

<b>PROCESSO Nº:</b>	@RLI 22/80075185
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Bom Jardim da Serra
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Pedro Luiz Ostetto
<b>ASSUNTO:</b>	Inspeção no âmbito do Município de Bom Jardim da Serra acerca da regularidade na aquisição de dois terrenos pelo Município, por meio de inexigibilidade de licitação
<b>PROPOSTA DE VOTO:</b>	GAC/LRH - 515/2023

## I. EMENTA

MUNICÍPIO. INSPEÇÃO QUANTO À REGULARIDADE NA AQUISIÇÃO DE DOIS TERRENOS PELO MUNICÍPIO, POR MEIO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONSTATAÇÃO DE RESTRIÇÕES. REVOGAÇÃO DOS ATOS DE AQUISIÇÃO PELO MUNICÍPIO. PERDA DO OBJETO DA FISCALIZAÇÃO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO. RECOMENDAÇÕES AO ENTE PÚBLICO.

A anulação ou revogação pelo ente público de ato administrativo objeto de apuração da sua legitimidade implica no arquivamento do processo de controle externo, ante a perda do objeto da fiscalização, sem prejuízo de recomendações à Unidade Gestora com a finalidade de alertar sobre eventuais irregularidades que possam ser cometidas na edição de novo ato relativo à matéria e para aprimoramento da gestão pública.

Nas aquisições de imóveis por dispensa de licitação autorizada em lei utilize a fundamentação legal específica das Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, conforme o caso, bem como as disposições legais de sua Lei Orgânica, devendo o processo administrativo conter todos os elementos que confirmam legitimidade à contratação, como justificativa da necessidade pública e dos motivos da escolha do imóvel (características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha), prévia avaliação do valor, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, as vantagens para o ente público, certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto, manifestação da assessoria jurídica do município e autorização legislativa;

O desfazimento de ato e contrato deve ser fundamentado como anulação quando verificada ilegalidade e como revogação quando houver motivo de conveniência ou oportunidade (Súmula nº 473 do

STF).

## II. RELATÓRIO

Tratam os autos de resultados de inspeção no âmbito do Município de Bom Jardim da Serra, decorrente da conversão de Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), conforme a Decisão Singular GAC/LRH-992/2022 (fls. 18-22), em razão de notícia recebida neste Tribunal de Contas (Comunicação nº 1.610/2022, da Ouvidoria) de que teria havido irregularidades na aquisição de 02 (dois) terrenos pelo Município, por meio de inexigibilidade de licitação, sem autorização legislativa.

Inicialmente, consoante a citada Decisão Singular houve a conversão deste Procedimento Apuratório Preliminar em processo específico de controle externo de iniciativa desta Corte de Contas (tipo RLI) e determinação para a Diretoria de Contas de Gestão (DGE) promover a apuração dos fatos.

A Diretoria técnica entendeu necessária diligência para a Prefeitura de Bom Jardim da Serra visando solicitar informações e documentos (fls. 25-26). A Administração Municipal enviou esclarecimentos e documentos (fls. 31-310).

Depois do reexame da documentação recebida, a Diretoria de Contas de Gestão elaborou o Relatório DGE-344/2023 (fls. 322-331), cuja conclusão sugere o seguinte encaminhamento:

**3.1. CONSIDERAR, NO MÉRITO, IMPROCEDENTE** a denúncia anônima formulada, devido à PERDA DE OBJETO PROCESSUAL, em face da revogação do processo IL nº 04/2022, dos Contratos nº 52 e 53/2022 e do Projeto de Lei nº 25/2022 por parte da Município de Bom Jardim da Serra.

**3.2. RECOMENDAR** ao Município de Bom Jardim da Serra que observe as disposições da legislação sobre licitações e contratos vigentes, em especial ao disposto nas Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021, consultando, sempre que necessário, seja por prudência, seja por determinação legal, a assessoria jurídica do município.

**3.3. RECOMENDAR** ao Município de Bom Jardim da Serra que observe as disposições legais de sua Lei Orgânica, obtendo a autorização prévia do Poder Legislativo antes de iniciar processos de aquisição de imóveis, sempre que a referida lei assim a exigir.

