

PROCESSO Nº: 1.084.312
NATUREZA: CONSULTA
ORGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
CONSULENTE: ROGÉRIO CÉSAR DE MATOS AVELAR (PREFEITO MUNICIPAL)
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

RELATÓRIO TÉCNICO

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta eletrônica encaminhada pelo Prefeito Municipal de Lagoa Santa, Sr. Rogério César de Matos Avelar, autuada neste Tribunal em 20/12/2019, por meio da qual formula o seguinte questionamento:

- É possível alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsiste inviabilidade de competição?

Depois de autuado, o feito foi distribuído à relatoria do Conselheiro Durval Ângelo, que se manifestou pela admissibilidade da Consulta, em 03/03/2020, ante o atendimento dos requisitos regimentais pertinentes, nos termos dos incisos I a IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno desta Corte.

Em 11/05/2020, a **Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência**, a partir de pesquisa realizada no sistema TCJuris e MapJuris, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, se manifestou conclusivamente no sentido de que esta Corte de Contas não enfrentou, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos termos suscitados pelo consulente.

Não obstante, verificou-se que esta Corte de Contas já deliberou que a alienação de bens imóveis da Administração Pública encontra-se devidamente disciplinada na Lei nº 8.666/93, devendo processar-se, via de regra, por meio de concorrência,

consoante Resumo de Tese reiteradamente adotada, nos termos do parecer da Consulta 898.352¹.

Ante o exposto, vieram os autos à consideração desta Unidade Técnica, para análise técnica, em cumprimento ao despacho do Relator.

2. DA ANÁLISE TÉCNICA

Passamos a analisar a questão suscitada pelo Consulente.

É possível alienar imóvel público, mediante inexigibilidade de licitação, quando subsiste inviabilidade de competição?

Conforme assinalado acima, não foram localizadas deliberações desta Corte, em tese, que tenham enfrentado de forma direta e objetiva, questionamento nos termos ora suscitados pelo consulente.

Não obstante, verificou-se que esta Corte de Contas já deliberou que a alienação de bens imóveis da Administração Pública encontra-se devidamente disciplinada na Lei nº 8.666/93, por meio de concorrência, consoante Resumo de Tese reiteradamente adotada, nos termos do parecer da Consulta nº 898.352:

EMENTA: CONSULTA – MUNICÍPIO – 1) ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS – LEI N. 8.666/93 – REQUISITOS: AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, AVALIAÇÃO PRÉVIA (PARA TODOS, INCLUSIVE PARA OS ENTES PARAESTATAIS) E ADOÇÃO, EM REGRA, DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA – AQUISIÇÃO DE BENS IMÓVEIS DERIVADOS DE PROCEDIMENTO JUDICIAL OU DE DAÇÃO EM PAGAMENTO – ALIENAÇÃO MEDIANTE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA OU LEILÃO.

[...]

a) A alienação de bens imóveis da Administração Pública encontra-se devidamente disciplinada na Lei nº 8.666, de 1993, devendo processar-se, via de regra, por meio de concorrência. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por meio de leilão, a teor do disposto no art. 22 c/c 19 da Lei de Licitações. Consultas nºs. 837.554 (25/05/2011), 708.593 (28/11/2007), 498.790 (24/02/1999), 454.581 (08/10/1997), 390.916 (02/04/1997), 108.720 (03/03/1994) e 95.678 (06/10/1993).

b) A alienação de bens imóveis, nos termos do inciso I do art. 17 da Lei n. 8.666/93, depende de autorização legislativa para órgãos da Administração direta, e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, indúvidas as entidades paraestatais, de avaliação prévia. Consultas nºs. 793.762 (17/03/2010), 720.900 (27/05/2009) e 454.581 (08/10/1997). [...] **(TCEMG, Pleno, Consulta nº 898.352, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz, j. 04/10/2013) (Grifo nosso)**

¹ Consulta n. 898.352. Rel. Cons. Gilberto Diniz. Decisão disponibilizada no DOC do dia 8/11/2013.

De fato, a Lei Nacional de Licitações, Lei nº 8.666/93 prevê expressamente, como regra geral, **a realização de licitação, na modalidade de concorrência**, para a alienação de bens imóveis, nos termos do art. 17, inciso I, ressalvadas as hipóteses de dispensa de licitação (licitação dispensada) nas situações arroladas nas alíneas “a” a “i”:

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:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) dação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i); permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei no 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal indua-se tal atribuição;

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (Grifo nosso)

Esclareça-se que na hipótese de alienação de bens imóveis **cuja aquisição haja decorrido de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento** a autoridade competente poderá adotar **a concorrência ou o leilão**, conforme dispõe o art. 19 da citada legislação:

Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão. (Grifo nosso)

Portanto, ressalvadas as hipóteses de licitação dispensada, nos casos de dação em pagamento, doação, permuta, venda para outro órgão ou entidade da Administração Pública e quando se tratar de alienação de imóveis construídos e destinados ao atendimento de programas habitacionais de interesse social e demais situações disciplinadas pelas alíneas do inciso I do art. 17, da Lei nº 8.666/93, impõe-se a realização compulsória de licitação na modalidade de concorrência para a alienação de bens imóveis da Administração Pública.

Nesse sentido, Diogenes Gasparini leciona acerca da inafastabilidade de procedimento licitatório na modalidade de concorrência na alienação de bens imóveis pela Administração:

A licitação é exigência, em princípio, inafastável do procedimento de alienação de bens públicos, por força dos princípios da igualdade, da moralidade administrativa e da competitividade e, se isso não bastasse, por determinação expressa da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública. Atente-se que não é qualquer espécie de licitação de que se pode valer a Administração Pública para alienar bem imóvel que integra seu patrimônio, pois essa lei exige que seja concorrência. Assim, não importa o valor atribuído ao bem público objeto de alienação ou o custo do procedimento licitatório ou, ainda, a demora na sua realização, pois a modalidade licitatória obrigatória é a concorrência, cuja disciplina é dada pela Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública. A concorrência, no entanto, é dispensada nos casos de dação em pagamento, doação, permuta, venda para outro órgão ou entidade da Administração Pública e quando se tratar de alienação de imóveis construídos e destinados ao atendimento de programas habitacionais de interesse social, conforme se constata com a simples leitura do inc. I. do art. 17 da Lei federal das Licitações. No caso de alienação de bens públicos cuja aquisição haja decorrido de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento a autoridade competente poderá adotar a concorrência ou o leilão, consoante permitido pelo art. 19 dessa lei.²

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) também já se manifestou sobre a obrigatoriedade da adoção da licitação, na modalidade de concorrência, para alienação de bens imóveis, sob pena de nulidade:

Licitação – Alienação de imóvel – Leilão – Impossibilidade – Concorrência – Obrigatoriedade – TJ/MG

² GASPARINI, Diogenes. Alienação de bens públicos: procedimento. Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba: Zênite, n. 122, p. 308, abr. 2004, seção Doutrina.

Para o TJ/MG, **“é nula a licitação para a alienação dos bens de propriedade do Município, se não for observada a modalidade de licitação prevista na Lei Federal nº 8.666/93 (art. 17).** A alienação de bens imóveis na modalidade de leilão somente é admitida sobre bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha ocorrido através de procedimentos judiciais ou dação em pagamento, como permite o art. 19 da citada lei federal, hipótese diversa da que aqui é examinada. Apesar da existência de autorização do Legislativo Municipal para a alienação dos imóveis, **era dever do Município de [omissis] adotar a modalidade de concorrência, como determina a Lei Federal nº 8.666/93,** decorrendo a nulidade formal da inobservância do princípio da legalidade e do desvio de finalidade na prática do ato, frustrando-se, assim, a garantia de atendimento pleno ao interesse público”. (TJ/MG, AC nº 1.0625.04.038883-1/001(1), Rel. Des. Wander Marotta, DJ de 11.02.2011.)

Licitação – Alienação – Bens públicos – Modalidade – Concorrência – TJ/MG

Quanto à modalidade de licitação a ser utilizada na alienação de bens públicos que não são provenientes de processos judiciais nem de dação em pagamento, assim entendeu o TJ/MG: **“É nula a licitação para a alienação dos bens de propriedade do Município, se não observada a modalidade de licitação prevista na Lei Federal nº 8.666/93.** A alienação de bens imóveis na modalidade de leilão somente é admitida sobre bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha ocorrido através de procedimentos judiciais ou dação em pagamento como determina o art. 19 da citada lei federal, hipótese diversa da ora examinada. Em que pese a existência de autorização do Legislativo Municipal para a alienação dos imóveis, **era dever do Município de São João Del Rei adotar a modalidade de concorrência como determina a Lei Federal nº 8.666/93 em razão da inobservância do princípio da legalidade,** o desvio de finalidade na prática do ato, frustrando-se, assim, a garantia de atendimento pleno ao interesse público”. (TJ/MG, AC nº 1.0625.02.020790-2/001, Rel. Wander Marotta, j. em 01.09.2009.) (Grifo nosso)

Como se sabe, **a inexigibilidade de licitação** nada mais é do que o instituto jurídico que traduz as situações nas quais a competição é inviável, o que implica obrigatório afastamento da licitação. O fundamento de validade da inexigibilidade é a inviabilidade de competição, seja ela decorrente da previsão genérica descrita no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93 ou das situações apresentadas nos três incisos do referido dispositivo legal, a título exemplificativo.

Na medida em que a Lei nº 8.666/93 impôs expressamente a realização de licitação para a alienação de bens imóveis, por força do dispositivo do art. 17, inciso I, conforme visto acima, **conclui-se que o legislador não vislumbrou a situação de inviabilidade de competição para o caso, ensejadora da inexigibilidade de licitação do art. 25, *caput*, da citada lei.**

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, respondendo a consulta formulada, concluímos pela impossibilidade de alienação de imóvel público, mediante inexigibilidade de licitação, uma vez que o art. 17, inciso I, da Lei nº 8.666/93 expressamente impôs a realização de procedimento licitatório na modalidade de concorrência para a alienação de bem imóvel da Administração Pública.

À consideração superior.

3ª CFM, 24 de julho de 2020.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7