

PROTOCOLO Nº: 365862/23
ORIGEM: MUNICÍPIO DE TERRA ROXA
INTERESSADO: IVAN REIS DA SILVA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 237/23

Consulta. Questionamentos acerca da viabilidade do Município adquirir hospital particular na “modalidade porteira fechada”. Impossibilidade ante a ausência de dispositivo legal que autorize a aquisição de mobiliário e equipamentos usados. Possível burla ao procedimento licitatório. Quanto ao imóvel, pela possibilidade de aquisição por inexigibilidade, desde que atendidos os requisitos constantes do §5º, do art. 74, da Lei nº 14.133/21.

Trata o presente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE TERRA ROXA, por intermédio de seu Prefeito Municipal, sr. IVAN REIS DA SILVA, por meio do qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca da possibilidade de o Município adquirir bem imóvel com todos os móveis que o guarnecem (“porteira fechada”), por meio de inexigibilidade de licitação ante a singularidade do imóvel (hospital), nos seguintes termos:

1. Poderá o Município adquirir bem imóvel com os bens que o guarnecem, modalidade “porteira fechada”, via inexigibilidade de licitação?
2. Seria possível a aquisição de bem imóvel com os bens que o guarnecem pelos critérios de necessidade e interesse público para utilização em serviços públicos atuais?
3. Seria possível a aquisição de bem imóvel com os bens que o guarnecem pelos critérios de interesse público para utilização em serviços públicos futuros?

O consulente acostou aos autos parecer jurídico (peça 04), acerca do tema, pelo qual concluiu ser “*possível a compra/aquisição direta dos bens (imóveis e móveis) com pronto pagamento, nos termos das disposições trazidas no inciso V, do artigo 74, da Lei nº 14.133/23 (sic) desde que preenchidos os requisitos da legalidade, interesse e necessidade pública, assim como da singularidade dos bens móveis e imóveis que se pretende adquirir, pelos fundamentos dispostos neste Parecer.*”

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

À peça 05, ainda, é possível se verificar que a “eventual aquisição” nos termos requeridos na consulta foi autorizada por meio da Lei Complementar Municipal nº 2027, de 11 de abril de 2023.

A presente consulta foi recebida pelo Auditor Lívio Fabiano Sotero Costa, por meio do Despacho nº 49/23 (peça 07).

Por intermédio da Informação nº 85/23 (peça 09), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a existência do Acórdão nº 206/17 – Tribunal Pleno, que guarda parcial pertinência com o tema.

Encaminhado o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade técnica o remeteu à Coordenadoria Geral de Fiscalização, para os fins do art. 252-C, do Regimento Interno (peça 12).

Por sua vez, pelo Despacho nº 541/23 (peça 13), a CGF requisitou que após o julgamento do feito, os autos retornem para ciência e encaminhamentos, posto que a matéria pode gerar impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas àquela unidade.

Pela Instrução nº 3266/23 (peça 14), a unidade técnica manifestou-se nos seguintes termos:

1. Poderá o Município adquirir bem imóvel com os bens que o guarnecem, modalidade “porteira fechada”, via inexigibilidade de licitação?

Resposta: É possível a aquisição de imóvel e móveis via inexigibilidade de licitação, contudo, os requisitos para cada tipo de bem são distintos, o que impossibilita a compra direta de ambos na “modalidade porteira fechada”. Isto pois os requisitos para a aquisição de bens imóveis via inexigibilidade estão definidos no Art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/21, já os requisitos para a compra de bens móveis e produtos são definidos no Art. 74, inciso I, do mesmo diploma legal.

2. Seria possível a aquisição de bem imóvel com os bens que o guarnecem pelos critérios de necessidade e interesse público para utilização em serviços públicos atuais?

Resposta: Se a palavra “necessidade” representa a ideia de emergência ou situação calamitosa, a Administração Pública deve se ater as possibilidades de realização de contratação direta por dispensa de licitação em razão de situação emergencial, conforme normatiza o Art. 75, inciso VIII, concomitante com as normas do Art. 23, ambos da Lei nº 14.133/21. Contudo, é necessária a abertura de processo administrativo distinto para bens imóveis e equipamentos ou insumos, por possuírem naturezas singulares e justificativas diferentes.

3. Seria possível a aquisição de bem imóvel com os bens que o guarnecem pelos critérios de interesse público para utilização também para possíveis serviços públicos futuros?

