

Responsabilidade na gestão fiscal: alienação de bens públicos

Cuidam os autos de denúncia oferecida pelo cidadão V. G. F., prefeito eleito do Município de Riachinho, no pleito de 2012, em face do Procedimento Licitatório n. 048/2012, Leilão n. 001/2012, deflagrado por aquela municipalidade, tendo por objeto a alienação de veículos e sucata, com valor mínimo estimado de R\$131.250,00.

O denunciante alegou a existência de irregularidades no edital e requereu a suspensão do certame.

Recebida a documentação apresentada pelo denunciante a fls. 1-14, protocolizada sob o n. 01554635/2012, o conselheiro presidente Wanderley Ávila, conforme despacho a fls. 15, com fulcro no art. 305 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais, determinou a sua autuação como denúncia e a sua distribuição.

Foi realizada a distribuição dos autos ao conselheiro Mauri Torres, a fls. 16, que, por meio do despacho a fls. 18, determinou a remessa dos autos à Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação (Cael), para manifestação no prazo de três dias.

No estudo a fls. 19-36, concluiu-se que o edital do certame em apreço carecia de detalhamento dos bens a serem leiloados, que inexistiam elementos acerca da avaliação dos bens, cujos valores, *a priori*, estavam aquém dos praticados no mercado e que o leilão estava para ser realizado no encerramento da gestão iniciada em 2009.

Pelas razões a fls. 37-40, o conselheiro relator Mauri Torres determinou a suspensão do certame, *ad referendum* da Segunda Câmara, “[...] por considerar que o edital, da forma que se apresenta, pode comprometer a validade da alienação”.

Também por esta decisão, determinou-se, sob pena da imposição de multa diária no valor de R\$500,00: (a) a intimação do prefeito municipal de Riachinho e dos membros da Comissão Permanente de Licitação para que comprovassem a suspensão do certame no prazo de cinco dias, enviassem a íntegra dos autos do procedimento licitatório e apontassem qual seria a destinação da receita auferida com a alienação dos bens; (b) caso a Administração optasse por revogar ou anular o certame, promovendo a elaboração de novo instrumento convocatório com objeto idêntico ou similar, que o remetesse a este Tribunal para exame, no prazo assinalado, juntamente com cópia da publicação de revogação ou anulação da licitação.

A fls. 41-45, constam os Ofícios n. 19.968/2012, 19.977/2012, 19.978/2012, 19.979/2012 da SEC/2ª Câmara, de intimação, respectivamente, do prefeito municipal de Riachinho, J. W. S., e dos membros da Comissão Permanente de Licitação, L. V. R. L., E. N. S. e C. G. M., e do termo em que se dá conta do recebimento desses ofícios na Prefeitura Municipal de Riachinho.

A decisão monocrática do conselheiro relator foi submetida à deliberação da Segunda Câmara que a referendou na Sessão do dia 06/12/2012, conforme notas taquigráficas a fls. 51-55.

A fls. 56, por meio do Ofício n. 003/2012/CPL protocolizado neste Tribunal sob o n. 0084474/2012, L. V. R. L. encaminhou a documentação alusiva à fase interna e externa do Processo Licitatório n. 048/2012 — Leilão n. 001/2012 — juntamente com as publicações da suspensão do certame, conforme documentos a fls. 57-85.

A fls. 87, o conselheiro presidente remeteu os autos à Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação (Cael) para complementar a análise da denúncia e, logo após, enviá-los ao Ministério Público junto ao Tribunal de

Contas para fins de emissão de parecer preliminar, com a urgência que o caso requer em face da suspensão do certame.

Esse é, em síntese, o relatório para introduzir a análise do que contém os autos.