**3.4. DAR CIÊNCIA DA DECISÃO** ao senhor Pedro Luiz Ostetto, prefeito municipal e ao Controle Interno do município.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer MPC/DRR/1566/2023 (fls. 332-334), manifesta-se:

- 1) pela PERDA DE OBJETO PROCESSUAL, em face da revogação do processo IL nº 04/2022, dos Contratos nº 52 e nº 53/2022 e do Projeto de Lei nº 25/2022 por parte da Município de Bom Jardim da Serra.
- 2) pela formulação de determinação à Unidade para que:
  - 2.1) desconstitua o ato de revogação do processo de inexigibilidade (IL) 04/2002, convertendo o ato questionado em anulação, bem como proceda à publicação do respectivo ato;
  - 2.2) observe esse entendimento quanto à distinção entre atos de revogação e de anulação na hipótese de sobrevir eventual ato administrativo eivado de vício;
- 3) pela formulação das recomendações sugeridas pelo corpo técnico;
- 4) Após a comprovação da adoção das medidas citadas, pelo arquivamento dos autos.

É o relatório.

### III. FUNDAMENTAÇÃO

A notícia recebida por esta Corte de Contas fazia referência à suposta aquisição de dois terrenos, no valor total de R\$ 90.000,00 (um por R\$ 30.000,00 e outro por R\$ 60.000,00), pelo Município de Bom Jardim da Serra, por meio do processo Inexigibilidade de Licitação nº 04/2022 e dos Contratos nº 52 e nº 53/2022, conforme publicação no Diário Oficial dos Municípios (DOM/SC) no dia 12/09/2022.

Na análise inicial da denúncia (Relatório DGE-857/2022) havia aparente irregularidade de aquisição de terrenos sem **autorização legislativa**, o que infringiria o art. 28 da Lei Orgânica do Município, bem como dúvidas sobre a fundamentação legal da inexigibilidade de licitação, o que justificaria a continuidade da investigação. Nesse sentido, constou da Decisão Singular GAC/LRH-992/2022:

Anotou a DGE que a Lei Orgânica do município estabelece que compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo, e que a aquisição de bens imóveis, por compra ou permuta, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.

Aduz a Diretoria técnica que em 10.10.2022 o responsável pelo controle interno do município de Bom Jardim da Serra encaminhou manifestação (Ofício nº 07/2022 - fls. 6 e 7), prestando esclarecimentos de forma voluntária. O subscritor sustenta que não procede a denúncia de que poderia estar ocorrendo a aquisição de bens imóveis pelo município sem a devida autorização legislativa. Alega que quando a Administração manifestou intenção da aquisição dos imóveis - com o intuito de expandir área da Escola Pública Municipal São Gerônimo – o Controle Interno recomendou a Autorização Legislativa e a contratação por inexigibilidade por ser imóvel único que atendia ao interesse público, bem como a avaliação das áreas.

Segundo o responsável pelo controle interno foi elaborado Projeto de Lei, encaminhado à Câmara, para autorização legislativa para aquisição. Em paralelo foi instaurado processo licitatório para agilizar os procedimentos administrativos. Porém, não houve formalização de contrato ou escritura pública, nem quaisquer transferências de valores sem a prévia aprovação do projeto de lei, inclusive porque foi constatado que os títulos de propriedade apresentados continham vícios nas descrições dos perímetros dos imóveis, o que ensejou a suspensão do Projeto de Lei nº 25/2022, bem como a revogação da própria licitação.

Assim, ante a impossibilidade jurídica da continuidade do processo de aquisição dos referidos imóveis pelo município, os procedimentos administrativos para tanto foram temporariamente suspensos.

No entanto, a Diretoria técnica ressalta que a manifestação do responsável pelo controle interno não trouxe qualquer documento comprobatório de suas afirmativas, nem mesmo os atos que tenham suspensa a tramitação do projeto de lei e a revogação (ou anulação) do processo de inexigibilidade de licitação.

Segundo o relatório técnico, não foi localizado nos portais eletrônicos do Município e da Câmara informações relativas ao mencionado processo IL 04/2022, nem ao PL 25/2022. Da mesma forma, nada foi encontrado em consulta ao site onde é publicado o Diário Oficial dos Municípios sobre a suspensão, revogação ou anulação do processo IL 04/2022 ou sobre o PL 25/2022.

