

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

PROTOCOLO Nº: 389850/23
ORIGEM: MUNICIPIO DE ASSAI
INTERESSADO: **ADENILSON WAGNER FELIPE, ALESSANDRO CEZAR TORQUATO, CARLOS JUNIOR DA SILVA, CLESIO CARLOS CRUZ**
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
PARECER: 866/23

***Ementa:** Representação. Compra de imóvel em leilão judicial. Alegação de ausência de processo administrativo de dispensa de licitação. Falha formal suprida pela prévia autorização legislativa. Ausência de danos ao erário. Medida inovadora que visa o melhor preço e atendimento ao interesse público. Recomendação.*

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, oferecida pelos **vereadores** ALESSANDRO CESAR TORQUATO, ADENILSON WAGNER FELIPE, CLÉSIO CARLOS CRUZ E CARLOS JUNIOR DA SILVA em face do Município de Assaí, informando suposta irregularidade na aquisição de bem imóvel através de leilão judicial, sem aparente motivação específica, sem previsão orçamentária no PPA e LDO e sem comprovação de interesse público e avaliação. O referido imóvel foi arrematado no valor de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais).

Em manifestação conclusiva objeto da Instrução nº 4298/23-CGM (peça 26), a cujo minudente relatório, por brevidade, fazemos remissão, a unidade técnica opina pela procedência da Representação com a aplicação da multa administrativa do art. 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, em face do Sr. Michel Ângelo Bomtempo, Prefeito Municipal de Assaí, em razão da inobservância de realização de processo administrativo prévio à compra do imóvel por inexigibilidade de licitação.

Segundo a Coordenadoria de Gestão Municipal, acerca das alegações dos Representantes quanto à ausência de motivação específica e demonstração de interesse público o Município logrou êxito em apresentar documentos e esclarecimentos capazes de rechaçar as supostas irregularidades aduzidas, uma vez que adquiriu um imóvel que já era do Centro Cultural de Assaí e o fez no intuito de manter a sua operacionalização para conferir à municipalidade os serviços públicos relativos ao lazer, cultura e arte.

O município informou ainda que diante da inviabilidade de se manter a piscina no terreno, pelas razões apresentadas à peça 7, decidiu por projetar um cinema ao ar livre.

Quanto à previsão orçamentária, a unidade técnica destacou que o representado juntou declaração de existência de dotação orçamentária no PPA, assinada pela Diretora do Departamento de Planejamento e Gestão.

Contudo, verificou que o documento foi assinado em 07.08.23, posteriormente à data de autuação desta presente representação, o que sugere que o estudo quanto à dotação orçamentária não foi realizado antes da aquisição do imóvel e nem mesmo depois, somente após a apresentação da exordial por parte dos representantes.

Por fim, aduziu que embora haja divergência doutrinária e ausência de previsão expressa nas normas licitatórias para a participação da Administração Pública em leilões *“não há óbice à aquisição de bem imóvel, nesse caso, em regime de inexigibilidade de licitação, desde que se realize o processo administrativo específico e comprove os requisitos legais de a) 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; b) Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto pretendido; c) Justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.”*

Asseverou que apesar de o caput do Art. 26 da Lei nº 8.666/23 não prever a necessidade de instauração de procedimento nas dispensas previstas no Art. 17, incisos I e II, e no Art. 24, incisos I e II, o entendimento que deve prevalecer é de que toda a contratação direta deve ser precedida de procedimento administrativo.

Pontuou que no caso em análise, contudo, o Município deixou de apresentar qualquer referência a processo administrativo prévio à compra do bem imóvel, assim como não se demonstrou comprovada a avaliação anterior do bem, a inexistência de demais imóveis que pudessem exercer a mesma função, parecer técnico-jurídico sobre a compra e dotação orçamentária anterior.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Consignou, portanto, que a inobservância à abertura de procedimento administrativo próprio para a aquisição do bem, ainda que na modalidade de inexigibilidade de licitação, lesa os princípios da administração pública de eficiência e publicidade.

