

**Processo:** 1084312  
**Natureza:** CONSULTA  
**Consulente:** Rogério César de Matos Avelar  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Lagoa Santa  
**Procuradores:** Camila Costa Machado de Lima - OAB/MG 143068, Danielle Diniz Soares Esteves - OAB/MG 126594, Fernanda Márcia de Faria - OAB/MG 142905, João Márcio Pinto Correa - OAB/MG 32168, Juliana Gonçalves Pontes - OAB/MG 107245, Leonardo Farias Alves de Moura - OAB/MG 103413, Mayara Louise de Oliveira Ayres Correa - OAB/MG 172279, Pedro Henrique Sacramento Carneiro - OAB/MG 196048, Rodolfo Compart de Moraes – OAB/RJ 138249  
**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

**TRIBUNAL PLENO – 11/8/2021**

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. ALIENAÇÃO. BENS PÚBLICOS IMÓVEIS. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE. INEXIGIBILIDADE. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. EXCEÇÃO. POSSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL. LEI 8.666/93.

A inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, prevista no art. 25 da Lei 8.666/93, se aplica a alienação de bens imóveis pela Administração Pública.

**PARECER**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) admitir parte da Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: é possível, excepcionalmente, alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsistir inviabilidade de competição, devidamente justificada pelo ente público.

Votaram o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Vencidos, na preliminar, os Conselheiros Wanderley Ávila, Cláudio Couto Terrão e Gilberto Diniz; e, no mérito, vencidos os Conselheiros Gilberto Diniz e Wanderley Ávila. Declarada a suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de agosto de 2021.

**MAURI TORRES**  
Presidente

**DURVAL ÂNGELO**  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 27/1/2021**

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Rogério César de Matos Avelar, Prefeito do Município de Lagoa Santa, nos seguintes termos:

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

Após análise preliminar, admiti a consulta e encaminhei os autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, para os procedimentos previstos no § 2º do art. 210-B do Regimento Interno, que informou não haver deliberação desta Corte sobre os questionamentos suscitados pelo consulente.

Após o retorno dos autos, constatei a ausência de documentos que comprovassem a legitimidade do consulente, conforme exige o art. 210-B, § 1º, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, razão pela qual determinei sua intimação para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, apresentasse seu comprovante de legitimidade, nos termos do art. 210-B, § 3º, inciso I, também do Regimento Interno.

No dia 27/05/2020, em atendimento a intimação, o consulente juntou aos autos cópia de sua Carteira Nacional de Habilitação e do termo de posse como prefeito do município de Lagoa Santa.

Assim, encaminhei os autos a 3º Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que concluiu pela impossibilidade de alienação de imóvel público, mediante inexigibilidade de licitação, tendo em vista que o art. 17, inciso I, da Lei nº 8.666/93 impõe a realização de procedimento licitatório na modalidade de concorrência para a alienação de bem imóvel da Administração Pública.

**II – FUNDAMENTAÇÃO****Preliminar de admissibilidade**

Inicialmente verifico que o consulente é parte legítima e que a consulta versa sobre matéria de competência deste tribunal, contudo parte da presente consulta não preenche os requisitos do § 1º, incisos III e IV do art. 210-B do Regimento Interno.

Art. 210-B A consulta será recebida, por meio de formulário eletrônico disponibilizado no Portal do Tribunal na internet, protocolizada, autuada, distribuída e encaminhada a Conselheiro, para análise dos pressupostos de admissibilidade, observados, no que couberem, os critérios do CAPÍTULO IV do TÍTULO IV deste Regimento.

§ 1º São pressupostos de admissibilidade

I – estar subscrita por autoridade definida no art. 210 deste Regimento;

II – referir-se a matéria de competência do Tribunal;

**III – versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto;**

**IV – conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada;**

V – referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o Conselheiro entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente.

A indagação do consulente no formulário eletrônico é a seguinte: “*É possível alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsiste inviabilidade de competição?*” E, essa parte, trata de matéria em tese, entretanto, no documento anexo o consulente completa os seus questionamentos:

- É possível alienar imóvel público sem prévio procedimento licitatório, por inviabilidade de competição, quando, apesar de originariamente afetado a área não atender à finalidade originária, já estiver na posse de terceiros e encontrar-se dentro de área cujo restante foi concedido a particular, considerando que o seu domínio direto é condicionante para a manutenção das atividades desse?
- Sendo possível, quais as alternativas e os procedimentos que devem ser adotados para adequar e regularizar a situação de forma a transferir a propriedade da área ao particular?

