TC nº 72-007.646.99-86

2º Julgado

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PFM. Decisão que julgou irregular o leilão da venda de veículos inservíveis. SFMSP. CONHECIDOS. PROVIDOS para acolher os efeitos financeiros. Votação unânime.

2.929ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 08/03/2018

1º Julgado

ANÁLISE. LEILÃO. SFMSP. Venda de veículos inservíveis. Ausência de relatório circunstanciado. IRREGULAR. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 112, LOM. Art. 17, II, XXII, § 5º, 53, § 1º, Lei 8.666/93. III, Res. 10/97 SFMSP.

2.742ª Sessão Ordinária

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de embargos de declaração, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos embargos opostos, eis que tempestivos e presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 144 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, no mérito, em dar-lhes provimento para acolher os efeitos financeiros do Leilão 1/1997, promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 5 de julho de 2017.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 372/382) contra o V. Acórdão de fls. 369/370, que, por unanimidade, julgou irregular o Leilão 1/97, promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo, cujo objeto foi a alienação de diversos veículos para a Autarquia.

Na citada decisão restou assentado ainda, por maioria de votos, que deixava de apenar os responsáveis em razão das características próprias do feito, cuja duração acabou por tornar inócua a adoção de medidas punitivas contra os agentes públicos envolvidos.

Alega o embargante, em suas razões, haver obscuridade ou "omissão involuntária" no Acórdão, uma vez que a decisão restou silente quanto à aceitação (ou não) dos efeitos financeiros.

Destacou o interessado que ainda que referida aceitação fosse decorrência lógica da argumentação desenvolvida no v. Acórdão, uma vez que as razões excepcionais que serviram para justificar o perdão das penalidades impõe, *a fortiori*, a expressa aceitação dos efeitos financeiros.

Ressaltou também que a própria decisão embargada parece ter reconhecido que, a despeito da irregularidade constatada, *"restou comprovado que os valores arrecadados com o leilão superaram os valores mínimos estipulados, como se lê no voto do Nobre Conselheiro Relator"* (fl. 358), denotando assim a conclusão que não há nos autos nenhuma apuração de eventual valor pago a maior, ou mesmo a confirmação de que os preços naquelas circunstâncias específicas destoavam do valor de mercado.

Assim, pleiteia o Órgão Fazendário o conhecimento e provimento dos presentes Embargos para que reste esclarecida a dúvida suscitada, de forma que fique expressamente consignado o reconhecimento dos efeitos financeiros do leilão ocorrido em 1997.

Intimados para conhecimento e manifestação acerca Acórdão ora embargado, os interessados deixaram transcorrer "*in albis"* o prazo para eventual interposição de recurso, conforme fls. 403/406, cabendo registrar o suposto falecimento do Sr. Luiz Antonio Fernandes, Coordenador da Comissão Especial de Alienação, à época, nos termos do quanto certificado à fl. 402-verso.

Na sequência a Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo conhecimento e provimento dos presentes Embargos.

Ao final, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento dos Embargos em exame e, no que toca ao mérito, entendeu que o v. Acórdão embargado carece de esclarecimentos quanto à aceitação ou não dos efeitos financeiros, razão pela qual manifestou-se pelo seu provimento.

Este é o Relatório.

VOTO

Em julgamento Embargos de Declaração opostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, contra o V. Acórdão que, por unanimidade, julgou irregular o Leilão 1/97, promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo, cujo objeto foi a alienação de diversos veículos.

Alega o embargante haver obscuridade ou "omissão involuntária" no Acórdão, uma vez a decisão restou silente quanto à aceitação (ou não) dos efeitos financeiros do Leilão em epígrafe.

Em sede de preliminar, conheço dos presentes Embargos, eis que tempestivo e presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 144 do Regimento Interno desta Corte.

No que toca ao mérito, em razão das peculiaridades dos presentes autos, entendo que as ponderações aduzidas pelo Embargante mostram-se procedentes.

