

# Veículo acidentado: entrega de outro pela seguradora, em substituição ao sinistrado: exame da viabilidade jurídica da operação

**Joaquim Torres de Araújo**

Juiz Trabalhista

Procurador do Estado do Rio de Janeiro (aposentado)

Com referência a veículo oficial que se envolveu em acidente e à viabilidade de recebimento de indenização sem desfalque da frota do órgão consulente, indaga-se:

**1.** É juridicamente possível que a empresa seguradora entregue um veículo, em substituição do bem sinistrado, ao invés de efetuar o pagamento de uma indenização, a qual reverteria obrigatoriamente para os cofres públicos, sem, no entanto, poder ser utilizada na recomposição da frota?

**2.** Se positiva a resposta anterior, quais os procedimentos a serem adotados pela Administração e qual a forma jurídica de que se deve revestir o negócio em foco?

Aparentemente a consulta decorre da preocupação quanto a empecilho legal à aquisição de veículos pela Administração.

A respeito do tema, prevê a Lei nº 1.081, de 13.04.50:

“Art. 6º - Ao automóveis destinados ao serviço público federal, observadas as condições estabelecidas nesta lei, serão dos tipos mais econômicos e não se permitirá a aquisição de carros de luxo, salvo na hipótese de carros destinados à Presidência e Vice-Presidência da República, Presidência do Senado Federal, Presidência da Câmara dos Deputados, Presidência do Supremo Tribunal Federal e Ministros de Estado.

.....  
Art. 16 – O Poder Executivo regulamentará esta lei, para sua melhor e mais rigorosa aplicação, sessenta dias depois de tê-la publicado.”

Versando da matéria, estabelece a Lei nº 9.293, de 15.07.96, que “dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária para o exercício de 1997 e dá outras providências”:

“Art. 11 – Não poderão ser destinados recursos para atender despesas com:

III – aquisições de automóveis de representação, ressalvadas aquelas referentes a automóveis de uso do Presidente, ex-Presidentes e do Vice-Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Superiores, dos Ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União.”

As expressões “tipos mais econômicos” e “carros de luxo” não foram explicitadas no texto da Lei nº 1.081/50 nem foi editado o regulamento que seu art. 16 prenunciou.

Por outro lado, a Lei nº 9.293/96 igualmente omite elucidação quanto ao sentido de “automóveis de representação”.

Nenhuma das duas normas veda, em termos absolutos, a aquisição de veículos pela Administração Pública. A primeira, porque sua eficácia está contida até hoje pela ausência de regulamentação que precisasse os conceitos de “tipo mais econômico” e de “carros de luxo”. A segunda, porque além de, igualmente, não definir o que sejam “automóveis de representação” não visa diretamente a proibir a aquisição de qualquer veículo, mas a orientar a elaboração da lei orçamentária anual, como prescrito no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

É verdade que o Tribunal de Contas da União tem interpretado como impeditivos de aquisição de veículos, por aquele órgão considerados de luxo, a Lei nº 1.081/50 e os textos das leis de diretrizes orçamentárias que vinham contendo disposições similares à reproduzida no art. 11 da Lei nº 9.293/96.

Aquele próprio Colegiado, entretanto, tem acolhido manifestações que arrefecem a tendência extremista de adotar para aqueles preceitos exegese distanciada da realidade fática.

Em razões apresentadas, por exemplo, no Processo TC nº 300.224/95-8 (DOU, I, 12.02.97, p. 2554/2556) foi dito:

“... anos atrás, veículos com ar condicionado eram sinônimo de “luxo”, ainda porque aquele acessório era uma novidade no mercado. Atualmente quando todos os gabinetes e instalações oficiais do Governo (sem falar das empresas privadas e residências, oficiais e particulares) dispõem desses equipamentos – a utilização de ar condicionado nos veículos já não se constitui em nenhum fato caracterizador de luxo;

.....  
....

O “luxo” há de ser considerado em relação ao acabamento dos veículos (poltronas em couro, câmbio hidramático, computadores de bordo etc), a oferecer um requinte incompatível com a finalidade dos sóbrios veículos de serviço da Administração Pública”.

No mesmo processo manifestou-se o Ministério Público, *verbis*:

“Em relação à Lei nº 1.081, registre-se que foi promulgada em 1950, quando

inexistia no Brasil indústria automobilística. Visava, entre outras coisas, coibir a importação de carros de luxo, fonte de evasão de divisas.

A instalação de inúmeras montadoras de veículos no país, e a contínua incorporação de avanços tecnológicos criaram realidade completamente distinta da vigente na década de 50. Cumpre ao intérprete, portanto, adaptar o espírito da lei a essa nova conjuntura.

Igualmente, não há como recusar o entendimento de que o conceito de luxo contém, intrinsecamente, uma componente subjetiva inafastável. A simples exigência de equipamentos de ar refrigerado em um país tropical como o nosso pode transmutar um carro popular em veículo de luxo?

A utilização de um critério objetivo para aferição de grande sofisticação de um veículo, tal como preço de mercado de veículos automotores, deixa evidente que o Escort GLX 1.8 adquirido deve ser tido como carro popular ou de padrão médio, jamais como de luxo.

Em relação aos utilitários adquiridos, suas características de veículo destinado ao transporte de múltiplas pessoas e cargas permite igualmente afastar a rotulação de luxuoso.”

Em seu voto, acatado na íntegra pelo Plenário do TCU, o relator, Ministro Carlos Atila Alvares da Silva, perfilhando a opinião do Ministério Público, proclamou:

“... a interpretação de qualquer norma deve ajustar-se às circunstâncias do tempo em que foi sancionada e àquelas do momento em que é aplicada... no atual estágio de desenvolvimento da indústria automobilística, o simples fato de um automóvel possuir ar condicionado não é suficiente para conferir-lhe status de “luxuoso”.

A respeito da aquisição de bens pela Administração, ensina José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup> em “Manual de Direito Administrativo”, p. 631:

“Entre as várias formas pelas quais o Poder Público adquire bens, destaca-se a dos contratos. Como qualquer particular, o Estado pode celebrar contratos visando a adquirir bens, já que as entidades em que se subdivide são dotadas de personalidade jurídica, com aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações”.

Acrescenta o mesmo autor, na p. 651:

“permuta é o contrato em que um dos contratantes transfere a outrem bem de seu patrimônio e deste recebe outro bem equivalente. Há uma troca de bens entre os permutantes. A disciplina da permuta é a dos arts. 1.164 e segs. do Código Civil.

A Administração também pode, em certas e especiais situações, celebrar contrato de permuta de bens. Os bens dados em permuta eram públicos e passam a ser privados; os recebidos se caracterizavam como privados e passaram a ser bens públicos. Na verdade, a permuta implica uma alienação e uma aquisição simultâneas.

Exige-se para permuta de bens públicos: a) autorização legal; b) avaliação pré-

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1997.

via dos bens a serem permutados; c) interesse público justificado. A licitação é normalmente dispensada, porque a relação jurídica na permuta atende à situação especial da Administração e do administrado permutante”.

A propósito estabelece a Lei nº 8.666/93:

“Art. 17 – A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

.....  
.....

II – Quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

.....  
.....

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública.”

A eficácia da expressão “permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública”, adotada na alínea b do inciso II do referido art. 17, foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3 (DJU de 10.11.93, p. 23.801). A decisão, porém, se aplica somente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Para a União, a eficácia do dispositivo é plena.

Assim, a permuta de bens móveis da União depende de que o permutante seja órgão ou entidade da Administração Pública.

Diz a Lei nº 8.666/93:

“Art.1º

.....

Parágrafo Único – Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

.....  
.....

Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se:

.....  
.....

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

Comentando este último dispositivo, orienta Marçal Justen Filho:

“Administração Pública – A expressão é utilizada em acepção ampla e não deve ser identificada com “Poder Executivo”. Indica as pessoas de direito público que participam de uma contratação, ainda quando essa contratação se efetiva através de órgãos de Poder Judiciário ou do Poder Legislativo. Além da chamada “Administração Direta” (União, Estados, Distrito Federal, Municípios), a expressão também abrange a “Administração Indireta” (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Além disso, as “fundações” instituídas ou mantidas com recursos públicos e outras pessoas de direito privado sob controle estatal estão abarcadas no conceito.”<sup>2</sup>

Se a seguradora for empresa sob controle de ente público estará incluída no conceito de administração pública referido pela doutrina. Com ela poderá a administração do Tribunal negociar a permuta do veículo sinistrado por outro de propriedade daquela estatal.

Para tanto deverão ser adotados os procedimentos estabelecidos na Lei nº 8.666/93, *scilicet*:

- a) justificação mediante a qual fique demonstrado interesse preferencial da Administração em permutar sobre o de reparar veículo;
- b) avaliação prévia de ambos os bens;
- c) ato da autoridade competente para alienar, que permita a operação e dispensa de licitação;
- d) formalização e publicação do contrato de permuta.

Cumpra advertir que a avaliação do veículo acidentado deverá levar em consideração o estado em que ele se encontra, mas o valor apurado não poderá ser inferior ao que a Administração receberia da seguradora, no caso de perda total. Realmente, o valor do bem de propriedade da União a ser permutado deverá corresponder ao do veículo danificado a que se deve acrescentar o *quantum* de indenização a ser pago pela seguradora.

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 4. ed. Rio de Janeiro : Aide, 1997. p. 49.