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Resposta: Conforme respondido no quesito anterior, a aquisição de cada tipo de bem demanda requisitos e justificativas próprias, assim como processos administrativos distintos. Caso não seja situação que configure uma possível contratação direta, seja por urgência, ou pelos demais casos elencados nos Art. 74 e 75 da Lei nº 14.133/21, a Administração Pública tem o dever de realizar uma boa gestão e planejamento para licitar tanto o imóvel quanto os bens móveis, nos ditames da Lei nº 14.133/21 ou da Lei nº 8.666/93, enquanto vigente.

É o breve Relatório.

Os requisitos para a formalização de Consulta junto a esta Corte de Contas foram cumpridos, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, já que o feito: a) foi formulado por autoridade legítima, b) contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa dos questionamentos; c) versa sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, d) encontra-se instruído por parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade consulente e e) os quesitos foram apresentados em tese.

Pois bem. A inexigibilidade de licitação foi tratada pela Lei nº 14.133/21 em seu artigo 74. Em relação ao presente caso, especificamente, destaca-se o disposto no inciso V e no § 5º do precitado artigo, pelo qual se depreende que a aquisição ou locação de bem imóvel, cujas características sejam essenciais à sua escolha, devem obedecer aos seguintes requisitos:

- I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;*
- II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;*
- III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.*

Desta forma, a inexigibilidade de licitação para a aquisição de imóvel específico é passível de ser realizada, desde que sejam demonstrados no processo o cumprimento de todos os itens acima arrolados, evidenciando que o imóvel a ser adquirido cumprirá a contento a finalidade para a qual se destina.

Especificamente quanto à aquisição por “porteira fechada”, tal modalidade não encontra amparo na legislação de regência, em que pese seja prática utilizada em negociações imobiliárias privadas.

Com efeito, além da ausência de permissivo legal para a sua realização, a aquisição de um hospital particular nos termos constantes da exordial, beira à inviabilidade, seja pela quantidade de itens a serem avaliados (e depreciados), seja pelo valor a ser pago em um laudo idôneo, seja pela ausência de

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

garantia do fabricante em equipamentos com custo altíssimo que normalmente guarnecem as unidades hospitalares.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 16/2006-Plenário¹, de Relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, se manifestou em sede de Tomada de Contas Especial, cujo teor se assemelha ao apresentado no presente caso, nos seguintes termos:

"7. O art. 24, inciso X, da Lei n.º 8.666/93 estipula que a licitação é dispensável 'para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;...'

8. Não constam do processo informações demonstrando que a necessidade de instalação do Inmetro/SC no prédio adquirido tenha sido a razão da escolha. Na prática, ocorreu o contrário. Escolheu-se o imóvel a ser comprado e, posteriormente, foram alegadas as necessidades que tornariam o imóvel escolhido como o único disponível em condições de atender a tais necessidades criadas. Tome-se, por exemplo, a solicitação contida a fls. 02/03 do Anexo 1. Ali aponta-se o crescimento das atividades do Inmetro/SC e requer-se que seja consultado o DPU sobre a eventual disponibilidade de um imóvel com terreno de aproximadamente 5.000 m² e área construída entre 2.500 m² e 3.000 m². Não são apresentadas as razões para a definição de tais medidas. Tampouco foi justificada a necessidade de se adquirir o prédio com todo o seu conteúdo (equipamentos de ar condicionado, móveis e peças decorativas).

9. Após a aquisição do imóvel, o Sr. Presidente do Inmetro, por meio da Portaria n.º 21, de 26 de janeiro de 2005 (Anexo 1, fls. 90), constituiu Comissão Técnica para 'realizar vistoria, avaliação e estudo da adequação, às necessidades da Representação do Inmetro no Estado de Santa Catarina, do imóvel adquirido nesse Estado'. Supõe-se, então, que o Inmetro não sabia se a aquisição fora feita pelo preço justo e se fora adequada às necessidades do órgão. Como justificar, então, a dispensa de licitação com base no art. 24, inciso X, da Lei n. 8.666/93? Primeiro, faz-se o negócio; depois, monta-se comissão para avaliar se o negócio atende às necessidades do órgão.

