elaboração do estudo técnico que comprove a real vantagem na aquisição de um objeto usado – **4** Do entendimento dos Tribunais de Contas acerca da aquisição de bens usados – **5** Da necessidade de licitação para aquisição do objeto usado – **6** Cautelas no processamento da licitação ou contratação direta – **7** Da participação de pessoas físicas nas licitações que detenham o condão de adquirir objetos usados – **8** Conclusões

1 Introdução

Recorrente é a indagação acerca da possibilidade jurídica de a Administração Pública adquirir um objeto já usado de um terceiro, em detrimento da compra do bem pretendido em seu estado novo, ou seja, de primeira mão, nunca antes utilizado.

Com efeito, esclareça-se que os motivos que levam à Administração Pública deliberar pela

aquisição de um bem usado podem repousar sobre diversos fatores, a exemplo (1.) da falta de recursos públicos necessários para a aquisição de um objeto novo, diante do orçamento reduzido de algumas administrações; (2.) da ausência de tempo para aguardar a entrega do objeto, executado sob encomenda, em virtude da necessidade administrativa a ser suprida de forma imediata; e (3.) da falta do bem novo no mercado correlato, em decorrência da demanda aquecida ou de sua descontinuidade.

Como exemplo de aquisição de bens usados, verifica-se a pretensão de o Poder Público em adquirir embarcações, aeronaves, tratores, ônibus, veículos, instrumentos musicais, equipamentos, máquinas, motores, ferramentas etc. Apresenta-se como um exemplo de compra de um bem usado, o “Porta-aviões São Paulo”, comprado da França pela Marinha brasileira no ano de 2000.

Diante dessa situação, pouco observada na Administração Pública brasileira, em princípio, salvo proibição assentada na legislação a que se sujeita o órgão ou entidade contratante ou nas condições impostas pelo agente financeiro, em caso de empréstimo, ou do concedente, no âmbito dos convênios administrativos, não vislumbramos nenhum óbice à pretensão de se adquirir bens já utilizados por *particulares* ou pelo próprio *Poder Público*, de qualquer esfera administrativa.

Entende-se que assim deve ocorrer, haja vista que o interesse público a ser tutelado com o bem pretendido, por ser *indisponível*, não pode deixar de ser atendido, *devendo* a Administração, de acordo com a situação fática, tomar a melhor decisão administrativa, que poderá, diante das circunstâncias, ser aquela consubstanciada na deliberação da aquisição de um objeto usado.

Consoante preleciona o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello,¹ *in verbis*:

O interesse público, fixado por via legal, não está à disposição da vontade do administrador, sujeito à vontade deste; pelo contrário, apresenta-se para ele sob a forma de um comando. Por isso mesmo a prossecução das finalidades assinaladas, longe de ser um 'problema pessoal' da Administração, impõe-se como obrigação indiscutível.

Como a atividade administrativa é de caráter serviente, coloca-se uma situação coativa: o interesse público, tal como foi fixado, tem que ser prosseguido, uma vez que a lei assim determinou. Daí a obrigação de as pessoas administrativas prosseguirem o próprio escopo, característica tão realçada pelos autores.

2 Da observância dos princípios da economicidade e da eficiência administrativa na decisão de se adquirir um objeto usado

Em reverência aos princípios da *eficiência administrativa* e da *economicidade*, expressamente previstos nos *caputs* dos arts. 37 e 70 da CF/88, respectivamente, antes de ser deliberada a compra de um objeto usado, é prudente que na fase preparatória da licitação ou durante o processamento da contratação direta seja realizado um profundo estudo técnico que comprove a viabilidade econômica, assentando a relação custo-benefício da aquisição do bem usado, em detrimento da compra de um novo.

Assim nos manifestamos, uma vez que na ocasião da contratação, de fato, haverá menor dispêndio de recursos públicos na aquisição do bem usado em relação à compra do mesmo em seu estado novo. Mas, posteriormente, quando da efetiva utilização, observa-se que o bem usado adquirido poderá ser caracterizado como *antieconômico*, em razão, por exemplo, de sua manutenção onerosa (mão de obra, peças etc.) e/ou escassa na região, além de *ineficiente*, diante de sua indisponibilidade para atender ao interesse público a que se prestou, haja vista, por exemplo, permanecer sem a devida utilização, aguardando a realização do reparo ou manutenção devida.