1 DA ANÁLISE DOS AUTOS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO N. 048/2012 — LEILÃO N. 001/2012

Na análise inicial, a fls. 19-36, o órgão técnico pontuou:

Para que a alienação de bens móveis, como é o caso daqueles arrolados no Anexo I do edital, a fls. 10, seja considerada válida, é mister que o procedimento licitatório, ainda na sua fase interna, contenha:

- a) relação pormenorizada dos bens, com a descrição tão completa quanto possível para correta e fidedignamente caracterizá-los;
- b) a avaliação prévia de cada bem, seja realizada por agentes públicos integrantes do próprio órgão promotor da licitação, seja com ajuda de terceiros que detêm especialização sobre o tema;
- c) a declaração ou ato motivado da autoridade competente de que os bens postos a leilão não servem mais ao Poder Público.

Naquela ocasião assinalou-se, com base na doutrina, os cuidados na condução do procedimento de alienação de bens integrantes do patrimônio público, especialmente no que diz respeito ao cumprimento das formalidades legais e do interesse público que deve presidir decisão naquele sentido.

Tal alerta se deu em razão das particularidades dos objetos sujeitos a alienação — veículos sem descrição pormenorizada, com fabricação máxima de até quatro anos contados de 2012, sem descrição do estado de conservação —, do momento em que se faria o leilão — final de mandato — e do preço fixado como piso para alienação — discrepante com a intitulada tabela Fipe e sem suporte em avaliação prévia. Também discorreu-se sobre a existência de justificativa do prefeito “sobre a decisão de alienar os bens indicados no edital, uma vez que, como dito pelo denunciante, estão os veículos em pleno uso.”

Ao final, a unidade técnica concluiu que:

[...] o edital do Leilão n. 01/2012 apresenta como irregularidade a ausência de detalhamento dos bens a serem leiloados.

Considerando que não há elementos no edital que possam ser utilizados para aferir se os valores dados aos bens contou com a antecedente avaliação, que eles se encontram muito abaixo do praticado pelo mercado que, segundo o denunciante, os mesmos estão sendo utilizados no transporte de pessoas, que mandato da atual gestão encerra-se em menos de 30 dias e que o leilão está previsto para 11/12/2012, entende-se que esta Corte de Contas pode determinar a suspensão liminar do certame.

Entende-se, por fim, que o Prefeito Municipal de Riachinho e os membros da Comissão Permanente de Licitação, Srs. L. V. R. L. (Presidente), C. G. M. (Secretário) e E. N. S. (Vogal), estes últimos subscritores do edital, podem ser intimados para apresentar cópia integral do procedimento licitatório, com o objetivo de se aferir a existência de avaliação prévia dos bens, a descrição completa de cada um e, ainda, da necessária justificativa a respeito da opção de aliená-los. (grifo nosso)

Análise

O art. 44 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, disciplina que “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”.

Na decisão de suspensão do certame o conselheiro relator determinou aos responsáveis a paralisação da licitação, a remessa da íntegra do procedimento licitatório, bem como o apontamento de qual seria a destinação do capital arrecadado com a alienação dos bens móveis.

A licitação foi suspensa, conforme comprovantes a fls. 84-85, e a íntegra do Processo Licitatório n. 048/2012 — Leilão n. 001/2012 — foi entregue, a fls. 56-83. Contudo, os responsáveis não informaram qual seria a destinação do capital arrecadado com a alienação dos bens do leilão.

No que tange à instrução do procedimento do leilão propriamente dito, este Tribunal em oportunidades passadas sinalizou que para ocorrer a alienação de bens públicos, sejam móveis ou imóveis, inservíveis ou não, deve haver interesse público devidamente justificado e avaliação prévia do bem (Consulta n. 720.900. Relator: conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 27/05/2009; Consulta n. 838.957. Relator: cons. Mauri Torres. Sessão do dia 14/09/2011).

No que interessa para o deslinde da questão sob exame, verifica-se da documentação enviada que:

- a) A alienação foi justificada devido ao estado de conservação e funcionamento dos veículos, à quilometragem rodada e ao custo de recuperação e manutenção, a fls. 59-60, 72.
- b) O laudo de avaliação a fls. 75-76 consigna que o valor da avaliação foi resultado de diligências necessárias, do valor médio de mercado, do estado de conservação e funcionamento dos veículos, dos pequenos defeitos generalizados, da quilometragem rodada, do custo de recuperação e demais particularidades.

Consoante apontado no exame inicial, o qual permitimo-nos reiterar, sobreleva importância no rigor formal nas licitações, porquanto

o ato administrativo é formal por excelência, e a formalidade, como tenho dito, não deriva do capricho do legislador, mas da necessidade de se registrar o ato. A natureza pública impõe ao administrador o dever de prestar contas de seus atos e a demonstração da lisura com que se procede só é possível por meio documental. (Recurso de Revisão n. 640.463. Relator: cons. Moura e Castro. Sessão do dia 13/08/2003)

Do que contém os autos, a autoridade municipal, de fato, declina as razões para alienar os bens, mas não lastreia essas razões em provas que as legitimem.

Como se sabe, no âmbito da administração pública há toda uma fase antecedente para comprar um bem, que, sem a adequada caracterização de seu objeto, enseja a nulidade do ato e a responsabilidade de quem lhe deu causa. Sabe-se também que a fase interna das licitações destinadas às compras é constituída, dentre outros elementos, de pesquisas de mercado para nortear a Administração na futura obtenção da proposta mais vantajosa depois de inaugurada a fase externa do certame.

Por força da formalidade do ato administrativo, deve ser dispensado ao leilão, na medida do possível e guardadas as devidas proporções, o mesmo cuidado dispensado às compras, mínimo que seja, na formalização da fase interna do procedimento licitatório, de modo que confira e traduza a tutela salutar sob o bem público e a legitimidade que deve pautar as ações conduzidas pelos administradores.

Com efeito, convém que a fase interna do Leilão n. 001/2012 seja composta de:

- a) registros fotográficos para validar a informação acerca do estado de conservação e dos defeitos generalizados nos veículos;
- b) quilometragem dos veículos;
- c) orçamentos colhidos nas oficinas mecânicas para suportar as seguintes informações: estado de funcionamento, custo de recuperação dos veículos, etc.

Quanto à letra (c) e à falta de elementos objetivos para considerar o veículo inservível ou antieconômico e, portanto, passível de alienação, a municipalidade, caso não tenha disciplina legal ou regulamentar sobre a matéria, pode tomar como parâmetros os percentuais de 50% sobre o seu valor de mercado (art. 2º, da Instrução Normativa n. 3, de 15 de maio de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e 40% sobre a referência utilizada para cálculo de tributação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (art. 36 do Decreto Estadual n. 44.710, de 30 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a administração da frota de veículos pertencente à administração pública direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes que recebem recursos do Tesouro Estadual).

Por fim, a municipalidade, na fase interna do procedimento licitatório do leilão, deve dar densidade aos arts. 85, 89, 94 e 106 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

[...]

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

[...]

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 106. A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá as normas seguintes:

I — os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço;

II — os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;

III — os bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras.

§ 1º Os valores em espécie, assim como os débitos e créditos, quando em moeda estrangeira, deverão figurar ao lado das correspondentes importâncias em moeda nacional.

§ 2º As variações resultantes da conversão dos débitos, créditos e valores em espécie serão levadas à conta patrimonial.

§ 3º Poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

Assim, além dos elementos citados, os autos carecem do número patrimonial dos bens e respectivos valores registrados na Contabilidade, caso haja, porquanto há veículos cuja fabricação remonta aos anos de 1987 e 1996 (lotes 7 e 8 do edital do Leilão n. 001/2012) e de lote constituído de 2,5 toneladas de sucata (lote 12).

Um último apontamento quanto a esse lote foi precificado em R\$250,00. A toda evidência trata-se de valor módico, o que, a princípio, tornaria inútil a atuação da Corte de Contas a considerar que o custo de controle se tornaria superior aos valores envolvidos na tutela.

Contudo, na falta de individualização, não há como saber o que foi avaliado. Há casos na administração, resquícios do período inflacionário, de bens patrimoniais registrados no valor histórico de R\$0,01, consequência da desvalorização da moeda, quando o valor real é expressivo e recomenda a atuação estatal na sua proteção.