10. A Comissão apresentou seu Relatório (Anexo 1, fls. 92/105), concluindo que 'o imóvel atende na íntegra as necessidades de instalação da sede da Representação do Inmetro no Estado de Santa Catarina' e que 'o preço pago está compatível com os praticados no mercado e que a aquisição vem ao encontro do interesse, oportunidade e conveniência da administração pública'. O Inmetro adquiriu um terreno de 4.815 m², conforme Registro de Imóveis e escritura de compra e venda (Anexo 1, fls. 108 e fls. 76, respectivamente) e a Comissão aponta um terreno que possui área de 3.454 m². Tal discrepância não foi objeto de análise da Comissão, apesar de embasar-se em avaliação de engenheiros credenciados pela Caixa Econômica Federal, que avaliaram o imóvel com um terreno de 4.815 m². Não é informado de onde surgiu o número 3.454 m², nem se houve a efetiva medição do terreno. Não houve, também,

¹Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/838220050.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/5/%2520>. Acessado em 14.09.2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

análise da real necessidade dos bens móveis adquiridos, indicando-se apenas que os engenheiros da CEF teriam feito a avaliação em R\$ 413.964,00. Ao desprezar informações importantes para a avaliação de todo o processo, o Relatório da Comissão perdeu a credibilidade.

11. Quanto às reais necessidades do Inmetro/SC, pode-se utilizar como base o documento contido a fls. 114/117 do Anexo. Ali, a Direção da Representação do Inmetro em Santa Catarina informa à Comissão a área então ocupada pelo órgão (1.200 m²) e qual a necessária para o bom desempenho daquela Representação. Somando-se o que foi discriminado, chega-se a uma área de aproximadamente 1.700 m², bem abaixo dos 2.909 m² de área construída que o prédio adquirido possui.

12. Em resumo, a dispensa foi irregular, já que não foram apresentados elementos que demonstrassem a necessidade de instalação do Inmetro/SC no prédio adquirido; houve, ao contrário, uma inversão do processo: escolheu-se o imóvel a ser comprado e, posteriormente, foram alegadas as necessidades que tornariam o imóvel escolhido como o único disponível em condições de atender a tais necessidades criadas. Além disso, os equipamentos, a mobília e a decoração foram adquiridos junto com o imóvel ('porteira fechada'), sem licitação e sem uma efetiva avaliação.

(...)

16. Diante dessas informações, forçoso é reconhecer que no processo de aquisição do imóvel que pertencia à SLC Construção e Serviços Ltda. foram cometidas várias irregularidades:

- 1) fuga a processo licitatório na aquisição do imóvel, sem atendimento ao disposto no art. 24, inciso X, da Lei n.º 8.666/93;*
- 2) fuga a processo licitatório na aquisição dos equipamentos, mobiliário e obras de arte, sem qualquer embasamento legal;*
- 3) laudo de avaliação viciado, com dolo ou culpa grave dos engenheiros avaliadores;*
- 4) aquisição do imóvel por preço acima do valor de mercado;*
- 5) aquisição de equipamentos, mobiliários e obras de arte sem uma avaliação idônea, com preços acima do valor de mercado (pagamento de equipamentos e mobiliários usados como se novos fossem).*

Quanto à fuga ao processo licitatório

17. No processo de dispensa, conforme já exposto nos itens 6 a 12 acima, não houve um levantamento prévio da área necessária ao bom funcionamento do Inmetro/SC, nem demonstração de que sua localização condicionava a aquisição. Tal procedimento é passível de multa, enquadrando-se no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92. A dispensa foi autorizada pelo Sr. Joseph Brais, Diretor de Administração e Finanças do Inmetro. Assim, sugere-se que se ouça o responsável em audiência prévia para que apresente suas razões de justificativa para a dispensa de licitação na aquisição do imóvel para o Inmetro/SC, bem como de equipamentos, mobiliários e obras de arte que acompanharam o citado imóvel.

Quanto ao laudo de avaliação viciado

(...)