Acerca do conteúdo jurídico do princípio da eficiência administrativa, preleciona o jurista Marcos Juruena Villela Souto,² *in verbis*:

Decorrem do dever de eficiência do administrador, por força do qual a Administração, nas contratações, deve buscar não só a melhor proposta no mercado, mas a melhor relação custo-benefício entre o capital empregado e o bem adquirido (ou alienado), considerando-se, além do custo do ingresso do bem, obra ou serviço no patrimônio da Administração, também a sua manutenção (que vedaria, por exemplo, a compra de bens obsoletos ou com vícios).

No que tange ao princípio da economicidade, citem-se os ensinamentos da jurista Lúcia Valle Figueiredo,³ *in verbis*:

Podemos dizer que economicidade é a relação entre custos e benefícios. Aliás, em qualquer forma de administração, o binômio custo-benefício é observado. Haveria irrazoabilidade se o custo fosse desproporcional ao benefício. E, atualmente, a eficiência reforça a economicidade.

Verifica-se, assim, que a real vantagem da aquisição de um bem usado – de forma a afastar, portanto, a compra de objeto novo – deve ser motivadamente assentada nos autos do processo administrativo, a fim de caracterizar a *legitimidade* dessa futura despesa pública, diante das circunstâncias apresentadas no caso concreto, sob pena de a aquisição de um objeto ineficiente e antieconômico receber manifestações contrárias pelos órgãos de controle interno e externo.

Acerca da legitimidade da despesa pública, ensina o jurista Regis Fernandes de Oliveira⁴ que, *in verbis*:

A legitimidade tem a ver com a eficiência na aplicação dos recursos. Difere da mera legalidade, que é a conformidade vertical com a norma constitucional. A legitimidade é muito mais que isso. Diz respeito às circunstâncias de estar ou não o dispêndio público sendo aplicado onde ele se faz necessário. É a consagração da seriedade e da correção da eleição dos valores estampados no ordenamento jurídico. Não pode o administrador público ter 'qualquer conduta'. Válida é apenas aquela aferida como melhor. Dentre as opções que tem o agente político ele não pode escolher a pior. Nem a apenas razoável, mas aquela através da qual irá atingir os interesses públicos. Daí se pode aferir a legitimidade de seu comportamento.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 77-78.

² SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Contratual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 20.

³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 367.

⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Consulta nº 696.405, Relatoria: Conselheiro Elmo Braz, *Revista do TCEMG*, v. 61, n. 4, out./dez. 2006, p. 205.

Acerca da legitimidade dos gastos públicos, salientou o ministro do eg. Tribunal de Contas da União (TCU),⁵ Marcos Vilaça, que, *in verbis*:

A legitimidade substantiva envolve o bom uso dos recursos públicos, bom uso significando, ao mesmo tempo, o seu emprego socialmente desejado, tecnicamente factível e economicamente eficiente. A legitimidade substantiva, em suma, mede-se na escala dos resultados.

Caso se verifique, todavia, diante das conclusões do estudo realizado, que a compra do objeto usado se caracteriza como ineficiente e/ou antieconômica, não sendo, portanto, *legítima*, consoante exposição acima aduzida, tem-se que tal pretensão deve ser afastada, devendo a Administração buscar alternativa para atender ao interesse público, a exemplo da locação do bem, caso seja possível, em detrimento da sua regular aquisição.

Por fim, em sendo deliberada a aquisição da compra do objeto usado, deverá o orçamento do órgão ou entidade consignar competentes recursos para fazer frente às eventuais e futuras despesas com a sua manutenção, sob pena de não se prestar aos seus fins.

3 Da atuação do setor requisitante do bem na elaboração do estudo técnico que comprove a real vantajosidade na aquisição de um objeto usado

Conforme restou salientado, faz-se necessária a elaboração de um estudo de viabilidade para a aquisição do objeto usado, a ser realizado pelo departamento requisitante do bem, haja vista ser o órgão que efetivamente conhece todas as características e particularidades da coisa pretensa. Em nosso sentir, portanto, é incorreto que tal parecer técnico seja preparado, por exemplo, pela comissão de licitação – seja permanente, seja especial – ou pregoeiro, setor de compras, contabilidade, almoxarifado, comissão de recebimento etc.

Além desse parecer técnico, deverá o setor requisitante, *motivadamente*, arrolar todas as especificações que deverá apresentar o objeto ofertado, de forma a não reduzir a competitividade do certame posteriormente, devendo tal documento, futuramente, ser anexado ao ato convocatório, a fim de possibilitar que os interessados conheçam os pormenores da coisa demandada pelo Poder Público. Demais disto, deverá tal órgão de

assessoramento auxiliar a Comissão de Licitação ou pregoeiro na ocasião do julgamento da licitação ou responsável pela contratação direta e a comissão de recebimento da Administração.

Em arremate, entende-se que o parecer técnico, cujo teor concluir pela vantajosidade da aquisição de um bem já usado, juntamente com os demais documentos aptos para justificar a pretensão da Administração, deverá ser encaminhado à autoridade para desencadear a licitação a fim de que ocorra a autorização da contratação de um objeto de segunda mão. Caso assim ocorra, deverá o ato convocatório consignar em seu objeto ou processo de contratação direta que a intenção da Administração será adquirir um bem usado, assentando as especificações que deverão apresentar futuramente aqueles que acudirem ao chamado da Administração.

4 Do entendimento dos Tribunais de Contas acerca da aquisição de bens usados

Pela possibilidade da aquisição de bens usados, manifestou o eg. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), na Consulta nº 696.405,⁶ formulada pelo Prefeito do Município de Ressaquinha, que solicitou esclarecimentos sobre a legitimidade da contratação de um bem de segunda mão. Vejamos, *in verbis*:

No mérito, tendo em vista que as licitações instauradas pelo Poder Público destinam-se à aquisição de bens novos, entendo que é indispensável que sejam elencadas razões aptas a justificar a opção pela aquisição de bens usados, merecendo destaque o aspecto relativo à economicidade e também como será assegurada a qualidade do produto usado.

Assim, se após as análises necessárias, a Administração concluir que a melhor opção para satisfazer a necessidade pública é a aquisição de bens usados, é necessária a realização de licitação na modalidade compatível com o valor do bem a adquirir, devendo ser acostadas aos autos do processo licitatório justificativas aptas a respaldar essa opção.

Em consonância com o disposto no art. 40, I, da Lei n. 8.666/93, que determina que o edital deve indicar o objeto da licitação, em descrição sucinta e clara, é indispensável consignar no ato convocatório que a licitação tem por objeto a aquisição de equipamento usado.

Uma vez que a presente consulta refere-se especificamente à aquisição de veículos usados,

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Consulta nº 696.405, Relatoria: Conselheiro Elmo Braz, *Revista do TCEMG*, v. 61, n. 4, out./dez. 2006, p. 205.

⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Consulta nº 696.405, Relatoria: Conselheiro Elmo Braz, *Revista do TCEMG*, v. 61, n. 4, out./dez. 2006, p. 205.

deve constar também do edital sua especificação como, por exemplo, uma data-limite de fabricação, quilometragem máxima admitida e outras características, além da realização de laudo de avaliação atestando o valor de mercado que viabilize a competição, já que o critério único de menor preço não conduz à melhor seleção.

Se, entretanto, o valor estimado do bem permitir a dispensa da licitação, devem ser obedecidas as determinações do art. 26 da Lei n. 8.666/93.

Entendimento idêntico teve o Tribunal de Contas da União no Processo TC-275.050-5, cujo Relator foi o Ministro Fernando Gonçalves, sendo seu Acórdão n. 818 publicado no Diário Oficial da União de 03/12/96. É o meu voto.

No que tange ao entendimento do eg. TCU manifestado na Decisão nº 290/00, de relatoria do Ministro Relator Bento Bugarin e prolatada pelo seu Plenário, apresentou-se como regular o fornecimento de determinado bem usado, que se encontrava em pleno funcionamento, cuja aquisição não gerou prejuízos aos cofres públicos por ter sido despendidos valores compatíveis com os de mercado de bens do mesmo estado e natureza.

5 Da necessidade de licitação para aquisição do objeto usado

Prestando reverência ao princípio da licitação, devidamente insculpido no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988, verifica-se que a decisão de adquirir um objeto de segunda mão *não* afasta a necessidade de observância dos preceitos fixados na Lei federal de Licitações, exceto se, no caso concreto, a contratação se enquadrar em uma das hipóteses de contratação direta, expressamente previstas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93.

Em caso de licitação, no que tange à modalidade licitatória a ser eleita pela Administração, poderá o certame ser processado pelo pregão, caso o objeto pretense seja caracterizado como “comum”, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/02, ou seja, se os padrões de desempenho e qualidade do objeto demandado puderem ser objetivamente definidos pelo ato convocatório por meio de especificações usuais no mercado.

Demais disso, poderá ser adotada uma das modalidades tradicionais de licitação, as quais se encontram vertidas no art. 22 da Lei nº 8.666/93. Nesse caso, deverá a Administração licitante, de posse do valor estimado para a aquisição daquilo que é demandado – a ser auferido no mercado de objetos usados ou por meio de tabelas especializadas que reflitam tal segmento –, adotar aquela que se enquadrar na disciplina do art. 23, inc. II, da norma em destaque.

Caso, todavia, as características da contratação se enquadrem em um dos dispositivos arrolados no art. 24 da Lei nº 8.666/93, poderá a licitação ser dispensada. Outrossim, inexistindo viabilidade de competição, o processo licitatório será inexigível, passando o objeto a ser contratado diretamente com arrimo no *caput* do art. 25 da norma retromencionada. Em ambos os casos, deverá ser observado o teor contido no art. 26, parágrafo único, da norma.

6 Cautelas no processamento da licitação ou contratação direta

Grife-se que a cautela e o zelo que a Administração Pública utiliza quando adquire bens novos devem ser redobrados na ocasião em que se decide comprar um objeto usado, haja vista o necessário esforço para adquiri-lo nas *melhores* condições de uso pelo *menor* valor a ser despendido com os recursos do erário.

Como já restou esclarecido, sabe-se que o sucesso de uma contratação depende da atuação da Administração na fase interna da licitação ou durante os atos preliminares da contratação direta, ocasião em que o setor incumbido de elaborar o projeto básico ou termo de referência deverá consignar todas as características do objeto a ser adquirido, as quais, posteriormente, deverão ser reproduzidas no ato convocatório do certame ou orientará o administrador público em caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Pois bem. De praxe, deverá o projeto básico ou termo de referência, motivadamente, consignar as especificações a serem exigidas do objeto a ser ofertado futuramente, a exemplo de um ônibus, como o número mínimo de assentos, ano máximo de fabricação, presença de opcionais, como ar-condicionado, características do motor, câmbio, carroceria etc., a fim de individualizar o bem pretendido.

Nesse sentido, em relação às reais cautelas que deverá ter a Administração, em se tratando de veículos, por exemplo, deverá o edital exigir que sejam desprovidos de dívidas financeiras, impostos, multas administrativas (multas de trânsito etc.), gravames, bloqueios etc., devendo o bem estar totalmente desembaraçado, de forma a permitir a regular transferência de propriedade junto ao órgão de trânsito competente, posteriormente, após a regular assinatura do contrato administrativo.

Da mesma forma, deverá o veículo do retromencionado exemplo ser acompanhado de itens de segurança obrigatórios, como estepe, “macaco”, chave de rodas, triângulo de segurança

etc., sendo exigido, ademais, o regular funcionamento da parte mecânica, elétrica, hidráulica etc. do bem usado. Com efeito, grife-se que não há como consentir a aquisição de um objeto desprovido dos itens obrigatórios de segurança ou que não funcionem adequadamente, sob pena de a Administração ter que despender valores para a compra de tais itens, para não sofrer a correspondente sanção administrativa diante da inobservância da legislação de trânsito. Da mesma forma é inconcebível que o futuro bem a ser adquirido seja encostado em uma oficina mecânica da Administração ato contínuo ao seu recebimento pelo Poder Público.

Quando da ocasião do julgamento do certame licitatório ou escolha da melhor proposta, em caso de contratação direta, deverá a comissão de licitação, pregoeiro ou agente que conduz a dispensa ou inexistência de licitação direta utilizar as informações consignadas no parecer elaborado pelo setor requisitante, a fim de identificar, por exemplo, se os objetos assentados nas correspondentes ofertas, de fato, atendem aos reclamos editalícios. Restando dúvidas quando do cotejo das propostas com a disciplina editalícia, deverá ser instado que tal órgão de assessoramento se manifeste a respeito.

Nessa oportunidade, recomenda-se, com esboço no art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/93, que o ato convocatório ou processo administrativo de contratação direta determine, na fase de julgamento das propostas, a conversão do processo administrativo em diligência com o escopo da comissão de licitação, pregoeiro ou agente responsável pela contratação direta, assessorados pelo setor técnico, aferir se o objeto ofertado na proposta melhor classificada, de fato, atende aos requisitos fixados.

Aproveitando-se, ainda, a oportunidade do contato com aquilo a ser futuramente entregue e incorporado ao patrimônio da Administração, sugere-se que seja lavrado um termo de vistoria, assentando-se as condições do bem, podendo, ademais, alguns detalhes serem registrados por meio de fotos, além da indicação das marcas das peças e acessórios incorporados ou instalados – a exemplo de bateria, pneus etc., em caso de veículos automotores.

Grife-se que, por meio deste expediente, afasta-se a possibilidade de futura *canibalização* do objeto entre o julgamento da licitação e a efetiva entrega do objeto. Em outras palavras, evita-se que o proprietário do bem a ser entregue retire peças em boas condições, substituindo-as por equivalentes avariadas (substituição de bateria em boas condições de uso por uma peça que não

“segura carga”) ou sem condições de uso (troca de pneu novo ou “meia-vida” por “careca”), fato que gerará manutenção, futuramente, onerando, assim, os cofres públicos indevidamente.

De posse desse termo de vistoria, deverá a comissão de recebimento, posteriormente, verificar se as condições do bem na ocasião da sua entrega conferem com aquelas consignadas nesse documento, sob pena de sua rejeição até a restauração do *status quo* constante nesse documento.

Grife-se que tal expediente deverá estar devidamente previsto no ato convocatório ou no processo de contratação direta a fim de não ter a sua legalidade questionada.

7 Da participação de pessoas físicas nas licitações que detenham o condão de adquirir objetos usados

Em relação aos participantes de uma licitação ou contratação direta que objetiva a aquisição de um bem usado, esclareça-se que, em sendo possível que um determinado objeto possa ser fornecido tanto por pessoas físicas quanto por jurídicas, de direito público ou privado, *circunstância a ser verificada em face do caso concreto*, entende-se que a Administração *deverá* admitir tais pessoas no competente processo de contratação, a fim de não incidir em burla ao princípio da competitividade insculpido no art. 3º, §1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93.

Com efeito, esclareça-se que o art. 6º, inc. XV, da Lei nº 8.666/93 conceitua contratado como “a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública”, o que reforça a nossa tese de participação de pessoas naturais nas licitações públicas.

No caso, deverá a Administração adequar o instrumento convocatório, bem como assentar no processo de dispensa ou inexistência de licitação tal permissibilidade, de forma a garantir a participação de pessoas físicas e jurídicas na contratação.

8 Conclusões

Restando verificada, diante das alternativas existentes para o atendimento do interesse público, a possibilidade de a Administração Pública desencadear um processo licitatório ou de contratação direta objetivando adquirir um bem usado, deverá a cautela para a contratação de um objeto deste jaez ser redobrada.

Para tanto, como restou assentado, deverá ser elaborado pelo setor requisitante do bem demandado um competente estudo de viabilidade

econômica, que comprove, motivadamente, que a aquisição de um objeto de segunda mão não é só vantajoso na ocasião da contratação, mas proveitoso posteriormente, durante a sua regular utilização, não se apresentando como ineficiente e antieconômico, sob pena da necessidade do afastamento desse tipo de contratação, ocasião em que deverá ser buscada uma alternativa para o atendimento do interesse público, haja vista ser esse indisponível.

Outrossim, para que o sucesso dessa contratação ocorra é imprescindível a efetiva participação do setor requisitante do objeto, não só na elaboração do referido parecer, mas também no auxílio da definição das suas especificações, bem como no assessoramento da Comissão de Licitação, pregoeiro ou agente responsável pela contratação direta e comissão de recebimento, posteriormente.

Tomadas tais cautelas, portanto, possibilita-se o afastamento da aquisição de um objeto de segunda mão que se apresente, posteriormente, antieconômico e ineficiente, de forma a não atingir os objetivos a que se prestou, circunstância que poderá gerar a reprovação dessa contratação pelos órgãos de controle, haja vista tal despesa pública ser considerada *ilegítima*.

Abstract: On certain occasions, the Government may make use of secondhand goods to achieve their institutional goals due to the lack of budgetary resources for the acquisition of the object in its new state or due to the discontinuation of sales of what is demanded. Once decided by the acquisition of some used object, the Government should redouble precautions in direct contracting or bidding process in order to reduce the risks of acquiring an inefficient and uneconomical object. This article aims at demonstrating that the acquisition of this type of object is legally possible, pointing out the safeguards that the public administrator should have during the hiring process as well as at the moment of receiving the object in order to prevent that such negotiation may be disapproved by the control agencies in the future given the fact that it can be considered illegitimate. This work shows how Courts of Auditors take into consideration this type of contract.

Keywords: Government. Contracts. Acquisition of secondhand goods. Legitimacy. Cautions.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PARZIALE, Aniello dos Reis. A aquisição de bens usados pela Administração Pública. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 18, n. 209, p. 9-14, jul. 2018.
