



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

INFORMAÇÃO Nº 022/18/GAB

SECRETARIA DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS RECURSOS HUMANOS. PROGRAMA DE APROVEITAMENTO E GESTÃO DE IMÓVEIS. LEI ESTADUAL Nº 14.954/2016 ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. A alienação direta de imóveis do Estado ao BRDE encontra amparo expresso na Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), observado o preço de mercado.

Trata-se de processo administrativo oriundo da Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos (SMARH), com consulta acerca da possibilidade de alienação, com amparo no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93, de quatro terrenos contíguos de propriedade do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS), submetidos ao Programa de Aproveitamento e Gestão de Imóveis instituído pela Lei Estadual nº 14.954/2016, ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

O processo é instruído com os dados relativos aos imóveis – matrículas nº 83506, 83.507, 83.50 e 83.509 do Registro de Imóveis da 2ª Zona desta Capital (fls. 3-12), laudos de avaliação (fls. 15-122), justificativa para a alienação dos bens imóveis nos termos do Programa de Aproveitamento e Gestão de Imóveis instituído pela Lei Estadual nº 14.954/2016 (fls. 128-131); autorização para a venda concedida pelo Comitê Gestor do Programa de Aproveitamento e Gestão de Imóveis (fls. 136-137); parecer técnico justificando a vantajosidade da alienação por lote único (fls. 140-141); proposta de aquisição dos imóveis formulada pelo BRDE, com fundamento no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (fls. 157-158).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

É o relatório.

1. A alienação direta objeto da presente consulta encontra amparo expresso na Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

De início, verifica-se que há interesse público na venda devidamente justificado. Com efeito, infere-se de manifestação do Diretor Geral da SMARH tratar-se de bens imóveis dominicais adquiridos por dação em pagamento, não sendo considerados pela administração essenciais para o desenvolvimento das atividades de Estado, de modo que a receita oriunda de sua venda poderá ser reinvestida em imóveis que detenham essa condição de essencialidade. É destacada, ainda, a redução de dispêndios com manutenção e conservação, encargos, vigilância, taxas, dentre outras despesas (fls. 128 e verso).

Lado outro, houve avaliação técnica do preço dos referidos imóveis pela Divisão de Avaliações de Imóveis da SMARH, sendo que a proposta do BRDE leva em consideração esse parâmetro oficial.

2. Do ponto de vista do BRDE, instituição financeira com natureza de autarquia especial interestadual, a licitação está dispensada com fundamento no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93. Do ponto de vista do IPERGS, autarquia pública estadual, (ou do próprio Estado, considerando o disposto no art. 28 da Lei Complementar Estadual nº 15.144/2018), a licitação está dispensada com fundamento no art. 17, inciso I, alínea "e" da Lei 8.666/93.

Eis o teor dos citados dispositivos legais:

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:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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:

...

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

...

Art. 24. É dispensável a licitação:

...

X - 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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Exige-se, nesta modalidade de alienação com dispensa de licitação, que o preço da venda não destoe do valor de mercado. Nesse sentido, é pertinente anotar a lição de Marçal Justen Filho acerca da venda instraestatal (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos. 2ª edição em e-book baseada na 17ª edição impressa, RT, 2016):

8.5) A venda intra estatal (inc. I, alínea e)

A alienação onerosa de bens, praticada entre entidades integrantes da Administração Pública, dispensa licitação. Mas o dispositivo tem de ser interpretado em termos, para evitar inconstitucionalidade. Aplicam-se ao caso todas as ressalvas e reservas contidas formalmente na própria Lei 8.666/1993, no art. 24, VIII e XXIII.

A questão pode apresentar problemas extremamente sérios no âmbito da Administração indireta, em cujo seio podem encontrar-se bens imóveis destituídos de pertinência com o uso comum do povo.

De todo o modo, **somente se pode admitir a alienação sem licitação entre entidades integrantes da Administração Pública quando essa for a solução mais vantajosa para a realização das funções estatais. Assim, o imóvel valioso de uma sociedade de economia mista não pode ser transferido sem licitação e por**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

valor inferior ao de mercado para a Administração Central, como instrumento de violação ao direito de acionistas particulares minoritários. Nem se poderia imaginar que um ente federativo transferisse para outra órbita federativa um bem sem receber a contrapartida correspondente àquela que seria possível obter se aludido bem fosse alienado mediante licitação.

A compatibilidade do preço com os parâmetros de mercado se faz presente na situação concreta, porquanto a proposta do BRDE é de aquisição dos imóveis pelo seu preço de avaliação, conforme laudos acostados ao processo administrativo, elaborados pela Divisão de Avaliações de Imóveis da SMARH.

3. De resto, não há qualquer reparo à coordenação da venda dos imóveis em questão no âmbito do Programa de Aproveitamento e Gestão de Imóveis instituído pela Lei Estadual nº 14.954/2016, tendo em vista o disposto no art. 28 da Lei Complementar Estadual nº 15.144/2018:

Art. 28. O acervo patrimonial imobiliário do IPERGS fica desvinculado do FAS/RS e é transferido ao Estado do Rio Grande do Sul, para fins de aproveitamento e gestão do ente estadual, inclusive no âmbito da Lei n.º 14.954, de 30 de novembro de 2016.

[...]

4. Quanto à autorização legislativa para a venda, está contida na própria Lei Estadual nº 14.954/2016, conforme entendimento firmado na Informação 006/18/GAB, de lavra da Procuradora do Estado Diana Paula Sana, aprovada em 30 de janeiro de 2018:

Oportuno que, desde logo, seja afastada qualquer discussão sobre a generalidade da Lei Estadual nº 14.954/2017.

Com efeito, não houve previsão, na Lei nº 8.666/93, que devesse ser específica, e, nessa linha, no âmbito federal, inclusive, é genérica



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(Lei Federal nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União), submetendo a alienação a outros requisitos específicos, mas suprindo a autorização legislativa. Vejamos o que dispõe o art. 23 da referida lei:

Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.

§1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

§2º A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

Sobre esse aspecto, aliás, cumpre referir que parte da doutrina entende até mesmo que a necessidade de autorização legislativa decorreria propriamente do regime jurídico dos bens públicos, e não da Lei nº 8.666/93. Marçal Justen Filho (in Comentários à lei de licitações e contratos administrativos [livro eletrônico]. 2. Ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2016, tópico 5.1.), ao tratar do tema, ensina:

“(…) rigorosamente, uma lei federal não poderia imiscuir-se na disciplina da alienação de bens públicos estaduais, municipais e distritais. Uma das características essenciais da Federação reside na autonomia para decidir o destino jurídico dos próprios bens. As normas gerais editadas pela União apenas podem tornar concretos princípios e regras inerentes à estruturação constitucional da Federação. Mas as normas gerais poderiam dispor sobre as hipóteses de dispensa de licitação para alienação – considerando-se especificamente o permissivo do art. 37, XXI, da CF/1988 (que remete à lei federal a especificação das hipóteses em que a licitação prévia obrigatória poderia ser dispensada)”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Dessa, forma, segundo o entendimento do renomado jurista, a exigência de autorização legislativa somente se daria no caso de o bem a ser alienado estar afetado, ou seja, subordinado a regime jurídico diferenciado, em razão da destinação para a satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que decorreria a sua inalienabilidade e, assim, como a “desafetação depende usualmente de ato legislativo, tal como previsto no art. 100 do Código Civil (“Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”)” (in ob. cit., tópico 7.1.1.), apenas nessa hipótese haveria a necessidade de autorização legislativa.

Nesse sentido é também a compreensão de Amauri Feres SAAD (Permuta de bens públicos imóveis. RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 111-147, jan./abr. 2014), para quem:

“A gestão de bens públicos, mormente daqueles de caráter disponível (bens dominicais), é tarefa intrinsecamente administrativa. Se a gestão de bens públicos fosse tarefa do legislador, forçoso reconhecer que também o procedimento de desapropriação, no qual bens são integrados ao patrimônio público, deveria ser objeto de deliberação do Congresso Nacional, orientação esta que nunca foi admitida em nosso direito. Não se deve esquecer que cabe ao chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 84, II, da Constituição Federal, ‘exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal’. Qualquer restrição em tal regra de competência somente pode ser admitida em nível constitucional, o que não ocorre no tocante à alienação de bens públicos.”

De qualquer sorte, independentemente desse entendimento e de eventuais discussões que possam ser travadas, nos estreitos limites da presente consulta, reputa-se cumprido o requisito da autorização legislativa para a alienação pretendida, por meio da Lei Estadual nº 14.954/16, a qual, repisa-se, criou o Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, autorizando o Poder Executivo a alienar bens imóveis próprios e de suas autarquias por meio de leilão, permuta por outros imóveis



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

públicos ou particulares, bem como por permuta por área construída.”

5. Em conclusão, entende-se presentes os requisitos legais autorizativos da alienação dos imóveis registrados sob as matrículas nº 83506, 83.507, 83.508 e 83.509, do Registro de Imóveis da 2ª Zona desta Capital, ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, com fundamento no art. 17, inciso I, alínea “e” da Lei 8.666/93, observado o valor da avaliação.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É a informação.

Porto Alegre, 15 de junho de 2018.

Thiago Josué Ben,
Procurador do Estado,
Consultor Jurídico.

Processo Administrativo Eletrônico nº 001145-24.00/16-9



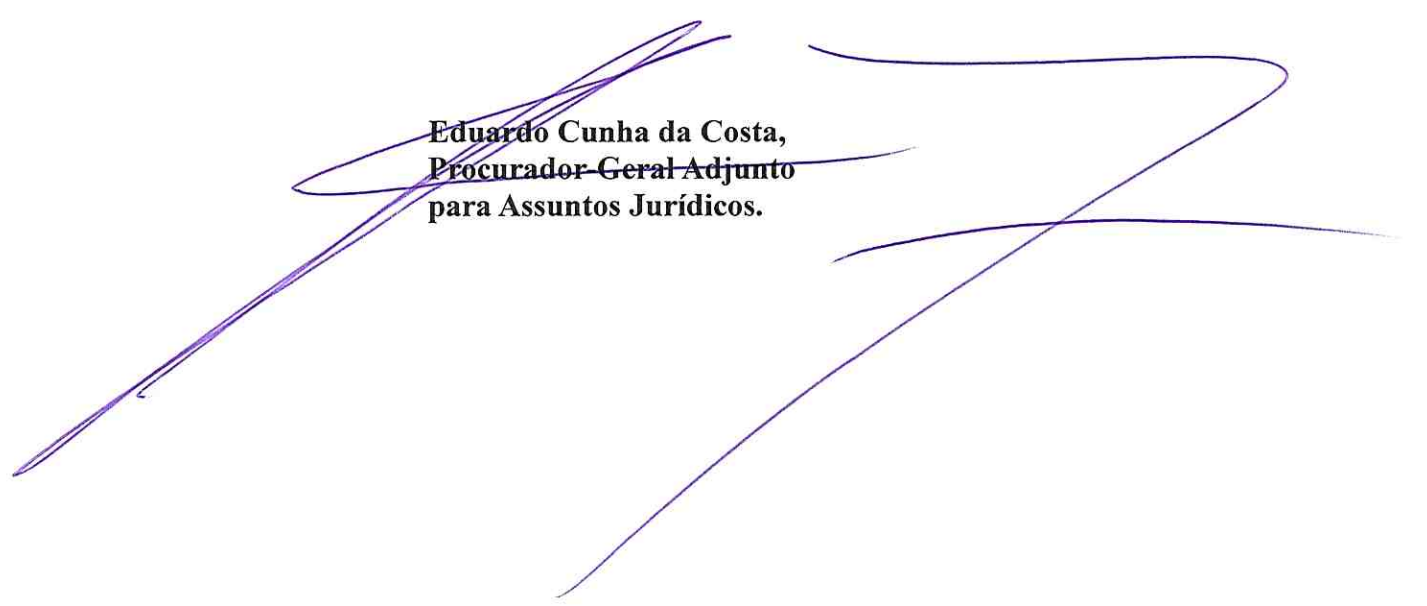
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 001145-24.00/16-9

Acolho as conclusões da Informação nº 022/18/GAB,
, da Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete desta
Procuradoria-Geral, de autoria do Procurador do Estado
THIAGO JOSUÉ BEN.

Restitua-se à Secretaria da Modernização
Administrativa e dos Recursos Humanos, com vista
prévia ao Agente Setorial.

Em 19 de junho de 2018


Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.