Isso porque no Acórdão embargado, em que pese a conclusão pela irregularidade do Leilão 1/97, restou assentado a não aplicação de qualquer penalidade aos responsáveis, tendo em vista as peculiaridades dos autos, cujo tempo de duração até o seu julgamento redundou por tornar inócua a adoção de medidas de caráter punitivo contra os agentes públicos envolvidos, como ressaltado no voto do E. Conselheiro Roberto Braguim, para quem a *"(...) constatação que dos autos emerge situação consumada, já acomodada ao mundo jurídico, o que esvazia os propósitos corretivo e educativo inerentes à imposição de penalidade".*

Ademais, conforme delineado no meu Voto inicial, a falha que conduziu ao julgamento pela irregularidade do Pregão examinado decorreu da ausência de relatório circunstanciado da Comissão Especial de Licitação, contendo valores mínimos, estado e uso dos bens, em desacordo com o disposto no inciso III da Resolução 10/97, fato que comprometeu que se atestasse a correta avaliação

dos veículos leiloados. Contudo, como ressaltei naquela ocasião "*restou comprovado que os valores arrecadados com o leilão superaram os valores mínimos indicados*", não ficando demonstrada assim a existência de dano ao erário.

Outrossim, considerando a natureza da modalidade licitatória tratada nestes autos – Leilão - entendo que, de fato, a decisão embargada contém omissão que deve ser suprida, uma vez que o pronunciamento da aceitação ou não dos efeitos financeiros deve ser feita no momento do exame da licitação, tendo em vista que não haverá fase de execução contratual, como nas demais modalidades de contratação julgadas por esta Corte.

Nesses termos, dou provimento aos presentes Embargos para acolher os efeitos financeiros do Leilão 1/97, promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é o meu voto, Senhor Presidente.

1º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 2.736ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular o Leilão 1/97, promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo, visto que:

– a alienação de bens móveis pela Administração depende de prévia avaliação e descrição pormenorizada dos respectivos bens, nos termos do artigo 112, "caput", da Lei Orgânica do Município, bem como dos artigos 17, inciso II, 22, § 5º, e 53, § 1º, da Lei Federal 8.666/93;

– o inciso III da Resolução 10/97 do próprio Serviço Funerário do Município de São Paulo prevê que a Comissão Especial "deverá elaborar relatório circunstanciado, sugerindo os valores mínimos, levando em consideração os preços praticados no mercado, estado de uso dos bens e as transformações que tenham recebido";

– em razão da ausência do mencionado relatório, os documentos colacionados nestes autos não foram capazes de atestar a adequada avaliação dos veículos leiloados, embora tenha restado comprovado que os valores arrecadados com o leilão superaram os valores mínimos estipulados.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, nos termos de sua declaração de voto apresentada, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, em deixar de apenar os responsáveis em razão das características próprias deste feito, cuja duração acabou por tornar inócua a adoção de medidas punitivas contra os agentes públicos envolvidos.

Vencido, em parte, o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator que, ante a ausência de legislação municipal específica sobre o instituto da prescrição, valendo-se dos princípios da simetria e da isonomia, adotou, por analogia, o prazo quinquenal federal para o fim de decretar a extinção da punibilidade, pela prescrição, deixando, portanto, de apenar os responsáveis.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em propor que os elementos relacionados à prescrição que nortearam o voto do Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator sejam encaminhados ao Grupo que cuida de estudar a referida figura jurídica no âmbito desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 14 de maio de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se da análise do Leilão nº 01/97 promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo, em atendimento à determinação contida no Venerando Acórdão que julgou as **contas de 1997** da Autarquia.

O objeto do leilão consistiu na venda de 17 (dezessete) veículos, devidamente baixados do Patrimônio, conforme relação, no estado em que se encontravam.

A Divisão Técnica VI, após análise, apontou as seguintes irregularidades:

a) Não foi atendida a Resolução nº 10/97, artigo 1º, inciso III, relativo à obrigatoriedade de se elaborar relatório circunstanciado, sugerindo valores mínimos, estado e uso dos bens e as transformações que tenham recebido;

b) O prazo mínimo estabelecido para publicação do certame no Diário Oficial e em jornal de grande circulação não foi atendido, contrariando o estabelecido no inciso III, parágrafo 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 8.666/93;

c) Ausência da ata de abertura, conforme preceitua o parágrafo 2º, do artigo 53, da Lei Federal nº 8.666/93;

d) O valor de R$ 2.130,00 (dois mil, cento e trinta reais), descontado do apurado no leilão (R$ 42.300,00 – quarenta e dois mil e trezentos reais) - que serviu como cobertura para pagamento das despesas com publicações -, desobedeceu ao inciso I, do artigo 32, da Lei Municipal nº 10.544/88;

e) No processo administrativo consta apenas o relatório de prestação de contas emitido pelo escritório “Santos Frazão Leiloeiros Oficiais”.

A Assessoria Jurídica manifestou-se pela irregularidade do procedimento, sugerindo a aplicação de sanção aos responsáveis pela desídia constatada.

Diante das irregularidades apuradas foram intimados os responsáveis à época, a saber:

- Membros da Comissão Especial: Vera Lúcia Simone Torres, Ronaldo Leite da Fonseca, Fernando Eleutério e Sergio Luiz de Miranda.
- Coordenador da Comissão: Luiz Antonio Fernandes, e
- Superintendente: Ignázio Gandolfo.

Para análise das defesas apresentadas, os autos retornaram à Assessoria Jurídica que, por entender idênticas em seu conteúdo e forma, manifestou-se conjuntamente, apontando que os documentos colacionados são repetitivos e em nada contribuíram para modificar as conclusões anteriores, exceto com relação à ata de abertura que, ao final, considerou regular o procedimento adotado.

Em nova manifestação nos autos, a Divisão Técnica VI ponderou o que segue:

a) Desatendimento à Resolução nº 10/97 quanto ao relatório circustanciado dos bens:

Diante da ausência de informações sobre e estado dos veículos na ocasião, preço de mercado e outros parâmetros que seriam

evidenciados no referido relatório, não há como se manifestar a respeito da correta avaliação dos bens à época.

b) Inobservância quanto a prazo mínimo estabelecido para publicação do certame:

Houve, de fato, antecipação de um dia nos termos do regramento legal e não se verifica justificativa para essa irregularidade nas defesas apresentadas.

c) Ausência da ata de abertura:

A entrega dos bens arrematados nas condições estabelecidas no instrumento convocatório, comprovada pela guia relativa ao recolhimento dos valores de arrematação, sana a impropriedade apontada.

d) Despesas com publicidade no valor de R$ 2.130,00 (dois mil, cento e trinta reais):

A alegação de que as despesas com a publicação do edital por intermédio do leiloeiro oficial diminuiriam os custos não merece receptividade, pois caberia à própria administração promover diretamente essas despesas.

e) Ausência de documentos representativos da contratação:

Constatou-se que a nota de venda a ser expedida pelo Leiloeiro Oficial foi suprimida pela emissão das notas fiscais de concretização do negócio, entretanto, em desacordo com o edital.

A Procuradoria da Fazenda Municipal questionou o eventual prejuízo suportado pela Autarquia em decorrência da alteração dos critérios de promoção de publicidade e do quanto apurado na arrematação. Requereu, nesse sentido, uma nova oitiva da Auditoria.

Em atendimento, a Divisão Auditora informa que o princípio da economicidade não autoriza a realização de procedimento em desacordo com a legislação aplicável e que os valores arrecadados com o leilão superaram os valores mínimos estipulados. Entretanto, restou prejudicada a comparação dos valores auferidos com o mercado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as considerações e opinou pela irregularidade do procedimento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se pelo conhecimento da auditoria, entendendo que a questão da economicidade deveria nortear o julgamento quanto à regularidade dos procedimentos.

A Secretaria Geral, na esteira das manifestações dos órgãos técnicos deste Tribunal manifestou-se pela irregularidade do certame.

É o RELATÓRIO.

VOTO

A alienação de bens móveis pela Administração depende de prévia avaliação e descrição pormenorizada dos respectivos bens, nos termos do artigo 112, "caput", da Lei Orgânica do Município[1], bem como dos artigos 17, inciso II, 22, parágrafo 5º e 53, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Além disso, prevê o inciso III, da Resolução nº 10/97, do próprio Serviço Funerário do Município de São Paulo, que a Comissão Especial "deverá elaborar **relatório circunstanciado**, sugerindo os valores mínimos, levando em consideração os preços praticados no mercado, estado de uso dos bens e as transformações que tenham recebido".

Em razão da ausência **do mencionado relatório**, os documentos colacionados aos autos não foram capazes de atestar a adequada avaliação dos veículos leiloados. Entretanto, restou comprovado que os valores arrecadados com o leilão superaram os valores mínimos estipulados.

Em face das falhas detectadas no procedimento licitatório, julgo **IRREGULAR** o Leilão nº 01/97 promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo, acompanhando o entendimento dos órgãos técnicos deste Tribunal.

Não obstante, deixo de apenar os responsáveis por entender que o transcurso do tempo em questão impõe a perda da pretensão punitiva.

Isto porque, do ponto de vista da prática processual, há que se levar em conta o direito fundamental à duração razoável do processo previsto no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

A duração razoável do processo encontra justificativa na necessidade de estabilização das relações entre o administrado e a Administração, em obediência ao princípio da segurança jurídica.

Ressalta-se, nesse sentido, o instituto da prescrição. Com referência a seus fundamentos SANTIAGO DANTAS afirma:

*"Esta influência do tempo, consumido do direito pela inércia do titular, **serve a uma das finalidades supremas da ordem jurídica, que é estabelecer a segurança das relações sociais**. Como passou muito tempo sem modificar-se o atual estado de coisas**, não é justo que se continue a expor as pessoas à insegurança que o direito de reclamar mantém sobre todos, como uma espada de Dâmocles**. A prescrição assegura que, daqui em diante, o inseguro é seguro; quem podia reclamar não mais pode".*[2]

Na mesma linha, entende SÍLVIO RODRIGUES:

---

[1] Art. 112 – A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[2] *Apud* BARROSO, Luis Roberto. *A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da lei nº 9.873/99*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 4, 2001.

"Mister que as relações jurídicas se consolidem no tempo. Há um interesse social em que situações de fato que o tempo consagrou adquiram juridicidade, para que sobre a comunidade não paire, indefinidamente, a ameaça de desequilíbrio representada pela demanda".[3]

Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

"Quando não houver especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deverão ser decididos por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre". [4]

Segundo Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, a maioria dos doutrinadores administrativistas entendem que, *"no silêncio da lei, a prescrição administrativa ocorre em **cinco anos**, nos termos do Decreto nº 20.910/32".*[5]

Verifica-se que apenas são **imprescritíveis** as ações de ressarcimento decorrente de ilícitos que causem danos ao erário, nos termos do artigo 37, parágrafo 5º, da Constituição Federal.

Sobre esse assunto, no âmbito federal, a Lei nº 9.873/1999, estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva ao dispor em seu artigo 1º que prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

No Município de São Paulo a legislação é silente sobre o tema, dispondo apenas sobre o prazo de 10 (dez) anos para anulação, revogação e convalidação de seus atos, segundo o artigo 48-A, da Lei nº 14.614/2007.

Ante a ausência de legislação municipal específica sobre o assunto, valendo-me dos princípios da simetria e da isonomia, adoto, por analogia, o prazo quinquenal federal no presente caso concreto para o fim de decretar a extinção da punibilidade, pela prescrição, não mais cabendo a pretensão punitiva deste Tribunal.

Após as comunicações de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.(**2.736ª S.O.**).

Declaração de voto apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim:

Não pairam dúvidas quanto à conduta irregular dos agentes públicos responsáveis pelo Leilão nº 01/97, promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo, implicando falhas de várias ordens, desde a

---

[3] *Direito Civil.* Editora Saraiva: São Paulo, volume 1, 1998, p.321.

[4] *Curso de Direito Administrativo.* Ed. Malheiros: São Paulo, ed. 11ª, 1992, p. 94.

[5] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit. p. 597-598.

ausência de relatório a respeito do estado e uso dos bens até a falta dos competentes recibos de compra e venda emitidos pelo leiloeiro aos arrematantes, como ressaltado, a propósito, pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator.

Desse modo acompanho Sua Excelência no que diz respeito à rejeição do Leilão em foco.

No que concerne à apenação dos servidores responsáveis, deixo igualmente de aplicar-lhes qualquer penalidade, não porque tenha ocorrido prescrição em relação à sua eventual aplicação, mas exclusivamente pelas características próprias deste feito, cuja duração acabou por tornar inócua a adoção de medidas punitivas contra os agentes públicos envolvidos.

Cumpre-me deixar meridianamente claro, e por isso insisto, que esta minha conduta não se ampara na suposta prescrição da pretensão punitiva, mas sim na constatação que dos autos emerge situação consumada, já acomodada ao mundo jurídico, o que esvazia os propósitos corretivo e educativo inerentes à imposição de penalidade.

Fico bastante à vontade para não considerar, por ora, os desdobramentos que defluem do aferimento de prescrição, visto que a matéria é objeto de estudos no âmbito desta Corte. Assim, tão logo encerradas as análises pertinentes, sem dúvidas este Colegiado melhor deliberará levando em conta as conclusões que vierem a ser alcançadas.

A propósito, tomo a liberdade de propor que os elementos relacionados à prescrição que nortearam o Voto do Conselheiro João Antonio sejam encaminhados ao Grupo que cuida de estudar a referida figura jurídica, pois sem dúvida serão de grande valia, em face da agudeza que os reveste.

É o voto.