A leitura do documento que complementa a consulta sugere que a dúvida corresponde à situação concreta do cotidiano da municipalidade. A forma como foi formulada a pergunta, notadamente as diversas especificações corroboram o entendimento de que se trata de situação específica, de um imóvel existente no município, o que é vedado pelo Regimento Interno deste Tribunal.

Essa vedação diz respeito a análise de consulta que tenha caráter de assessoramento jurídico, pois eventual resposta teria repercussão direta e imediata sobre questão objetiva, equivalendo-se a uma orientação para situações concretas.

Com relação à segunda pergunta, também existe óbice substancial para admissibilidade da consulta, isso porque não está claro a quais procedimentos o consulente se refere: se são os procedimentos necessários para verificar se a licitação é mesmo inexigível ou se são procedimentos burocráticos para transferência do bem ao particular. A ausência de indicação precisa da dúvida também é óbice ao conhecimento da consulta, como prevê o artigo 210-B reproduzido anteriormente.

Assim, tendo em vista que parte da consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, admito apenas o seguinte questionamento: “*É possível alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsiste inviabilidade de competição?*”

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

Senhor Presidente, o questionamento posto em pauta, sem dúvida, refere-se a imóvel específico que a municipalidade, em certa medida, suspeita de ser impossível recair procedimentos de disputa licitatória. Sendo assim, não admito a consulta em sua integralidade.

**CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:**

Com o relator.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Com o relator.

**CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:**

Senhor Presidente, manifesto a minha suspeição.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, entendo que a consulta – formulário eletrônico preenchido, documentos complementares e comprovantes de legitimidade – é um todo que não deve ser encarado com atenção às suas partes separadamente consideradas. Então, não posso, para privilegiar o que o consulente consignou no formulário eletrônico da consulta, olvidar os contornos do caso concreto por ele delineados em um dos documentos complementares. Por isso, com arrimo nas observações feitas pelo relator, voto pela inadmissão da consulta, por ausentes pressupostos de admissibilidade indicados no § 1º do art. 210-B do Regimento Interno: “versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto” (inciso III) e “conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada” (inciso IV).

É como voto na admissibilidade.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu vou pedir vista na admissibilidade.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)



**RETORNO DE VISTA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
TRIBUNAL PLENO – 23/6/2021**

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Rogério César de Matos Avelar, Prefeito do Município de Lagoa Santa, nos seguintes termos:

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

O relator Conselheiro Durval Ângelo, em preliminar de admissibilidade, esclareceu o seguinte:

A indagação do consulente no formulário eletrônico é a seguinte:

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

E, essa parte, trata de matéria em tese, entretanto, no documento anexo o consulente completa os seus questionamentos:

- É possível alienar imóvel público sem prévio procedimento licitatório, por inviabilidade de competição, quando, apesar de originariamente afetado a área não atender à finalidade originária, já estiver na posse de terceiros e encontrar-se dentro de área cujo restante foi concedido a particular, considerando que o seu domínio direto é condicionante para a manutenção das atividades desse?

- Sendo possível, quais as alternativas e os procedimentos que devem ser adotados para adequar e regularizar a situação de forma a transferir a propriedade da área ao particular?

A leitura do documento que complementa a consulta sugere que a dúvida corresponde à situação concreta do cotidiano da municipalidade. A forma como foi formulada a pergunta, notadamente as diversas especificações corroboram o entendimento de que se trata de situação específica, de um imóvel existente no município, o que é vedado pelo Regimento Interno deste Tribunal.

Feitas essas considerações, o relator considerou que, embora parte da consulta não preenchesse os requisitos de admissibilidade previstos no art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno, um dos questionamentos poderia ser respondido em tese e a consulta deveria ser admitida quanto ao seguinte questionamento: “É possível alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsiste inviabilidade de competição?”

Iniciada a apreciação da preliminar de admissibilidade, em sessão do Tribunal Pleno, ocorrida em 27/01/2021, os Conselheiros Sebastião Helvecio e Cláudio Terrão acompanharam o relator e os Conselheiros Wanderley Ávila e Gilberto Diniz apresentaram divergência, manifestando-se pela não admissibilidade da consulta integralmente, já o Conselheiro José Alves Viana, declarou sua suspeição nos autos.

Nesse momento, pedi vista dos autos para analisar melhor a matéria.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Com efeito, após analisar a matéria e a documentação que foi acostada à consulta, acompanho o relator Conselheiro Durval Ângelo pela admissibilidade de parte da consulta nos exatos termos da preliminar por ele apresentada em seu voto.

## **III – CONCLUSÃO**

Pelo exposto, acompanho integralmente o voto do relator, admitindo a consulta nos exatos termos por ele apresentado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, GILBERTO DINIZ:

Diante da suspeição do Conselheiro José Alves Viana, vou colher o voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, GILBERTO DINIZ:

Pois não.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Tive tempo de refletir sobre essa admissibilidade, em face do pedido de vista do Conselheiro Mauri Torres, e, pedindo vênua ao Relator, vou modificar meu voto para acompanhar a dissidência, nos termos da fundamentação do voto do Conselheiro Gilberto Diniz, pela não admissão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, GILBERTO DINIZ:

Diante da suspeição do Conselheiro José Alves Viana, colho o voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acompanho o Relator pela admissão parcial.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, GILBERTO DINIZ:

APROVADO O VOTO DO RELATOR PELA ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA NOS LIMITES EXPOSTOS EM SEU VOTO, VENCIDOS OS CONSELHEIROS WANDERLEY ÁVILA, CLÁUDIO TERRÃO E GILBERTO DINIZ, COM A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, RAZÃO PELA QUAL VOTOU O CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO.

Passo a palavra ao Conselheiro Relator Durval Ângelo para o mérito.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

#### **Mérito**

O consulente questiona sobre a possibilidade de alienação de imóvel público, por inexigibilidade de licitação quando há inviabilidade de competição. Afirma que, em regra, para que terceiros adquiram um bem público devem ser seguidos os procedimentos do art. 17 das Lei 8.666/1993, mas que a própria Constituição ressalva a regra do procedimento licitatório no art. 37, inciso XXI.

Continua aduzindo que a Lei 8.666/1993 estabelece as hipóteses de contratação direta, seja por dispensa ou inexigibilidade, arts. 17 e 24/25 respectivamente e que o artigo 25 possui um rol exemplificativo de hipótese de inexigibilidade, dentre eles quando “*houver inviabilidade de competição*”.

Reforça seu argumento afirmando que o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já consideraram regulares a alienação de imóvel público por inexigibilidade de licitação.

A Coordenadoria de Deliberações e Jurisprudência, apesar de concluir que este Tribunal não enfrentou de forma direta e objetiva os questionamentos do consulente, verificou que já houve deliberação sobre a alienação de bens imóveis da Administração Pública, consoante resumo de tese reiteradamente adotada, nos termos do parecer da Consulta 898352, de Relatoria do Cons. Gilberto Diniz, disponibilizada no Diário Oficial de Contas no dia 08/11/2013:

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 – 2) AGENTES PÚBLICOS – 2.1) SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO – 2.1.1) OCUPAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO – PREVISÃO LEGAL DE ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO E OUTRAS VANTAGENS – POSSIBILIDADE – 2.1.2) OCUPAÇÃO DE CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL – PERCEPÇÃO DE REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIO – VEDAÇÃO – OPÇÃO REMUNERATÓRIA, DESDE QUE AUTORIZADO PELA LEGISLAÇÃO LOCAL – 2.2) AGENTE POLÍTICO – REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO FIXADO EM PARCELA ÚNICA – VEDAÇÃO DE ACRÉSCIMO DE QUALQUER OUTRA ESPÉCIE REMUNERATÓRIA – PRECEDENTES – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA – CONHECIMENTO DO INTEIRO TEOR DAS CONSULTAS EM [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br).

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, incluídas as entidades paraestatais, de avaliação prévia. Consultas nºs. 793.762 (17/03/2010), 720.900 (27/05/2009) e 454.581 (08/10/1997). **(Grifo nosso)**

Fixado o julgamento de tese, que não merece reparos, fica claro que a alienação de bens imóveis da Administração Pública encontra-se devidamente disciplinada na Lei nº 8.666/1993, devendo processar-se, via de regra, por meio de concorrência – modalidade de licitação, **resta analisar a exceção, qual seja, a possibilidade de inexigibilidade da licitação nesses casos.**

A Unidade Técnica concluiu que, de fato, a Lei 8.666/93 prevê expressamente a realização de licitação na modalidade concorrência para alienação de bens imóveis, nos termos do art. 17, inciso I, ressalvadas as hipóteses de dispensa de licitação, nas situações elencadas nas alíneas “a” a “i”, do mesmo artigo.

Continua sua análise esclarecendo 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”*.

Assim, para a Unidade Técnica, o legislador não vislumbrou situação de inviabilidade de competição para alienação de imóveis públicos, o que possibilitaria a contratação direta por inexigibilidade de licitação do art. 25, caput, da Lei 8.666/1993, razão pela qual, ressalvadas as hipóteses de dispensa, é obrigatória a realização de procedimento licitatório na modalidade de concorrência para a alienação de bem imóvel pela Administração Pública.

### **Análise**

A Constituição Brasileira prevê expressamente em seu art. 37, inciso XXI, que as contratações do poder público devem ser precedidas de licitação e que somente a lei pode abrir exceções. Já o art. 3º da Lei 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

**XXI - ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e **alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (grifos nossos).

O procedimento licitatório visa atender a três exigências públicas: a proteção dos interesses públicos e seus recursos, o respeito aos princípios que regem a licitação e a observância da probidade administrativa e é o procedimento que deve ser adotado pelo Poder Público quando pretender adquirir, alienar, locar bens, contratar serviços ou executar obras. Por essa razão, a Lei 8.666/1993 em seu art. 89 prevê que a não realização da licitação de forma injustificada é punível com detenção de 3 (três) a 5 (cinco) anos:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

As exceções devem ser tratadas de forma restrita, isso é princípio fundamental da hermenêutica, portanto, se houver alguma dúvida quanto à exigibilidade ou dispensa da licitação, deve se atentar para a regra, que é a *exigibilidade*.

A Lei 8.666/1993 cuida, em artigos separados, da dispensa e da inexigibilidade, para Adilson Abreu Dallari, *“a exigibilidade da licitação deve ser interpretada extensivamente, ao passo que a dispensa exige interpretação restritiva”*<sup>1</sup>. José dos Santos Carvalho Filho, também esclarece a questão: *na dispensa, a licitação é materialmente possível, mas em regra inconveniente; na inexigibilidade, é inviável a própria competição*<sup>2</sup>.

A diferença básica, portanto, é que na inexigibilidade não há possibilidade de licitação e na dispensa a lei faculta à Administração o procedimento, dentro das hipóteses estabelecidas nos arts. 17 e 24 da Lei 8.666/1993.

A essência do questionamento trazido pelo consulente é a inviabilidade de competição, portanto, trata-se de licitação inexigível e conforme afirma Eros Roberto Grau, *“a lei não cria hipóteses de inexigibilidade de licitação. Estas constituem eventos do mundo do ser, não do mundo do dever-se jurídico. Hipóteses de inexigibilidade de licitação existem ou não existem no mundo dos fatos”*<sup>3</sup>.

A característica marcante da inexigibilidade de licitação é a inviabilidade de competição, conforme dispõe o art. 25 da Lei 8.666/1993:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

<sup>1</sup> Aspectos Jurídicos da Licitação, Saraiva, 6ª ed., 2003, p. 49.

<sup>2</sup> Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris Editora, 14ª ed., 2005, p. 217.

<sup>3</sup> Trecho copiado da fundamentação da Consulta n. 898575 de relatoria do iminente Conselheiro Mauri Torres.

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Esse artigo autoriza o gestor público, não sem antes demonstrar e justificar a inviabilidade de competição, contratar diretamente o objeto da licitação, mas conforme já mencionado o rol supracitado é exemplificativo, ou seja, não contempla todas as hipóteses de inexigibilidade.

Imperioso concluir, então, que podem sim ser verificadas situações “*no mundo dos fatos*” que justifiquem a contratação direta. Sempre que a Administração Pública se deparar com a inviabilidade de competição, a licitação será inexigível, entretanto, apesar do procedimento licitatório ser dispensável, é dever do administrador ao contratar diretamente, justificar a escolha do fornecedor ou prestador de serviço bem como o preço aceito – art. 26 da Lei 8.666/1993.

Ademais, a verificação, como já foi dito, da inviabilidade da licitação se dá no mundo dos fatos. Constatada a inviabilidade, tem-se que a licitação é impraticável, irrealizável, inexecutável, impossível, infactível, para usar alguns sinônimos.

Não basta analisar o art. 17 da Lei 8.666/1993 e constatar que ele prevê apenas hipóteses de dispensa da licitação, que ele não prevê hipóteses em que a licitação será inexigível. A interpretação de um ordenamento, logicamente, não pode ser restrito a um artigo, por exemplo: também é princípio basilar previsto na constituição a proteção do interesse público, no caso de uma licitação onerosa, a Administração Pública seria obrigada a licitar? Em desacordo não apenas com o interesse público, mas inobservando também diversos outros princípios constitucionais?

Ressalto que a Administração tem que praticar, por imposição legal, uma sucessão de atos para que possa ser concretizada de maneira correta a contratação direta, visto que, a ausência de procedimento licitatório não pressupõe uma contratação informal.

Nos julgamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2990/DF e da Apelação n. 1.0145.12.025625-3/003<sup>4</sup>, trazidos pelo consulente, fica claro que somente em casos específicos e muito bem justificados, a Administração Pública pode proceder a alienação dos seus bens imóveis por contratação direta, tendo como justificativa a inexigibilidade de licitação.

Noutro giro, em que pese ter inadmitido a parte da consulta que questionava sobre os procedimentos a serem adotados – “*Sendo possível, quais as alternativas e os procedimentos que devem ser adotados para adequar e regularizar a situação de forma a transferir a propriedade da área ao particular*”, por entender que ela não tinha a clareza necessária para ser conhecida, ressalto que cabe a Administração Pública, em atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Brasileira), justificar todos os seus atos. Não seria diferente com a contratação direta por inexigibilidade.

Na contratação por inexigibilidade, o atendimento da necessidade da administração somente pode ser realizado por determinada pessoa ou produto. Dessa forma, o procedimento licitatório seria inviável, já que não haveria possibilidade de competição. Portanto, a justificativa para uma contratação por inexigibilidade de licitação deverá ser precedida de uma criteriosa pesquisa acerca das soluções ofertadas pelo mercado e sua adequabilidade em relação às peculiaridades envolvidas na demanda.

Reforço que, a justificativa da contratação deve contemplar as razões de fato e de direito que fundamentam a demanda, apontando claramente os benefícios a serem alcançados pela contratação. Ou seja, a justificativa deve, por meio de argumentos concretos, demonstrar que a alienação encontra-se plenamente adequada ao seu objetivo, além de evidenciar que a venda direta seria a melhor (ou única) solução capaz de satisfazer as necessidades da Administração Pública. São esses suportes fáticos que o gestor utilizará para justificar a alienação dos bens imóveis sem licitação.

O Tribunal de Contas da União, no seu manual de compras diretas<sup>5</sup>, explica detalhadamente os procedimentos que devem ser seguidos pela União para contratação direta por inexigibilidade de licitação e mesmo tratando de compra e não de alienação, é um excelente exemplo de procedimentos que devem ser adotados, segue alguns trechos:

A seguir, será apresentado um passo a passo da instrução do processo de compra direta no âmbito do TCU:

#### **1º. Identificação das necessidades e consulta ao Almoxarifado**

Ao se identificar a necessidade de um produto, a unidade deverá consultar o sistema do Almoxarifado, a fim de verificar a disponibilidade imediata do bem, tratando-se de **material de estoque** ou **material de demanda específica**, de acordo com a lista de materiais constante no anexo da Portaria-TCU n.º 318/2008.

#### **2º. Elaboração do termo de referência**

Essa etapa somente é dispensada tratando-se de material de estoque.

---

<sup>4</sup> O senhor ministro Gilmar Mendes, ao proferir seu voto pela improcedência da ADI 3.990-8/DF, elucidou a questão: “*Trata-se, na verdade de um procedimento de regularização que o legislador federal poderá ter de fazer em determinadas situações. Do mesmo modo foi também observado em vários pronunciamentos, diante da singularidade identificada, sequer há que se falar em dispensa de licitação, mas de se cogitar de um quadro de inexigibilidade. Não consigo imaginar, se o Tribunal, eventualmente, pudesse trilhar o caminho da procedência, quais seriam as condições de realização desse processo licitatório, em pessoas estranhas, eventualmente, àquele loteamento adquiririam lotes em áreas já construídas, com as consequências que podemos divisar em termos de intranquilidade social, perturbação da paz*”. Para o senhor ministro Cezar Peluso, “*em termos práticos, aconteceria quase que uma impossibilidade de licitação, porque o adquirente deveria pagar ao Estado, ao Distrito Federal, e aos ocupantes, as benfeitorias, isto é, tornaria extremamente elevado o valor da licitação*”.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-do-tcu/licitacoes/manuais-e-orientacoes/>. Consulta realizada no dia 08/10/2020.

Inclui, entre outros, elaboração das especificações técnicas mínimas e elaboração de estimativa de preços da contratação.

(...)

#### **4º. Encaminhamento à autoridade competente para autorização da despesa**

##### **Publicação oficial do extrato de dispensa ou inexigibilidade**

A publicação do ato de dispensa ou inexigibilidade, consoante o exposto no Acórdão 1.336/2006 Plenário, somente se aplica às compras diretas cujo valor seja superior aos valores contidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, caso em que a Selip deverá publicar o extrato correspondente no Diário Oficial.

(...)

#### **8º. Formalização do contrato**

Nos casos em que houver necessidade de formalização de instrumento contratual, o processo será encaminhado à Diretoria de Gestão Contratual, para providências de sua alçada.

Por fim, esclareço que cumpridas as exigências legais e administrativas, a alienação de imóvel público a particular formaliza-se pelos instrumentos e com os requisitos da legislação civil (escritura pública e transcrição no registro imobiliário), e qualquer modificação ou invalidação do contrato translativo da propriedade só poderá ser feita por acordo entre as partes ou por via judicial.

### **III – CONCLUSÃO**

Pelo exposto, tendo em vista que parte da consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, admito apenas o seguinte questionamento: “É possível alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsiste inviabilidade de competição?”

E respondo ao questionamento da seguinte forma: É possível, excepcionalmente, alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsistir inviabilidade de competição, devidamente justificada pelo ente público.

Cumpridas as determinações regimentais, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, se for demonstrada a inviabilidade de competição, e essa é uma condição facto jurídica, que deve ser demonstrada também concretamente pelo gestor, a consequência lógica é a inexigibilidade da licitação, mas não excepcionalmente como o fundamentado pelo Conselheiro Relator. Sempre. Sempre. Se não há condição, sendo inviável a competição, a consequência é inexigível a licitação.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, GILBERTO DINIZ:

Eu vou pedir vista quanto ao mérito.

ENTÃO, FICA CONCEDIDA VISTA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ, QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

**RETORNO DE VISTA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
TRIBUNAL PLENO – 11/8/2021**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se da consulta formalizada, em 20/12/2019, pelo Sr. Rogério César de Matos Avelar, Prefeito do Município de Lagoa Santa, em cujo formulário eletrônico constou esta única pergunta: “É possível alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsiste inviabilidade de competição?”

O formulário estava acompanhado de imagem de ofício do Município de Lagoa Santa, datado de 9/12/2019, com estes questionamentos finais:

- 1) É possível alienar imóvel público sem prévio procedimento licitatório, por inviabilidade de competição, quando, apesar de originariamente afetado a área não atender à finalidade originária, já estiver na posse de terceiros e encontrar-se dentro de área cujo restante foi concedido a particular, considerando que o seu domínio direto é condicionante para a manutenção das atividades desse?
- 2) Sendo possível, quais as alternativas e os procedimentos devem ser adotados para adequar e regularizar a situação de forma a transferir a propriedade da área ao particular?

Em 11/5/2020, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência elaborou relatório técnico, no qual consignou:

... esta Corte de Contas não enfrentou, 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 n. 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 898352:

**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 – 2) AGENTES PÚBLICOS – 2.1) SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO – 2.1.1) OCUPAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO – PREVISÃO LEGAL DE ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO E OUTRAS VANTAGENS – POSSIBILIDADE – 2.1.2) OCUPAÇÃO DE CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL – PERCEPÇÃO DE REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIO – VEDAÇÃO – OPÇÃO REMUNERATÓRIA, DESDE QUE AUTORIZADO PELA LEGISLAÇÃO LOCAL – 2.2) AGENTE POLÍTICO – REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO FIXADO EM PARCELA ÚNICA – VEDAÇÃO DE ACRÉSCIMO DE QUALQUER OUTRA ESPÉCIE REMUNERATÓRIA – PRECEDENTES – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA – CONHECIMENTO DO INTEIRO TEOR DAS CONSULTAS EM [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br).

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, incluídas as entidades paraestatais, de avaliação prévia. Consultas nºs. 793.762 (17/03/2010), 720.900 (27/05/2009) e 454.581 (08/10/1997).

...

Em 24/7/2020, foi a vez de a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM elaborar seu relatório, no qual registrou:

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, [...], 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.

Na Sessão de 27/1/2021, na apreciação da admissibilidade, o Relator, Conselheiro Durval Ângelo, proferiu voto, com a seguinte conclusão:

... tendo em vista que parte da consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, admito apenas o seguinte questionamento: “É possível alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsiste inviabilidade de competição?”

Naquela ocasião, votaram também pela admissão, nos termos do voto do Relator, os Conselheiros Sebastião Helvecio e Cláudio Couto Terrão. Pela inadmissão, votamos o Conselheiro Wanderley Ávila e eu mesmo.

Na sequência, o Conselheiro Mauri Torres pediu vista dos autos.

Na Sessão de 23/6/2021, o Conselheiro Mauri Torres proferiu voto, pela admissão da consulta, nos termos do voto do Relator.

Ato contínuo, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão modificou seu voto, “para acompanhar a dissidência, nos termos da fundamentação do voto do Conselheiro Gilberto Diniz, pela não admissão.”

Em substituição ao Conselheiro Presidente José Alves Viana, que declarara suspeição, colhi o voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, que acompanhou o Relator, “pela admissão parcial.”

Admitida a consulta por maioria, o Relator proferiu voto de mérito, no qual respondeu ao questionamento da seguinte forma: “É possível, excepcionalmente, alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsistir inviabilidade de competição, devidamente justificada pelo ente público.”

Em seguida, o Conselheiro Wanderley Ávila proferiu voto, do qual me permito destacar:

... primeiramente, resalto que a hipótese de alienação de bem imóvel necessita ser precedida de licitação e somente quando esse procedimento for fracassado ou deserto poderia justificar, de forma cabal, a impossibilidade de competição.

[...]

Portanto, somente após esauridas as possibilidades de licitar é que excepcionalmente seria admissível a inexigibilidade de licitação para a hipótese de alienação de bem imóvel por parte da Administração.

Acompanharam o Relator o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Por sua vez, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão manifestou-se nestes termos:

... se for demonstrada a inviabilidade de competição, e essa é uma condição facto jurídica, que deve ser demonstrada também concretamente pelo gestor, a consequência lógica é a inexigibilidade da licitação, mas não excepcionalmente como o fundamentado pelo Conselheiro Relator. Sempre. Sempre. Se não há condição, sendo inviável a competição, a consequência é inexigível a licitação.

Ora, até porque o voto de mérito do Relator contemplara referências à vetusta Lei nº 8.666, de 21/6/1993, mas não à novel e já vigente Lei nº 14.133, de 1º/4/2021, tive de pedir vista.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

A consulta foi admitida “em parte”, para responder à seguinte pergunta: “É possível alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsiste inviabilidade de competição?”

A tese defendida pelo Relator está vazada nestes termos: “É possível, excepcionalmente, alienar imóvel público mediante inexigibilidade de licitação quando subsistir inviabilidade de competição, devidamente justificada pelo ente público.”

Sobre essa tese e aquela pergunta, incumbe-me fazer alguns apontamentos.

*Primeiro:* são contraditórios, nas legislações dos Municípios brasileiros, dispositivos que restringem a alienação de bem público imóvel, especialmente se não precedida de licitação.

Por exemplo, dispõe a Lei Orgânica do Município de Lagoa Santa, de onde procede a consulta (acrescentarei sublinhas, nesta e nas demais citações de legislação):

Art. 93. A alienação de bens municipais, subordinada à comprovação da existência de interesse público, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta somente nos seguintes casos:

a – doação para fins de utilidade social, devidamente comprovada, constante da lei e da escritura pública, se o donatário não for pessoa jurídica de direito público, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, tudo sob pena de nulidade do ato;

b – permuta;

c – dação em pagamento;

d – investidura;

II – quando móveis, dependerá de licitação, dispensada esta nos casos de doação, exclusivamente para fins de interesse público permuta; venda de ações, negociadas na bolsa ou na forma que se impuser; e venda de títulos, na forma da legislação pertinente.

§ 1º É vedado alienar:

a – bem imóvel não edificado, salvo os casos de permuta e de implantação de programa de habitação popular e urbanização específica, entre outros casos de interesse social, mediante prévia avaliação e autorização legislativa;

b – bem imóvel, edificado ou não, utilizado pela população em atividade de lazer, esporte e cultura, o qual somente poderá ser utilizado para outros fins se o interesse público o justificar e mediante autorização legislativa.

...

Então, porque são comuns essas restrições locais à alienação de bem público imóvel, convém contemplá-las, de alguma forma, em quaisquer teses que este Tribunal venha a estabelecer sobre a matéria.

*Segundo:* não me ocorre uma situação hipotética de alienação de imóvel público compatível com inexigibilidade de licitação que pudesse amparar-se exclusivamente na conhecida fórmula que está no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”, ou na que lhe faz as vezes no *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021, “É inexigível a licitação quando inviável a competição”.

Ora, se, para ilustrar, se trata de aquisição de determinada utilidade, é relativamente fácil imaginar uma situação hipotética que levará à inexigibilidade de licitação.

Em especial, se há apenas um possível fornecedor da utilidade que se pretende adquirir, a competição é inviável, o que – demonstrado para além de qualquer dúvida – levará à inexigibilidade.

Por outro lado, se se trata de alienação de bem público imóvel, não é tão fácil imaginar uma situação hipotética que levará à inexigibilidade.

Por exemplo, a situação descrita pelo consulente (alienação – para “transferir a propriedade da área ao particular” – de “imóvel público sem prévio procedimento licitatório, por inviabilidade de competição, quando, apesar de originariamente afetado a área não atender à finalidade

originária, já estiver na posse de terceiros e encontrar-se dentro de área cujo restante foi concedido a particular”) permite vislumbrar não inviabilidade de competição, mas sim problemas.

Tal situação sugere ter havido concessão de um bem público para atingimento de determinados fins. Ora, se esses fins não foram atingidos, não seria o caso de extinção da concessão?

Por que “terceiros” detêm a posse do outro imóvel público? Teria a Administração Pública falhado na guarda do patrimônio público?

Se “terceiros” detêm a posse do outro imóvel público, acaso não seriam eles potenciais competidores numa licitação? Aliás, esses “terceiros” detentores da posse não seriam titulares de direito à preferência numa possível licitação?

Se, por seus atos, vêm demonstrando interesse no outro imóvel não apenas os “terceiros” que detêm sua posse mas também o concessionário do imóvel concedido, não estaria já configurada viabilidade de competição?

Por que a concessão de título de propriedade e não simplesmente, por exemplo, do direito real de uso?

*Terceiro:* ligeira revisão de parte da legislação nacional pertinente permite concluir que as autorizações para alienação de bem público imóvel não precedida de licitação são as arroladas, conforme o caso, no art. 17 da Lei nº 8.666, de 1993, ou no art. 76 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ora, estatui a Constituição da República:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

...

Por sua vez, dispõe a – conforme o caso – aplicável Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

...

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;
- c) 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 inclua-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 m<sup>2</sup> (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; e

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

...

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

...

E dispõe também a – conforme o caso – alternativamente aplicável Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

I – alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II – compra, inclusive por encomenda;

III – locação;

IV – concessão e permissão de uso de bens públicos;

V – prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;

VI – obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII – contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Art. 76. 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 – tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

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”, “g” e “h” deste inciso;

c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;

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 e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (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;

i) 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 competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

II – tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

[...]

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I – outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II – pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

...

Art. 77. Para a venda de bens imóveis, será concedido direito de preferência ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação.

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I – aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II – contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III – contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV – objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V – aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

...

É fácil perceber que nem o *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, nem o *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021, possibilitam enxergar, em alienação de bem público imóvel, inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de prévia licitação pública.

Aliás, cada um dos incisos subsequentes a cada um desses *caputs* corresponde ou a uma aquisição ou a uma contratação de serviço, nunca a uma alienação.

Por isso, parece ter andado bem a 3ª CFM, ao asseverar, no relatório elaborado em 24/7/2020 (portanto, antes da edição da Lei nº 14.133, de 2021):

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, [...], 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.

Finalmente, convém destacar que, não obstante tenha a referida Lei nº 14.133, de 2021, revogado o art. 89 da Lei nº 8.666, de 1993, o qual tipificava como crime “dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes

à dispensa ou à inexigibilidade”, ela, por seu art. 178, acrescentou o Capítulo II-B ao Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7/12/1940 (Código Penal), com este dispositivo inaugural:

Contratação direta ilegal

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Ora, à luz desse apanhado da legislação nacional pertinente à alienação de bens públicos imóveis, não me parece incorreta a manifestação da 3ª CFM, que, anteriormente à edição da Lei nº 14.133, de 2021, concluiu:

... 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.

No entanto, até pela necessidade de atualizar essa conclusão, penso que a resposta à pergunta do consulente pode e deve ser a que está no parágrafo abaixo:

Nem o *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, nem o *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021, possibilitam enxergar, em alienação de bem público imóvel, inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de prévia licitação pública, a qual, aliás, costuma ser expressamente exigida nas legislações municipais, nos casos em que permitem tal alienação.

### III – CONCLUSÃO

Por tudo o que foi exposto, pedindo vênias ao Relator e aos demais pares, voto por que se responda à consulta nos seguintes termos:

Nem o *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, nem o *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021, possibilitam enxergar, em alienação de bem público imóvel, inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de prévia licitação pública, a qual, aliás, costuma ser expressamente exigida nas legislações municipais, nos casos em que permitem tal alienação.

Cumpram-se as disposições regimentais aplicáveis, especialmente art. 210-D e art. 210-E, intimando-se por meio eletrônico, além do consulente, também o Presidente da Câmara Municipal de Lagoa Santa e a 3ª CFM.

É como voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ,  
COM A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

\* \* \* \* \*

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Pois não.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Eu já havia me manifestado aqui, mas com o descuido em relação ao som, que estava vetado, eu gostaria de voltarmos ao processo n. 15, porque nesse processo eu não votei com o Conselheiro Durval. E parece-me que o Conselheiro Cláudio Terrão e o Conselheiro Gilberto Diniz também não.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu vou justificar a proclamação do voto do n. 15, porque, pela explicação da secretária, o Conselheiro Wanderley Ávila acompanhou o voto-vista, não é isso?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Eu mantive o meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Manteve o voto.

ENTÃO, NO ITEM 15 DA PAUTA, PROCESSO N. 1084312, FICOU APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDOS OS CONSELHEIROS GILBERTO DINIZ E WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, o Conselheiro Cláudio Terrão votou com o Conselheiro Durval Ângelo?

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Sim, votei com o Conselheiro Relator Durval. Apenas fiz, salvo engano, uma ressalva quanto a uma questão terminológica. Expressão apenas.

Mas acompanhei e continuo acompanhando o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

\* \* \* \* \*