Em conclusão, opinou pela aplicação de multa administrativa constante no Art. 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar nº 113/2005, em face do Gestor Público do Município de Assaí.

É o relatório.

Ligeiramente diverso é o entendimento desta 4ª Procuradoria de Contas.

Oportuno destacar que a aquisição em comento ocorreu em **agosto de 2022**, razão pela qual este Procurador de Contas fará o exame à luz da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que entrou em vigor na data de sua publicação¹, e não à luz da pretérita Lei Federal nº 8.666/1993, vez que ausente a expressa manifestação de vontade da administração em sua utilização².

No caso em tela verifica-se que apesar da citada irregularidade, consistente na ausência de formalização de um procedimento administrativo específico, conforme exposto pela unidade técnica, é crucial considerar o contexto específico da aquisição do imóvel, que **estava sendo levado a leilão** no bojo da Reclamatória Trabalhista nº 0000835-91.2018.5.09.0127, em trâmite perante a 02ª Vara do Trabalho de Cornélio Procópio; e que houve a prévia autorização legislativa, cujo projeto de lei continha os elementos indicativos e motivação necessária à justificar referida aquisição.

Primordialmente, conforme alegado pelo Município à peça 12, no caso em análise houve a aquisição de um bem que por sua **característica singular** impossibilitava eventual competição.

¹ Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 1º de abril de 2021; 200ª da Independência e 133ª da República.

² Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Eis o teor das justificativas apresentadas ao Parlamento Municipal.

MENSAGEM DE JUSTIFICATIVA

Senhora Presidente,

Senhores Vereadores,

O presente projeto se destina à **autorização legislativa para que o Poder Executivo possa adquirir a área remanescente do Centro de Eventos Toyosaburo Ikeda, a qual pertence ao Centro Cultural de Assaí – PR,** e foi penhorada nos autos de processo trabalhista n. 000083591.2018.5.09.0127 em trâmite na 2ª Vara do Trabalho de Cornélio Procópio.

Na referida área, localiza-se a piscina do Centro Cultural, área que poderá ser usada para a extensão das atividades do Centro de Eventos do Município.

Há, assim, interesse público nesta área, que poderá ser adquirida com desconto, em segunda hasta pública, sendo menos dispendioso do que a aquisição por desapropriação, a qual pressupõe avaliação “cheia”, sendo condição para imissão na posse, conforme Súmula 28, *in verbis*: “*Nas desapropriações por utilidade pública, não obstante o contido no artigo 15, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, exige-se a avaliação judicial prévia ao deferimento na imissão provisória da posse do imóvel*”.

Isso posto, tendo em vista o interesse público evidente neste Projeto, busca sua aprovação junto a esta Casa de Leis.

É a justificativa.

Assaí, 04 de Julho de 2022.

MICHEL ÂNGELO BOMTEMPO

Prefeito Municipal

<https://www.cmassai.pr.gov.br/portal/projetos/visualizar/projeto-de-lei-n-036-2022oficio-n-105-2022-encaminha-ao-executivo-para-sancao>

Desse modo, destaca-se ser evidente tratar-se de caso de inexigibilidade de licitação, consoante dispõe o art. 74 da Lei 14.133/21.

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

[...]

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

É fato que o § 5º do artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021 acrescenta outros requisitos para a inexigibilidade da licitação; quais sejam:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do **caput** deste artigo, devem ser observados os 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.

Assevera-se, contudo, que a instrução do feito demonstra que o gestor agiu visando atender ao interesse público, uma vez que demonstrou a finalidade social e cultural do imóvel, além de sua singularidade.

Outrossim, houve **prévia autorização legislativa** para sua aquisição conforme se verifica dos documentos acostados aos autos (Lei Municipal nº 1819/2022 – peça 19), de modo que qualquer deficiência formal no procedimento de compra deve ser considerada superada.

