

PROTOCOLO Nº: 509223/18
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE QUITANDINHA
INTERESSADO: CARLOS EDMILSON DE MOURA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 53/19

Consulta. Aquisição de bem imóvel para construção de sede de Câmara Municipal. Precedente desta Corte. Acórdão nº 206/17 – Tribunal Pleno. Necessidade de processo licitatório, na modalidade concorrência, ou dispensa de licitação. Documentos obrigatórios previstos em lei. Documentação adicional deverá ser objeto de motivação específica e previsão em edital de licitação ou em procedimento administrativo de dispensa. Se o Prefeito Municipal se recusar a assinar o instrumento particular ou escritura pública de compra e venda será cabível o ajuizamento de ação de obrigação de fazer, inclusive com pedido subsidiário de suprimento judicial da manifestação da vontade. Parecer ministerial pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pela resposta nos termos assinalados no corpo do Parecer.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Carlos Edmilson de Moura, Presidente da Câmara Municipal de Quitandinha, por intermédio da qual indaga:

- “(1) Pretendendo a Câmara Municipal adquirir terreno para a construção da futura sede, utilizando-se de verba existente em Fundo próprio, instituído em Lei Municipal, qual a modalidade licitatória a ser selecionada?
(2) Quais os documentos obrigatórios que deverão ser exigidos do proprietário do imóvel?
(3) Havendo discordância do chefe do Poder Executivo Municipal quanto à aquisição e titularidade do imóvel, qual o meio coercitivo para impeli-lo a proceder o registro em cartório do bem em questão?”

A petição inaugural (peça 3) foi instruída com parecer jurídico (peça 4) que defendeu, em síntese:

- 1) a aquisição de terreno pela Câmara Municipal para construção de futura sede é legalmente possível e deve ser realizada mediante procedimento licitatório de concorrência, quando viável a competição, ou por dispensa, conforme interpretação dada à matéria pelo Acórdão nº 206/2017 – Tribunal Pleno, desta Corte;
- 2) devem ser exigidos os seguintes documentos: escritura pública de compra e venda, certidão negativa de débitos municipais, certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias, declaração da defesa civil, declaração do órgão ambiental;
- 3) como a Câmara Municipal é ente despersonalizado, caberá ao Prefeito Municipal assinar a escritura pública de compra e venda, bem como promover o registro do título de aquisição em cartório de registro de imóveis e, em caso de recusa, a Câmara Municipal deverá adotar medidas judiciais a fim de suprir a omissão.

Foi designado relator, mediante sorteio, o Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, que proferiu juízo positivo de admissibilidade (Despacho 787/18, peça 7), determinando o regular processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 72/18, peça 8) informou que a matéria objeto do feito já foi apreciada por esta Corte no processo de Consulta nº 453657/14, em que foi proferido o Acórdão nº 206/17 – Tribunal Pleno, assim ementado:

EMENTA. Consulta. Aquisição de imóvel para sede própria do Poder Legislativo. Possibilidade de realização do procedimento licitatório, na modalidade de concorrência, pela Câmara Municipal. Possibilidade de dispensa de licitação nos termos do art. 24, X da lei n.º 8.666/93. Previsão da despesa no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Observância dos limites totais fixados pela Constituição da República em seu art. 29-A. Previsão da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual. Edição de lei específica autorizando a aquisição. Registro do bem em nome do Município. Celebração do contrato conforme ditames da lei civil, por escritura pública, registro notarial, e nos termos regulamentados pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Entendimento do Tribunal de Contas no sentido de que o contrato de compra e venda, mediante escritura pública, deve ser celebrado pelo Poder Executivo, sendo necessário o ingresso no Poder Judiciário para suprir eventual negativa.

A Coordenadoria de Gestão Municipal expediu a Instrução 4858/18 (peça 9), em que sugeriu as seguintes respostas:

- 1 – Licitação na Modalidade Concorrência.

2 – Deve ser verificada a regularidade fiscal do imóvel através da certidão negativa de débitos municipais e certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias. Declaração da Defesa Civil acerca da inexistência de riscos no imóvel e declaração do órgão ambiental competente para que seja comprovado que a área não corresponde à reserva legal ou que possua algum impedimento para edificação. É fundamental que no edital da licitação estejam previstos todos os documentos necessários para a certificação de toda a documentação necessária ao proprietário, além dos documentos previstos na Lei dos Registros Públicos. Além da obrigatoriedade de serem observadas as leis municipais a serem respeitadas ante à formulação do edital.

3 - Cumpridas as formalidades legais, o Prefeito Municipal não pode se recusar a firmar a escritura pública, sob pena de sanções graves previstas na Lei nº 4.717/65, Lei nº 7.347/85, Lei nº 8.429/92 e Decreto-Lei nº 201/67, nos termos da fundamentação. Cabendo ao Legislativo o ingresso com ação judicial de obrigação de fazer.

É o breve relato.

De antemão, nota-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e foram formuladas questões em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, a **primeira questão** formulada já foi objeto de resposta por esta Corte no âmbito da Consulta nº 453657/14, em que foi proferido o Acórdão nº 206/17 – Tribunal Pleno, que sustentou, em síntese: 1) a possibilidade de aquisição de bem imóvel pela Câmara Municipal mediante licitação na modalidade concorrência ou por dispensa (art. 24, X, da Lei nº 8.666/93), bem como os respectivos requisitos a justificar a adoção de um procedimento ou outro; 2) necessidade de previsão no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; 3) necessidade de observância dos limites totais de gastos para o Poder Legislativo (art. 29-A, da Constituição); 4) necessidade de edição de lei específica autorizando a aquisição; 5) observância da legislação civil para a celebração de contrato (obrigatoriedade de instrumento público); 6) assinatura da escritura pública de compra e venda pelo Prefeito Municipal, que também deverá promover o registro do imóvel; 7) em caso de recusa do Prefeito, a omissão deverá ser suprida por meio de ação judicial.

A segunda questão recebeu resposta parcialmente correta pelo parecer jurídico da Consultente e pela unidade técnica desta Corte.

De início, veja-se que a compra e venda deverá ser obrigatoriamente realizada por escritura pública apenas se o imóvel possuir valor superior a 30 salários mínimos, conforme previsão do art. 108 do Código Civil, segundo o qual “não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País”.

Portanto, se o imóvel adquirido possuir valor inferior, admite-se que o negócio seja celebrado por instrumento particular. No entanto, considerando a segurança jurídica, autenticidade e publicidade asseguradas pelo serviço notarial, é recomendável que a transação seja formalizada por escritura pública.

Quanto aos documentos exigidos, a Lei nº 7.433/1985, que define os requisitos para lavratura de escritura pública, consigna em seu art. 1º que “na lavratura de atos notariais, inclusive os relativos a imóveis, além dos documentos de identificação das partes, somente serão apresentados os documentos expressamente determinados nesta Lei”. A seu turno, o §2º do art. 1º estabelece que são necessários os seguintes documentos: documento comprobatório do pagamento do Imposto de Transmissão *inter vivos*, as certidões fiscais e as certidões de propriedade e de ônus reais.

O Decreto nº 93.240/1986, que regulamenta a referida legislação, especifica os documentos necessários à lavratura da escritura pública:

Art. 1º Para a lavratura de atos notariais, relativos a imóveis, serão apresentados os seguintes documentos e certidões:

I - os documentos de identificação das partes e das demais pessoas que comparecerem na escritura pública, quando julgados necessários pelo Tabelião;

II - o comprovante do pagamento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles relativos, quando incidente sobre o ato, ressalvadas as hipóteses em que a lei autorize a efetivação do pagamento após a sua lavratura;

III - as certidões fiscais, assim entendidas:

a) em relação aos imóveis urbanos, as certidões referentes aos tributos que incidam sobre o imóvel, observado o disposto no § 2º, deste artigo;

b) em relação aos imóveis rurais, o Certificado de Cadastro emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com a prova

de quitação do último Imposto Territorial Rural lançado ou, quando o prazo para o seu pagamento ainda não tenha vencido, do Imposto Territorial Rural correspondente ao exercício imediatamente anterior;

IV - a certidão de ações reais e pessoais reipersecutórias, relativas ao imóvel, e a de ônus reais, expedidas pelo Registro de Imóveis competente, cujo prazo de validade, para este fim, será de 30 (trinta) dias;

V - os demais documentos e certidões, cuja apresentação seja exigida por lei.

Nota-se, portanto, que os documentos enunciados no parecer jurídico da Consulente estão de acordo com a regulamentação da matéria, cabendo destacar, como já consignado no referido parecer e no instrutivo técnico, que a exigência de declaração da defesa civil e do órgão ambiental, por não estar prevista em lei, deverá ser objeto de motivação e constar de maneira expressa no edital de licitação ou no procedimento de dispensa.

Também importante destacar que o gestor deverá atentar-se para a eventual necessidade de autorização conjugal, nos termos do art. 1.647, I, do Código Civil, segundo o qual:

Art. 1.647. Ressalvado o disposto no art. 1.648, nenhum dos cônjuges pode, sem autorização do outro, exceto no regime da separação absoluta:

I - alienar ou gravar de ônus real os bens imóveis

Assim, sendo o vendedor casado sob regime diverso da separação total de bens, a autorização conjugal deverá ser colhida.

Ademais, inaplicável à espécie a exigência de comprovante de pagamento do ITBI, já que, nesse caso, o adquirente será o próprio ente tributante.

A **terceira questão**, no entanto, não recebeu resposta satisfatória pelo parecer da consulente e pelo instrutivo técnico. Isso porque os diplomas legais mencionados consubstanciam legislação voltada a sancionar a conduta do Prefeito Municipal recusante (Lei nº 8.429/92 e Decreto-Lei nº 201/67) ou a anular ato administrativo e a ressarcir os cofres públicos em caso de dano moral ou patrimonial (Lei nº 7.347/85 e Lei nº 4.717/65).

Sem prejuízo da eventual adoção de tais ferramentas de caráter repressor e indenizatório, nas respectivas hipóteses de cabimento, fato é que a **eventual recusa do Prefeito Municipal em assinar a escritura pública de compra e venda deve ser suprida por meio de ação ordinária de obrigação de fazer**, ajuizada pela Câmara Municipal, em que poderá ser pleiteado, inclusive, o suprimento judicial

da vontade do Chefe do Poder Executivo, caso seja mantida a recusa. Nesse caso, a própria sentença judicial constituirá título suficiente a autorizar a lavratura da escritura pública.

A despeito de não possuírem personalidade jurídica, as Câmaras Municipais ostentam capacidade judiciária, conforme entendimento que estampa a Súmula 525 do STJ, segundo a qual “a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais”. Assim, vislumbra-se que a Câmara Municipal teria legitimidade para ajuizar demanda judicial visando garantir a aquisição de imóvel que será destinado à construção de sua sede.

O posterior registro da escritura no cartório de registro de imóveis poderá ser providenciado pelo próprio Presidente da Câmara de Vereadores, ou pelo Tabelião que lavrar a escritura, tendo em vista que, de acordo com o art. 217 da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), “o registro e a averbação poderão ser provocados por qualquer pessoa, incumbindo-lhe as despesas respectivas”.

De qualquer modo, para evitar que seja necessário o socorro da via judicial, recomenda-se que a aquisição de imóvel pela Câmara Municipal seja precedida da tomada de termo de anuência do Chefe do Poder Executivo, de maneira a sedimentar de antemão a intenção e a concordância dos representantes legais de ambos os Poderes com a operação.

Recomenda-se, também, conforme defendido pelo parecer jurídico e pela unidade técnica, que conste na escritura pública a afetação do imóvel à construção de sede da Câmara Municipal de Vereadores. Tal cláusula poderá ser objeto de averbação à margem da matrícula do imóvel no cartório de registro de imóveis, garantindo-se a publicidade da informação e a segurança jurídica do ato.

A partir de tais considerações, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

1) É possível a aquisição de bem imóvel pela Câmara Municipal mediante licitação na modalidade concorrência ou por dispensa (art. 24, X, da Lei nº 8.666/93), desde que satisfeitas as exigências definidas por esta Corte no Acórdão nº 206/17 – Tribunal Pleno, proferido na Consulta com força normativa nº 453657/14.

2) Para a aquisição do imóvel, que obrigatoriamente deverá ser concretizada por escritura pública caso o bem tenha valor superior a trinta salários

mínimos (art. 108 do Código Civil), deverão ser exigidas, ao menos, certidão negativa de débitos incidentes sobre o imóvel, certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias e autorização conjugal, se for o caso (art. 1.647, I, do Código Civil). Caso sejam exigidos outros documentos visando assegurar a higidez do negócio, como declaração da defesa civil e declaração do órgão ambiental, a exigência deverá ser motivada e constar do edital licitatório ou do procedimento de dispensa.

3) Em caso de recusa do Prefeito Municipal em assinar a escritura pública de compra e venda, deverá ser ajuizada, pela Câmara Municipal, ação ordinária de obrigação de fazer visando à outorga da escritura, em que poderá ser pleiteado, inclusive, o suprimento judicial da vontade do Chefe do Poder Executivo, caso seja mantida a recusa, sem prejuízo de eventual acionamento de outras ferramentas processuais de caráter repressor e indenizatório.

Curitiba, 21 de fevereiro de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas