

JULIO LAMBERTSON RABELLO



“Não vislumbro a possibilidade da Câmara, de posse do valor recebido pela alienação de um bem, utilizá-lo direta e imediatamente como parte do pagamento de outro bem.”

Conselheiro Julio Lambertson Rabello
Processo 219.531-2/06

CONSULTA

Trata o presente processo de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Valença Sr. Victor Emmanuel Couto.

Na presente Consulta, o Presidente da Câmara solicita a orientação deste Tribunal para as seguintes questões, atinentes a um veículo pertencente ao Legislativo:

- A Câmara pode realizar o Leilão?
- Em caso afirmativo, o dinheiro arrecadado pode ser utilizado como entrada para aquisição de novo veículo?
- O veículo existente pode ser dado como entrada para a compra de um veículo novo?

Em análise, o Corpo Instrutivo (fls. 05/08) informa que o Consulente tem competência para o ingresso da presente Consulta, o Tribunal está apto a analisá-la e seu objeto foi descrito de forma clara. Quanto ao mérito assim se pronuncia:

“(...)

Portanto, como se observa na legislação vigente, o Poder Legislativo Municipal pode realizar licitação não havendo, portanto, impeditivos para que a Câmara Municipal de Valença realize leilão.

No que tange ao destino dos recursos arrecadados na realização do leilão, é importante destacar que de acordo com a Lei nº 4.320/64 a Câmara Municipal constitui uma unidade orçamentária e que conta como fonte de recurso as transferências advindas da Prefeitura Municipal, não possuindo portanto receita própria.

Por fim, quanto ao questionamento do veículo existente poder ser dado como entrada para a compra de um veículo novo, cabe nos reportar ao disposto no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93:

(...)

Logo, podemos constatar que o procedimento em questão iria de encontro ao disposto no artigo acima transcrito, (...).

São estas as considerações que temos a fazer em relação à presente consulta.”

E conclui:

“Pelo exposto, sugiro:

1 - Conhecimento desta Consulta, visto cumpridos os pressupostos de admissibilidade e;

2 - Expedição de Ofício ao Excelentíssimo Senhor Victor Emmanuel Couto, Presidente da Câmara Municipal de Valença, encaminhando resposta à presente, como prejulgamento da tese, destituída de efeito vinculante, acorde disposição constante no art. 4º da Deliberação TCE nº 216/00.”

3 - Arquivamento dos autos.”

Remetido o processo à Procuradoria Geral do TCE às fls. 16/18 analisando a presente Consulta faz as seguintes considerações acerca das dúvidas propostas pelo Consulente:

“(…)

Por isso, o veículo pertencente à Câmara Municipal pode ser leiloado, devendo tal alienação, ter previsão legal, enquanto receita de capital.

Desta forma, desde que haja tal previsão, sob a classificação de despesa de capital (na forma da Lei nº 4.320/64), não há impedimento na sua utilização (dinheiro arrecadado) para a compra do veículo.

Observadas as advertências feitas acima e, em atenção ao disposto no inciso III do art. 15 da Lei nº 8.666/93 (que determina que as compras deverão submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhante às do setor privado) é possível dar-se como entrada o veículo antigo para compra do novo.”

O Ministério Público, representado pela Procuradora Aline Carvalho (fls. 20) assim se manifesta:

“O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro opina pelo Conhecimento da consulta formulada, pela Expedição de Ofício para ciência do consulente acerca das considerações traçadas nestes autos, e pelo posterior arquivamento dos autos.”

É o relatório.

Estabelece a Deliberação TCE nº 216/2000 editada por esta Corte de Contas normas para as consultas efetuadas pelos jurisdicionados em razão de dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

1 - Da Legitimidade

A Lei Complementar nº 63 de 01 de agosto de 1990 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – dentre outras competências atribuídas ao Tribunal de Contas estabeleceu no inc. VII do art. 3º:

“Art. 3º - Compete, também, ao Tribunal de Contas:

(...)

VII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada **pelos titulares dos Três Poderes, ou por outras autoridades**, na forma estabelecida no Regimento Interno, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, sendo que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto;” (grifo meu).

Da mesma forma o Regimento Interno desta Corte, aprovado pela Deliberação TCE nº 167/92, dispõe sobre a Consulta no art. 4º, inc. VII:

“Art. 4º - (...)

(...)

VII - decidir sobre **consulta** que lhe seja **formulada por autoridade competente**, na forma estabelecida no art. 68 deste Regimento;” (grifo meu).

E no art. 68 do Regimento supra define de quem é a competência para formular a Consulta:

“Art. 68 - São **competentes** para formular **consultas os titulares dos Poderes do Estado** e dos Municípios e de suas **Administrações Indiretas**, incluídas as Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.” (grifo meu).

Por todos os fundamentos acima, entendo que o Presidente da Câmara de Valença está apto a ingressar com a presente Consulta.

2 - Do Cabimento

A presente Consulta não veio encaminhada com o parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade Consulente, nos termos do art. 2º da Deliberação TCE nº 216/00. Entretanto, tal ausência não traz nenhum prejuízo a sua análise, já que o referido artigo determina que o parecer deverá “sempre que possível” acompanhar a Consulta, o que entendo, no presente caso, não se faz necessário.

3 - Do Mérito

De dizer-se que a Consulta não constitui prejulgamento de caso ou fato concreto e a dúvida trazida no presente processo será respondida em termos gerais, posto que se refere a questões suscitadas na aplicação de dispositivos legais concernentes a matéria de competência desta Corte.

1ª Questão: Permissão Legal para a Câmara realizar o Leilão

O Leilão é uma das modalidades de licitação regulamentadas no art. 22 da Lei de Licitações nº 8.666/93, que em seu § 5º assim o define:

“§ 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 alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.” (grifo meu).

A venda de qualquer bem móvel promovida pela Administração Pública deverá ser precedida de avaliação prévia e de licitação (*caput* do art. 17 c/c inc. II do mesmo artigo da Lei nº 8.666/93).

A Câmara Municipal como ente político faz parte da Administração Pública, que me utilizando da conceituação da própria Lei nº 8.666/93, inc. XI do art. 6º é:

“XI - Administração Pública – administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.”

Assim, a Câmara Municipal poderá abrir procedimento licitatório na modalidade de Leilão para venda de bem móvel do qual pretenda se desfazer.

2ª Questão: A possibilidade do valor arrecadado com a venda do bem (veículo) ser utilizado como entrada para aquisição de um novo veículo

Para responder a questão ora apresentada utilizarei entendimentos desta Corte proferidos no processo – TCE nº 212.254-7/01¹.

Naqueles autos concluiu-se que o imposto sobre a renda, retido dos servidores municipais das Câmaras Legislativas (que deve, contabilmente, ser classificado como Receita Tributária), deveria ser entregue por aquelas ao Tesouro Municipal (Poder Executivo), ou seja, não poderia a Câmara ficar com os recursos citados – receita – em seu poder para utilização em suas despesas. Dentre as razões que fundamentaram tal afirmação estão duas que servem ao questionamento que ora se busca elucidar:

- Princípio legal da unidade de tesouraria

O princípio referido está contido na Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964:

“Art. 56. O **recolhimento de todas as receitas** far-se-á em estrita observância ao **princípio de unidade de tesouraria**, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais. (grifos meus)

Ao reservar valores, estará o Poder Legislativo criando uma espécie de caixa próprio, o que fere a unidade determinada.

- Repasses de recursos do Poder Executivo ao Legislativo conforme valores fixados na Lei Orçamentária

Citando o voto em discussão (fls. 22):

“(...) a Constituição Federal ratifica o posicionamento de que o Poder Legislativo realiza as despesas inerentes às suas funções mediante os devidos repasses de recursos que têm de ser feitos pelo Poder Executivo. Ademais, em não havendo recolhimento ao Executivo, este não terá a sua disposição a totalidade das receitas municipais. Este evento compromete a paridade exata que tem de haver entre recursos efetivamente transferidos (repasso financeiro) e o valor monetário da fixação da despesa do Poder Legislativo (coincidente com o determinado na Lei Orçamentária Anual ou, se for o caso, os valores já limitados por força de arrecadação inferior ao previsto, conforme art. 9º da Lei Complementar 101/2000 – LRF). Tal afirmação reside no fato de que ficando a Câmara com os recursos financeiros da retenção,

1 - Trata o processo em referência de consulta apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, acerca da destinação a ser dada pelas Câmaras Municipais dos valores retidos a título de imposto sobre a renda dos servidores públicos daquelas unidades. Os autos foram objeto de apreciação Plenária em 21/05/2005.

deverá receber do Executivo a diferença entre o valor à mesma destinado e aquele já reservado (imposto de renda).

Estes mandamentos estão insculpidos no art. 29-A da Carta Magna (acrescentado pela Emenda Constitucional nº 25/2000):

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

(...)

§ 2º **Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:**

I – **efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;**

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III – **enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.** (grifos meus)

O que foi discutido para o imposto de renda retido dos funcionários (receita tributária) tem aplicação para outros tipos de receitas arrecadadas diretamente pelas Câmaras Municipais. Analogamente, quer seja pelo atendimento ao princípio de unidade de tesouraria, quer seja pela necessidade do cumprimento das disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, não deve o Poder Legislativo reter em seu poder a receita diretamente arrecadada pelo próprio. Ademais, acrescenta-se não ser esta função precípua dos legislativos, como explicitado ainda no voto supra:

“São poderes municipais o Legislativo e o Executivo. Enquanto ao primeiro cabe, precipuamente, o desempenho da função legislativa (fazer leis), ao segundo cabem as funções executivas e administrativas (sobretudo a execução da ordem jurídica).

É no âmbito da explicitação destas funções que se observa a arrecadação, que nada mais é do que senão a execução de uma norma legal (realização da previsão da receita contida na Lei Orçamentária Anual), como atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Sobre esta divisão de funções assim se manifestou o Professor Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Municipal Brasileiro – 10ª edição – Malheiros Editores – p. 455 - 456 e 573):

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

(...)

Destarte, em não sendo função do Poder Legislativo a arrecadação de receitas, não deve o mesmo ser o destinatário do recolhimento do imposto sobre a renda de vereadores e funcionários da Câmara Municipal. Como a arrecadação de receitas, de forma global, é função do Poder Executivo é este, em princípio, o grande agente arrecadador de um ente da Federação, que por vezes delega a terceiros tal faculdade (caso da rede bancária e dos Municípios que acabam por arrecadar o imposto de renda de seus servidores e agentes políticos pela União, por exemplo) por simples questão de facilidade operacional.”

Destarte, não vislumbro a possibilidade da Câmara, de posse do valor recebido pela alienação de um bem, utilizá-lo direta e imediatamente como parte do pagamento de outro bem.

Por outro lado, é preciso lembrar que a despesa para a compra de novo bem deve estar fixada na Lei Orçamentária Anual do Município², na unidade orçamentária Poder Legislativo. A fonte que custeará tal despesa também deverá estar prevista naquela legislação.

Poderá ocorrer, inclusive, que esta fonte seja pelo menos em parte, a receita de capital proveniente da alienação de um bem da Câmara (ativo), mas isto dependerá do que foi autorizado em lei para tal despesa. Desta forma, pode até ser que o valor relativo à alienação do bem retorne ao Legislativo, o que é diferente da utilização do montante diretamente por este Poder.

2 - Esta fixação pode ser aquela inicial, ou seja, aquela aprovada no texto original da Lei Orçamentária ou aquela resultante das retificações orçamentárias procedidas na execução do orçamento (abertura de créditos adicionais), segundo os ditames pertinentes da Lei Federal nº 4.320/64.

Deve-se ainda lembrar que a receita em questão possui destinação limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 44:

“Art. 44 - É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.”

É importante ressaltar que a aquisição deste novo bem deverá ser precedida de outro procedimento licitatório, em uma das seguintes modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convite ou Pregão, atendidas as peculiaridades que envolvem cada uma.

3ª Questão: A possibilidade do veículo ser ofertado como entrada para aquisição de um novo veículo

Como salientado no item anterior, a despesa com a compra de um bem deve restar definida na Lei Orçamentária (inicial ou retificações). Lá, além do valor fixado para a despesa, também estará estipulada a fonte de recurso que a custeará. O orçamento é expresso em moeda corrente, é um binômio “receita x despesa”. Assim, em nome do Princípio Orçamentário do Equilíbrio, estes dois itens têm de representar somas iguais. Não poderá pois uma despesa apresentar valor superior às receitas que a honrarão. Não vejo pois possibilidade, dada a técnica orçamentária vigente, de compensar tal diferença com a oferta de um bem para pagamento de parte de outro bem.

Ultrapassada a questão orçamentária acima e concordando com o Corpo Instrutivo, entendo que a hipótese de abertura de uma licitação para aquisição de novo veículo para a Administração, em que parte do pagamento será efetuada com um veículo usado, não encontra amparo legal por outras razões além da financeira acima citada. Quais sejam:

A Lei nº 8.666/93 impõe que a licitação deve ter por pressuposto básico a observância ao princípio da isonomia, devendo ser processada em conformidade com os princípios constitucionais da impessoalidade e da legalidade, dentre outros (art. 3º). Vedada está, por via de consequência, a utilização de qualquer elemento, critério ou fator subjetivo que possa mesmo que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

Por certo, que uma empresa interessada em fornecer um bem à Administração Pública, onde o instrumento convocatório define como parte do pagamento um veículo usado (mesmo que previamente avaliado e de valor estimado) poderá, de alguma forma, restringir o número de interessados nesta competição, uma vez que nem todas as empresas teriam interesse em receber aquele veículo como parte do pagamento.

Além disso como já dito, mesmo que previamente avaliado este bem, há margem para alguma análise imprecisa, tais como: quilometragem rodada, condições dos pneus, motor, estofamentos, modelo fora de fabricação, etc.

Em restringindo ou limitando por alguma razão a participação das empresas interessadas, viciado estará o certame.

Outra razão é quanto ao que dispõe o art. 5º da mesma Lei: "...todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional..." o que também compromete o processo de competição.

Por todo o exposto e,

Considerando que a regra constitucional de aquisição de bens, serviços, obras, alienações e locações pela Administração Pública deve ser necessariamente precedida de licitação (inc. XXI do art. 37 da C.F.);

Considerando que o procedimento licitatório é fundamental para proporcionar igualdade entre interessados, estando vedada a utilização de critérios subjetivos no julgamento das propostas;

Considerando que o Consultante tem legitimidade para abertura de procedimentos licitatórios disciplinados na Lei de Licitações e Contratos, sendo o Leilão a modalidade adequada para a venda de bens móveis;

Considerando o princípio da unidade de Tesouraria e as disposições do artigo 29-A da C.F., sobretudo a obrigatoriedade de repasse à Câmara pelo Poder Executivo dos valores fixados na Lei Orçamentária;

Considerando que a Lei Orçamentária deve ser expressa em moeda corrente e atender ao Princípio Orçamentário do Equilíbrio;

Considerando a competência desta Corte de Contas na verificação e apuração da legalidade, legitimidade, economicidade e o interesse público (inc. IV do art. 8º da Lei Complementar nº 63/90);

De acordo com o Corpo Instrutivo e parcialmente de acordo com o Ministério Público e a Procuradoria Geral deste Tribunal;

VOTO:

I – Pelo ACOLHIMENTO da presente CONSULTA formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Valença – Sr. Victor Emmanuel Couto e resposta nos seguintes termos:

A fim de que sejam obedecidas as normas da Lei de Licitações e Contratos, os princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade bem como o interesse público da Administração, o Jurisdicionado:

- poderá celebrar licitação na modalidade de Leilão para a venda de bens móveis nos termos do inc. II e § 6º do art. 17 da Lei nº 8.666/93;

- deverá abrir procedimento licitatório para a aquisição de novo veículo que melhor atenda ao interesse público;

- fica impossibilitado de utilizar o bem (veículo) como parte do pagamento (entrada) para aquisição de outro pelas razões acima apontadas.

II – Pela REMESSA do inteiro teor deste Relatório e Voto ao Consulente;

III – Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

Sala das Sessões, 10 de abril de 2007

JULIO L. RABELLO

Relator