Assim, entende este órgão técnico — em benefício da transparência dos atos administrativos, do controle e do conhecimento da situação patrimonial que seria pertinente e legal (arts. 89 e 94 da Lei n. 4.320/64) — que o

lote 12 do edital do Leilão n. 001/2012 fosse, se possível, inventariado e decomposto em itens pormenorizados, com identificação patrimonial, e os respectivos valores registrados na Contabilidade, caso se tratassem de bens permanentes, notadamente porque, depois da alienação, a consequência natural dos lotes alienados é a baixa patrimonial — o que certamente não é possível de ser levado a efeito na hipótese de os bens não serem individualizados e caracterizados, podendo afetar, por conseguinte, a interpretação do resultado do exercício e a colocar sob séria e grave ameaça o patrimônio público.

2 CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende este órgão técnico que a instrução do procedimento que culminou no edital do Leilão n. 01/2012 e o edital propriamente dito possuem as seguintes irregularidades que justificam a manutenção da suspensão do certame:

- a) ausência de informação quanto à destinação do capital arrecadado com a alienação dos bens do leilão, nos termos do art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- b) ausência de complemento de dados para detalhar a especificação dos veículos a serem leiloados, em que pese a vistoria por parte dos interessados suprir eventuais omissões de dados;
- c) ausência de registros fotográficos para validar a informação alusiva ao estado de conservação e dos defeitos generalizados nos veículos;
- d) ausência de quilometragem rodada pelos veículos;
- e) ausência de orçamentos colhidos nas oficinas mecânicas para suportar as informações alusivas ao estado de funcionamento, custo de recuperação, etc., de modo que caracterize a natureza inservível ou antieconômica dos veículos, parametrizado, caso inexistir lei ou regulamento municipal a respeito, pelos percentuais de 50% sobre o seu valor de mercado (art. 2º da Instrução Normativa n. 3, de 15 de maio de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e 40% sobre a referência utilizada para cálculo de tributação do IPVA (art. 36 do Decreto Estadual n. 44.710, de 30 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a administração da frota de veículos pertencente à administração pública direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes que recebem recursos do Tesouro Estadual);
- f) ausência de numerações patrimoniais dos veículos e dos valores registrados na Contabilidade, caso haja;
- g) dada à generalidade do lote 12 do Leilão n. 001/2012 — “2,5 toneladas de sucata” — o objeto, se possível, deveria ter: inventário do lote, decomposto em itens pormenorizados, com identificação do número de patrimônio e valor contabilizado, caso se tratassem de bens permanentes, a fim de possibilitar a exata composição patrimonial e respectiva baixa após alienação.

Entende-se igualmente que, após o envio dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o prefeito municipal de Riachinho e os membros da Comissão Permanente de Licitação, Luan Vinícius Rodrigues de Lima (presidente), Cléber Gontijo de Mendonça (secretário) e Elton Nobre da Silva (vogal), podem ser citados para apresentarem defesa quanto aos apontamentos descritos e ainda quanto àqueles eventualmente feitos pelo *Parquet* de Contas.

Considerando, por fim, que a intenção do denunciante, que passou à condição de prefeito a partir de 1º de janeiro de 2013, era a de suspender o leilão ao fundamento de que o seu antecessor, em 2012, desejava realizar a venda de parte da frota municipal com o intuito de prejudicar a futura administração, o que leva a supor que o interesse do atual gestor era o desfazimento do procedimento licitatório em exame, sugere-se que, caso a Administração

opte por revogar ou anular o certame, nos termos do art. 49 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, promovendo a elaboração de novo edital com objeto idêntico ou similar ao ora analisado, remetam-no ao Tribunal para exame, acompanhado da documentação invocada nesta análise, no prazo e nas condições assinaladas pelo conselheiro relator.

À consideração superior,

Cael/Daeep, 30 de janeiro de 2013.

Belarmino José da Silva Neto

Analista de Controle Externo

TC 02709-7