Oportuno ainda destacar que o **Vereador ALESSANDRO CEZAR TORQUATO**, que subscreve a inicial, **enquanto membro da Comissão De Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, expressamente anuiu com a compra**. Confira-se:

PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS

Projeto de Lei nº 036/2022, datado de 04 de julho de 2022, de autoria do Executivo Municipal, Súmula: **Dispõe sobre a autorização para aquisição, em leilão judicial pelo Poder Executivo Municipal, de imóvel penhorado em processo trabalhista.**

A Comissão Permanente acima epigrafada, após examinar a matéria supra, opina favoravelmente à sua aprovação, conforme teor original.

É o nosso parecer.

Sala das Sessões, em 01 de agosto de 2022.

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS

SANDRA MARIA DE SOUZA
PRESIDENTE

NEUZA COSTA SOUZA
MEMBRO

ALESSANDRO CEZAR TORQUATO
MEMBRO

- <https://www.cmassai.pr.gov.br/portal/projetos/visualizar/projeto-de-lei-n-036-2022parecer-da-comissao-financas-orcamento-e-tomada-de-contas>

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Da mesma forma, o Vereador **CARLOS JUNIOR DA SILVA**, que subscreve a inicial, enquanto **Presidente da Comissão De Justiça, Legislação e Redação**, expressamente **anuiu com a compra**. Confira-se:

PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 036/2022, datado de 04 de julho de 2022, de autoria do Executivo Municipal, Súmula: **Dispõe sobre a autorização para aquisição, em leilão judicial pelo Poder Executivo Municipal, de imóvel penhorado em processo trabalhista.**

A Comissão Permanente acima epigrafada, após examinar a matéria supra, opina favoravelmente à sua aprovação, conforme teor original.

É o nosso parecer.

Sala das Sessões, em 01 de agosto de 2022.

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

CARLOS JUNIOR DA SILVA

PRESIDENTE

RAFAEL GOUVEIA GRECA

MEMBRO

PAULO CEZAR MIYAZAKI

MEMBRO

<https://www.cmassai.pr.gov.br/portal/projetos/visualizar/projeto-de-lei-n-036-2022parecer-da-comissao-de-justica-e-redacao>

É importante ressaltar que o gestor se utilizou de solução inovadora ao adquirir o imóvel por meio de um leilão judicial, visando atender ao interesse público e buscando o menor preço, uma vez que da análise do auto de arrematação (peça 13) o imóvel foi avaliado em R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), enquanto o Município conseguiu a arrematação no valor de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais). A esse valor foram acrescidas a comissão do leiloeiro, no valor de R\$ 22.500,00.

Ainda que se considere que houve falha formal, pela ausência do regular procedimento administrativo de inexigibilidade, tal falta foi suprida pela prévia autorização legislativa.

Nesse sentido, destaca-se o teor do art. 15, incisos III e V da Lei nº 8666/93, o qual já estabelecia que as compras, sempre que possível, deveriam submeter-se às **condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado** e balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

De igual forma o art. 40, inciso I, da Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) prescreve que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e **observar as condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado.**

A título ilustrativo, informa-se que o periódico eletrônico REVELIA.COM.BR, em matéria postada em 17/05/2021 já anunciava o respectivo leilão do imóvel. Confira-se:

NORTE DO PARANÁ

Postado dia 17/05/2021 às 17:47:13

Prédio do Centro Cultural Piscina vai a leilão em 19 de maio



A Justiça do Trabalho designou a realização de leilão em 19 de maio de 2021, para venda de imóvel do Centro Cultural de Assaí, a chamada "Piscina".

O prédio havia sido penhorado em autos de ação trabalhista movida por Paulo Sérgio Bella (processo nº 0000835-91.2018.5.9.0127).

De acordo com despacho datado de 1º abril último, da juíza da Vara do Trabalho, Cynthia Okamoto Gushi, de Cornélio Procópio, o leilão será "exclusivamente na modalidade eletrônica (on-line), por intermédio do site www.jeleiloes.com.br nomeando-se o Leiloeiro Oficial Jorge Vitório Espolador", de Londrina.

Refere-se a uma área remanescente de 6.330,00 m², no lote 12-A, da Seção Central, dentro do perímetro urbano da cidade de Assaí, com divisas e confrontações descritas na matrícula nº 8.416 do Cartório de Registro de Imóveis 1º Ofício de Assaí/PR.

Imóvel teve avaliação inicial de um milhão de reais. Lance inicial é de R\$ 500, em segunda hasta.

- <http://www.revelia.com.br/posts/detalhe/24957>

Destarte, inequívoco é a ausência de danos ao erário quando se constata que a compra se deu pela metade do valor da avaliação judicial. Tratou-se no caso de um procedimento inovador que visou a compra pelo melhor preço e em atendimento ao interesse público.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

O teor da peça 07 revela que a “indignação” dos vereadores representantes deve-se à subseqüente decisão da Administração Municipal em dar outra destinação pública à piscina então existente no imóvel.

- CONSIDERANDO que em agosto de 2022 o Município arrematou em leilão judicial uma área de 6.330,00m² onde se localizava o Centro Cultural de Assaí, popular “Piscina” pelo expressivo valor de R\$ 450.000,00;
- CONSIDERANDO que recentemente o Município demoliu as construções existentes no local, inclusive o salão de festas e aterrou as piscinas lá existentes, causando comoção em muitos munícipes que por anos utilizaram as instalações do antigo clube;
- CONSIDERANDO que a Lei 1819/2022, que autorizou a compra de referido imóvel em leilão, previu em seu artigo 3º que “o imóvel adquirido deveria ser utilizado em projeto de extensão das atividades do Centro de Eventos Tivosaburo Ikeda”;

Contudo, os questionamentos formulados pelos doutos vereadores foram devidamente respondidos, tendo o Prefeito encaminhado a manifestação da Arquiteta e Urbanista Simone Yumi Nagatsuyu Horita, com as **justificativas técnicas** para o remanejamento efetuado pelo Município (*vide* peças 7 e 12 a 23).

Oportuno ainda informar ao douto Relator que a aquisição em tela, pelo valor total de **R\$ 472.500,00** (quatrocentos e setenta e dois mil e quinhentos reais; aqui incluído o valor da comissão do leiloeiro) refere-se à aquisição de uma **área de 6.330,00 metros quadrados**.

No mesmo **mês de agosto de 2022**, o **vereadores aprovaram o Projeto de Lei nº 045**, de 05 de agosto de 2022, de autorizando o Executivo Municipal a adquirir por **R\$ 501.611,98** (quinhentos e um mil seiscentos e onze reais e noventa e oito centavos), o imóvel localizado na Avenida Rio de Janeiro, 1.420, com **área total de 1.050** (mil e cinquenta) metros quadrados, **260,84** (duzentos e sessenta vírgula oitenta e quatro) **metros quadrados de área construída**, conforme características e confrontações presentes na matrícula 6.644 do Cartório de Registro de Imóveis local, para ser destinado ao funcionamento da FARMÁCIA PÚBLICA MUNICIPAL³.

Ou seja, também autorizaram a **compra de um imóvel significativamente menor, por valor superior**, sem qualquer outro questionamento.

³ - <https://www.cmassai.pr.gov.br/portal/projetos/visualizar/projeto-de-lei-n-045-2022projeto-de-lei-n-045-2022>
- <https://www.cmassai.pr.gov.br/portal/projetos/visualizar/projeto-de-lei-n-045-2022parecer-da-comissao-de-justica-e-redacao>
- <https://www.cmassai.pr.gov.br/portal/projetos/visualizar/projeto-de-lei-n-045-2022parecer-da-comissao-financas-orcamento-e-tomada-de-contas>
- <https://www.cmassai.pr.gov.br/portal/projetos/visualizar/projeto-de-lei-n-045-2022oficio-n-098-2022-encaminha-ao-executivo-para-sancao>

Em resumo, observa-se que a própria Lei de Licitações, ao preconizar que a Administração efetue **aquisições em condições e pagamento semelhantes às do setor privado**, ainda que indiretamente, apresenta a possibilidade de busca por soluções não convencionais, para atender ao interesse público e tendo em vista as melhores condições de pagamento, de forma semelhantes às do setor privado; **medida que se alinha ao princípio da eficiência na administração pública.**

Ou seja, legítima a aquisição de bem imóveis em leilão judicial, desde que sob o viés do atendimento a uma finalidade pública.

Ainda que não adequadamente formalizado o processo administrativo denominado de *“compra ou aquisição por inexigibilidade”*, idêntico desiderato foi alcançado com a formalização do processo administrativo do projeto de lei, posteriormente convertido na Lei Municipal nº 1.819/2022.

Como se sabe, o projeto de lei é, em si, um processo administrativo, denominado na Constituição Federal de *“processo legislativo”* (art. 59, da CF/88), o qual tramita entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, estruturado em três partes básicas (art. 3º da Lei Complementar nº 95/1998):

- I - **parte preliminar**, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
- II - **parte normativa**, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;
- III - **parte final**, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Ao examinar o Projeto de Lei nº **036/2022**, de 04 de julho de 2022, tiveram os doutos vereadores signatários da presente representação a oportunidade de questionar a motivação política, a finalidade pública, a pertinência do valor, e a adequação do imóvel à finalidade proposta. Aprovaram-no. Portanto, questionável a motivação da presente representação.

Recriminar o gestor por adotar uma abordagem não convencional pode resultar no chamado *apagão das canetas*⁴, que consiste na paralisia ou diminuição da eficiência da gestão pública, devido ao medo dos gestores de responsabilização desmedida no âmbito das instâncias de controle.

Nesse contexto, a burocracia excessiva tolhe iniciativas salutares para a melhor administração pública.

Assim, ao invés de punir o gestor é fundamental incentivar práticas que atendam ao interesse público de maneira eficaz e inovadora, sem que haja excesso de formalismos que possam prejudicar a agilidade e a criatividade na gestão dos recursos públicos.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas considera improcedente a presente representação; e, apenas sugere que se emita uma recomendação ao Município para que, em situações futuras, em casos de inexigibilidade de licitação, seja adequadamente formalizado o processo administrativo prévio à aquisição do bem imóvel, observado o disposto no § 5º do artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, buscando-se a autorização legislativa em momento subsequente.

É o parecer.

Curitiba, 2 de outubro de 2023.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas

⁴ O chamado *“apagão das canetas”*, expressão cunhada pelo professor catarinense Rodrigo Valgas Santos seria uma consequência do *“Direito Administrativo do Medo”*, título de sua obra publicada em 2020, pela Editora Revista dos Tribunais, e que consistiria na paralisia das decisões públicas, devido ao medo dos gestores de responsabilização desmedida no âmbito das instâncias de controle.

Esse mesmo medo, segundo o autor, tem gerado desincentivo para a ocupação de funções dentro da administração, afastando pessoas vocacionadas para a gestão pública. Tais disfuncionalidades, que seriam resultantes de interpretações exacerbadas da Lei de Improbidade Administrativa; importariam em altos custos para o setor público, dificultando o avanço em direção a uma gestão pública eficiente e com quadros capacitados. *“Paralisia decisória”* ou *“apagão das canetas”* são expressões que passaram a ser utilizadas para descrever o fenômeno.

A insegurança decorria sobretudo da falta de parâmetros claros e corretos na lei para a caracterização e punição de atos ímprobos, bem como para a dosimetria das sanções.