20. Muito grave, também, foi a inclusão do Inventário de Móveis e Equipamentos como anexo do laudo de avaliação (fls. 56/63 do Anexo 1). Conforme informado pela CEF, não competia aos engenheiros credenciados avaliar os móveis, equipamentos e obras de arte (fls. 51). Por que, então, o inventário dos bens foi incluído no laudo, como se tivessem sido avaliados? Note-se que não há qualquer ressalva, qualquer informação, alertando que os citados bens não haviam sido objeto de avaliação da CEF. A folha de rosto do inventário contém indicação da OLIVEIRA WERCHAJZER Engenharia S/C Ltda. e todas as páginas do anexo são rubricadas pelos engenheiros credenciados. Embora o inventário se referisse a bens de propriedade da empresa CASVIG, não há, em qualquer parte do documento, uma indicação de que tal inventário fora confeccionado pela empresa. Na verdade, ao incluir o inventário no laudo de avaliação, sem ressaltar a autoria/procedência do documento, os engenheiros credenciados assumiram a responsabilidade profissional pelas informações nele contidas.

(...)

Quanto à aquisição de equipamentos, mobiliários e obras de arte sem uma avaliação idônea, com preços acima do valor de mercado

23. O débito referente à aquisição de mobiliário, equipamentos e obras de arte é de difícil quantificação. Até se poderia examinar a data em que o vendedor adquiriu cada item e aplicar a respectiva taxa de depreciação. Contudo, o inventário contém 133 itens (móveis, persianas, condicionadores de ar, obras de arte, freezers, cabeamentos etc), adquiridos em datas variadas e provavelmente seria necessário utilizar taxas de depreciação também variadas. Em suma, para se chegar a um valor estimado confiável, que atendesse ao requisito do art. 210, § 1º, inciso I, do Regimento Interno do TCU, seria necessário contar com os serviços de vários técnicos especializados. O custo para se chegar a um valor confiável poderia ser maior do que o débito levantado. Seria possível, entretanto, aplicar a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/92, sem prejuízo de se aplicar, distintamente, a multa prevista no inciso II do mesmo artigo, já que foram dois atos distintos: dispensa indevida (art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/92) e pagamento de bens usados a preços de bens novos (art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/92)".

Tais apontamentos coadunam-se ao caso ora analisado, devendo-se destacar o excerto que trata irregularidade do processo de dispensa, uma vez que *“não foram apresentados elementos que demonstrassem a necessidade de instalação do Inmetro/SC no prédio adquirido: houve, ao contrário, uma inversão do processo: escolheu-se o imóvel a ser comprado e, posteriormente, foram alegadas as necessidades que tornariam o imóvel escolhido como o único disponível em condições de atender a tais necessidades criadas. Além disso, os equipamentos, a mobília e a decoração foram adquiridos junto com o imóvel (‘porteira fechada’), sem licitação e sem uma efetiva avaliação.”*

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Sobre a similaridade dos casos, deve-se destacar parte da justificativa utilizada pelo consulente para a amparar tal aquisição (peça 03):

(...) considerando que o Município, a curto prazo não possui condições para a execução de serviços públicos hospitalares, mas a longo prazo esta pode ser uma realidade a ser executada, caso haja aquisição de todos os mobiliários, dentre eles os já utilizados e também os não utilizados, dentre eles: os equipamentos e instrumentos cirúrgicos constantes do imóvel.

Isso posto, esta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas entende que a presente consulta pode ser respondida nos seguintes termos:

1. *Poderá o Município adquirir bem imóvel com os bens que o guarnecem, modalidade “porteira fechada”, via inexigibilidade de licitação?*

Resposta: Não, considerando não haver amparo jurídico que autorize esta forma “modalidade” de aquisição pela Administração Pública e que tampouco a aquisição de equipamentos e mobiliários usados estão contemplados na Lei nº 14.133/21. A aquisição na forma pretendida pode ser interpretada como fraude ao processo licitatório.

No caso específico de bens imóveis, todavia, estes poderão ser objeto de aquisição por meio de inexigibilidade, desde que atendam aos requisitos constantes do §5º, do art. 74, da Lei nº 14.133/21.

2. *Seria possível a aquisição de bem imóvel com os bens que o guarnecem pelos critérios de necessidade e interesse público para utilização em serviços públicos atuais? E*

3. *Seria possível a aquisição de bem imóvel com os bens que o guarnecem pelos critérios de interesse público para utilização também para possíveis serviços públicos futuros?*

Resposta: Questões prejudicadas, ante a resposta ao item 1, pela impossibilidade de aquisição por “porteira fechada” na Administração Pública, dada a ausência de normativa que ampare aquisições em tal “modalidade”.

Curitiba, 13 de setembro de 2023.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas