

## RELATÓRIO PRÉVIO Nº 036/96

PROCESSO TC Nº 9505885-0;  
ASSUNTO: CONSULTA;  
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM;  
CONSULENTE: GEOVÁ LUSTOSA BARRETO CABRAL ( PREFEITO);  
RELATOR: CONS. ADALBERTO FARIAS.

### I

Versa a consulta em epígrafe sobre alienação de ações da CELPE, matéria que gerou uma série de processos de auditoria especial em Prefeituras que procederam a venda das ações que detinham e que resultou, nesta corte, em sua grande maioria, no julgamento pela irregularidade das vendas.

Indaga o consultante sobre a modalidade de licitação a ser adotada, qual o critério para fixação de preços mínimos e quais os demais procedimentos legais a serem cumpridos (cf. fls. 01).

Os autos foram por mim encaminhados à Coordenadoria de Controle Externo para emissão de parecer, vez que havia passado por aquela Coordenadoria grande quantidade de processo sobre a matéria.

O próprio Auditor das Contas Públicas que procedeu à análise de todos os processos de auditoria especial em Prefeituras que alienaram ações da CELPE subscreveu o Parecer de fls. 05 a 07 respondendo uma a uma as indagações presentes na consulta.

### II

Filio-me as considerações tecidas no parecer do competente Auditor das Contas Públicas, salvo com relação a um ponto, qual seja: a faculdade de se proceder a uma licitação para a venda de ações da CELPE.

Com a devida *venia*, entendo que a realização de licitação para venda de ações da CELPE, que não são negociáveis em bolsa, é obrigatória e não facultativa, pelas razões que aduzirei.

É certo que a interpretação estritamente literal do art. 17, inciso II, alínea "c" da Lei que rege as licitações públicas - Lei nº 8.666/93 - resulta no entendimento de que a venda de qualquer ação, independente de ser ou não negociada em bolsa de valores, é dispensada de licitação. E a adotar-se a estrita literalidade entendo que a interpretação haveria de

ser outra. A hipótese em que está enquadrado o dispositivo supramencionado é de licitação dispensada e não dispensável, o que significa dizer que a venda de ações não seria facultativa mas sim que a própria lei já dispensou a licitação- dispensa *ex vi legis*.

Todavia, a interpretação apenas literal de um dispositivo legal revela-se sempre insatisfatória. Não que se pretenda dispensar o aspecto filológico do dispositivo, mas que se tenha consciência que a interpretação literal é apenas o início, o começo, o ponto de partida da hermenêutica.

Não se pode olvidar a interpretação lógica, nela inserida a teleológica, a interpretação sistemática e a interpretação histórica, que devem necessariamente complementar a anacrônica interpretação literal. O dispositivo de uma lei não pode ser interpretado isoladamente, dissociado do contexto em que está inserido. As leis e os dispositivos nela inseridos fazem parte de um sistema que vem a ser o ordenamento jurídico. Também não se pode interpretar um dispositivo sem perquirir a sua finalidade, a sua razão de existir.

É exatamente ao buscar a adequação do artigo 17, II, "c" da Lei nº 8.666/93 ao contexto em que ele está inserido, que se constata a sua total antinomia, na forma em que está redigido, com todo o sistema que rege as licitações públicas.

Ademais, carece de lógica a interpretação de que a venda de ações, qualquer que seja a sua forma de comercialização, seja dispensada de licitação.

Insiro nas hipóteses de licitação dispensada a alienação de ações quando negociadas em bolsa. Justamente porque a bolsa de valores funciona como um leilão em que a competitividade é patente. O interesse público está resguardado já que na bolsa atinge-se o real preço das ações. Diferentemente é o caso das ações não negociadas em bolsa. Não encontro qualquer razão para se dispensar a licitação. Muito pelo contrário. Impõe-se, como forma de assegurar o princípio da igualdade, a licitação.



Mas como conciliar o resultado da interpretação lógico-sistemática quando se vai de encontro à expressa disposição legal, em seu aspecto fisiológico? A resposta é simples: não há o que conciliar. É apenas o resultado a que se pode chegar após aplicação do processo hermenêutico. São as diversas espécies de interpretação quanto ao resultado alcançado. Sabemos que a interpretação quanto ao seu resultado pode ser declarativa, extensiva, restritiva ou modificativa.

A interpretação é declarativa quando se constata que o enunciado do dispositivo corresponde exatamente ao sentido que possui.

A interpretação é extensiva quando se conclui que a fórmula legal utilizada é menos ampla do que efetivamente queria se alcançar.

A interpretação é dita restritiva quando o resultado leva a afirmar que o enunciado utilizado foi mais amplo do que a sua intenção.

E, por fim, a interpretação é modificativa ou corretiva quando para se chegar ao sentido e alcance do dispositivo há que se corrigir o seu enunciado.

É exemplo clássico da interpretação o Parágrafo Único do art. 1.119 do Código Civil. Eis o seu enunciado: "**Mas, se da coisa vier a existir, alienação não haverá, e o adquirente restituirá o preço recebido**". O enunciado está incorreto. Há que se corrigi-lo para poder aplicá-lo. Não é o adquirente quem restituirá o preço mas sim o alienante.

De forma semelhante, somente modificando-se o enunciado do art. 17, inciso II, alínea "c" da Lei nº 8.666/93 é que se consegue adequá-lo ao ordenamento jurídico. Passo a explicar.

Da forma que está redigido o dispositivo em apreço, a licitação para venda de qualquer ação seria dispensada, como já vimos, seja ela negociada em bolsa ou não. Isto pelo fato da oração "que poderia ser negociadas em bolsa" encontrar-se entre vírgulas, constituindo uma oração subordinada adjetiva explicativa. Pode, inclusive, ser retirada do período sem prejuízo do entendimento.

Diferente é a análise do período caso inexistisse a primeira vírgula, ou seja, caso ele estivesse redigido da seguinte maneira: "venda de ações que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica". A mesma oração "que poderia ser negociadas em bolsa" passaria a ser uma oração subordinada adjetiva restritiva, indispensável ao entendimento

do período. Desta forma não seriam todas as alienações de ações dispensadas de licitação, mas somente aqueles que fossem negociadas em bolsa.

Somente corrigindo-se o dispositivo é que conseguimos encontrar um sentido, uma razão para a sua existência. Desta forma, o resultado a que chegamos ao empregarmos os processos hermenêuticos é o da interpretação modificativa ou corretiva do enunciado.

Pelo exposto, entendo que a licitação para venda de ações que não são negociadas em bolsa de valores é obrigatória. *In casu*, as ações da CELPE não são negociadas em bolsa, o que torna obrigatória a sua realização.

Mas qual a modalidade a ser adotada?

A modalidade da licitação a ser adotada deverá obedecer aos limites do art. 23 da Lei nº 8.666/93, tendo em vista o valor estimado das alienações.

É de se observar ainda, na forma do § 6º do art. 17 da lei de licitações, a possibilidade de se utilizar a modalidade leilão, nos casos em que o valor estimado da alienação na forma do art. 23 indique a carta-convite como modalidade da licitação.

Há a faculdade, portanto, de se utilizar a carta-convite ou o leilão, caso o valor estimado da alienação não ultrapasse o limite previsto para a tomada de preços. Todavia, torna-se recomendável a adoção do leilão, que possibilita, indubitavelmente, uma maior competitividade, ao permitir a participação de uma maior número de interessados.

Acompanho o opinativo do Auditor das Contas Públicas nos demais aspectos da consulta, apenas com a proposta de que se dê uma resposta mais objetiva.

### III

À vista do exposto, opino que se responda ao consulente nos seguintes termos:

I. A venda de ações deve ter tratamento diferenciado a depender da forma de comercialização: se negociadas em bolsa ou não. Quando negociadas em bolsa, a licitação para venda de ações é dispensada e quando não negociadas em bolsa a venda de ações é obrigatória;

II. A modalidade de licitação a ser adotada deverá obedecer aos limites do art. 23 da



Lei nº 8.666/93, tendo em vista o valor estimado das alienações. É de se observar ainda, na forma do § 6º do art. 17 da lei de licitações, a possibilidade de se utilizar a modalidade leilão, nos casos em que o valor estimado da alienação indique a carta-convite como modalidade da licitação a ser adotada. Em se configurando a faculdade de se adotar a carta-convite ou leilão é recomendável a utilização do leilão, que possibilita, indubitavelmente, uma maior competitividade, ao permitir a participação de um maior número de interessados.

III. A alienação de ações, da mesma forma que a alienação de qualquer bem da Administração Pública, deve ser subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e deve ser precedida de avaliação (*caput*

do art. 17 da Lei nº 8.666/93). A avaliação de ações não negociadas em bolsa, por se tratar de um trabalho altamente técnico e especializado, requer os serviços de profissionais do ramo conhecedores do funcionamento do mercado capazes de avaliar a complexa gama de fatores que influenciam no valor de mercado das ações;

IV. Devem ainda ser observadas as demais formalidades exigíveis para qualquer processo de alienação de um bem público previstas na Lei nº 8.666/93.

Recife, 31 de janeiro de 1996

Luiz Arcoverde C. Filho  
Auditor

## RELATÓRIO PRÉVIO Nº 294/96

PROCESSO	TC Nº 9603280-7;
ASSUNTO:	CONSULTA;
ORIGEM:	FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS DO CABO;
CONSULENTE:	JOAQUIM SEVERINO DA SILVA FILHO (DIRETOR);
RELATOR:	CONS. ROLDÃO JOAQUIM.

### I

Versa a consulta em epígrafe sobre a possibilidade de realização de concurso público por entidade municipal, bem como seus prazos legais, diante da legislação eleitoral que regula as eleições de 03 de outubro deste ano.

### II

A consulta deve ser recebida, haja vista atender aos pressupostos de admissibilidade consignados nas Resoluções TC nº 03/92 e 24/95. A parte é legítima como Diretor maior de autarquia municipal e a consulta está acompanhada de parecer jurídico às fls. 07, verso dos autos. Não bastasse isto, o Prefeito do Município, Sr. Jacó Gomes da Silva, ratificou a consulta do Diretor da autarquia (v. fls. 08).

### III

Tornou-se prática em nosso direito o advento de lei especial para cada eleição que ocorre. A cada eleição, uma lei. Para as eleições que se aproximam não foi diferente. A Lei nº 9.100, de 29.09.95, foi editada para regular as eleições municipais de 03.10.96.

Nos últimos pleitos, a legislação reguladora das eleições específicas tratou da matéria, a exemplo da Lei nº 8.713/93, que regulamentou as eleições de 03.10.94 e da Lei nº 8.214/91, que regulamentou as eleições de 03.10.92, assim como outras anteriores.

Por oportunidade das últimas eleições ocorridas em 03.10.94, este Tribunal à luz da legislação específica que regulamentou o pleito (Lei nº 8.713/94 supracitada), decidiu que não havia óbice à realização de concurso público no período pré e pós-eleito-