Foi apenas localizada publicação DOM/SC nº 3974 de aviso da Dispensa de Licitação nº 04/2022, mas sem fundamentação legal para a declaração da inexigibilidade, o que pode indicar irregularidade no processo de compra desses terrenos. Tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 14.133/2021, para compra de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, é imprescindível a avaliação prévia, justificativas que demonstrem a singularidade e a vantajosidade do imóvel a ser comprado, a certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto, bem como a compatibilidade do preço com o valor de mercado. Tais elementos ainda não restaram demonstrados.

Assim, a Diretoria técnica entende pertinente a apuração mais detalhada do fato denunciado, pois despontam indícios de irregularidades. Todavia, considerando que se trata de denúncia anônima (não admissível por este Tribunal de Contas) e sem ato do Supervisor da Ouvidoria convertendo a comunicação em denúncia a Diretoria de Contas de Gestão sugere a conversão deste Procedimento Apuratório Preliminar em processo específico de controle externo de iniciativa desta Corte de Contas (tipo RLI).

Efetivamente, os fatos merecem investigação mais aprofundada. Além das dúvidas já trazidas pela Diretoria técnica, denota-se mais um indício. Causa estranheza a diferenciação de valores entre os dois terrenos. Um deles, no valor de R\$ 30.000,00 e outro no valor de R\$ 60.000,00.

Ocorre que segundo a publicação da Inexigibilidade de Licitação nº 04/2022, trata-se de dois terrenos com a mesma metragem (144,75m<sup>2</sup>), lindeiros. Conforme o Ofício 07/2022-BI BJS (fls. 6-7) a aquisição dos imóveis teria o intuito de expandir área da Escola Municipal São Gerônimo, ou seja, são contíguos ao terreno da unidade escolar. Não consta justificativa para o preço de um dos terrenos ser o dobro do outro.

O senhor Pedro Luiz Ostetto (Prefeito) alegou que os atos respeitaram os princípios da Administração Pública. Porém, ante alerta do controle interno de que havia risco de dano ao ente público na aquisição dos terrenos, embora tenha havido o trâmite regular nos procedimentos adotados, optou por revogar o processo de inexigibilidade de licitação, movido pela aplicação do princípio da autotutela (Ofício nº 102/2023 -fls. 31 a 35).

A partir dos esclarecimentos e documentos encaminhados pelo senhor Prefeito Municipal de Bom Jardim da Serra, apesar da revogação dos atos, a Diretoria técnica verificou que havia irregularidades, pois a inexigibilidade da licitação foi fundamentada no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, que permite a contratação por inexigibilidade quando houver inviabilidade de competição, para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. Porém, não era do caso das aquisições dos imóveis. Seria um vício insanável que acarretaria a nulidade dos atos, devido à inadequação entre os fatos e a fundamentação legal utilizada para a sua consecução.

Para o objeto dos contratos revogados, a contratação poderia ser realizada por dispensa de licitação com fundamento no inciso X do art. 24 da Lei nº 8666/1993, não por meio de inexigibilidade.

No que se refere ao valor dos terrenos, a Diretoria técnica anota que, apesar de o senhor Prefeito ter afirmado que o montante do R\$ 90.000,00 estaria dentro do valor de mercado local, segundo a avaliação da Secretaria de Planejamento e com recente lançamento de ITBI realizado pelo Setor de Tributos, restam dúvidas e restrições:

Conforme pode-se constatar no Processo Administrativo nº 75/2022 (fl. 36), ambos os terrenos possuem 144,75 m<sup>2</sup>, mas, enquanto um terreno seria adquirido por R\$

60.000,00, o outro seria adquirido por R\$ 30.000,00. O laudo de avaliação imobiliária fornecido pelo jurisdicionado (fls. 287 a 301) reforça ainda mais as discrepâncias entre os terrenos. O referido laudo indica que, na verdade, trata-se de três terrenos, em vez de dois, e com metragens diferentes<sup>1</sup> (fls. 288, 290, 294 e 298). Além disso, o valor global da avaliação foi ligeiramente superior, totalizando R\$ 94.127,34 (fl. 299). Outro fato que chama a atenção é que, de acordo com os documentos acostados nos autos, ambos os terrenos já pertenceram ao município, **que deles se desfez por meio das Escrituras Particulares de Doação n° 012/2005 e 064/2005 (fls. 40 e 41). Portanto, não foi possível verificar a regularidade dos valores que seriam pagos na aquisição dos dois terrenos pelo município.**

Cabe ressaltar também que o setor contábil do município, por meio de parecer datado de 08/09/2022, informou que não havia recursos disponíveis para o pagamento da aquisição dos terrenos (fl. 264).

Também foi possível constatar que **o processo de inexigibilidade de licitação não observou os arts. 28 e 116 da Lei Orgânica do Município de Bom Jardim da Serra, in verbis:**

Art. 28 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre.

[...]

VIII - aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo;

[...]

Art. 116 **A aquisição de bens imóveis, por compra ou permuta, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.** (grifo acrescido)

Isso porque, conforme se extrai dos documentos acostados nos autos, a Inexigibilidade de Licitação n° 04/2022 e os Contratos n° 52 e 53/2022 foram publicados no DOM/SC no dia 12/09/2022 (fls. 311 a 319), ou seja, um dia antes da elaboração da minuta do Projeto de Lei n° 25/2022, que só ocorreu dia 13/09/2022 (fl. 33 e 34), embora a data constante na minuta seja 12/09/2022 (fl. 309). Além disso, fica claro que o referido projeto de lei sequer foi aprovado pelo Poder Legislativo, conforme consta no Ofício n° 102/2023:

Ante ao iminente risco de dano ao erário com a continuidade do processo de aquisição dos imóveis, **mesmo que fosse aprovado pelo Poder Legislativo**, face a precariedade das descrições de confrontações nos seus títulos de propriedades, a recomendação do órgão de Controle Interno foi pela revogação do Processo de Inexigibilidade n° 04/2022. Medida essa, que foi de pronto implementada pela Administração Municipal, conforme comprova a documentação anexa (Anexo I – Processo licitatório).

Assim, declinada a intenção de aquisição dos referidos imóveis, **o Projeto de Lei n° 25/2022 em vias de ser encaminhado ao Poder Legislativo, também foi revogado** na esfera do próprio Poder Executivo, ante a sua ineficácia, mesmo que fosse aprovado, conforme todo o contexto já apresentado. (fl. 34) (grifos acrescidos)

<sup>1</sup> Lote 1: 208,41 m<sup>2</sup>, R\$ 26.578,53. Lote 7: 145,67 m<sup>2</sup>, R\$ 18.577,29. Lote 8: 384,00 m<sup>2</sup>, R\$ 48.941,52 (fl. 298).

Por fim, o jurisdicionado esclarece que todo o processo IL n° 04/2022 foi revogado “*por vício nos documentos apresentados pelos proprietários*” (fls. 285 e 286), tendo em vista manifestação contrária do Controle Interno do município:

Entretanto, quando da atuação do Setor de Controle Interno sobre o referido processo, junto com os técnicos lotados na Secretaria de Educação, **restou constatado que os títulos de propriedade dos imóveis eram precários**, com confusão na descrição da sua especialidade objetiva, que não permitia a certeza plena e perfeita identificação do imóvel na matrícula e nos documentos apresentados para registro. Inclusive, pelas descrições nas Matrículas dos Imóveis apresentadas, **havia dúvida considerável se os títulos eram realmente relativos aos imóveis de intenção de aquisição pela municipalidade ou se tratava de matrículas de outros imóveis que também integram o mesmo loteamento**.

Ante ao iminente risco de dano ao erário com a continuidade do processo de aquisição dos imóveis, mesmo que fosse aprovado pelo Poder Legislativo, face a precariedade das descrições de confrontações nos seus títulos de propriedades, **a recomendação do órgão de Controle Interno foi pela revogação do Processo de Inexigibilidade n° 04/2022. Medida essa, que foi de pronto implementada pela Administração Municipal**, conforme comprova a documentação anexa (Anexo I – Processo licitatório).

Assim, declinada a intenção de aquisição dos referidos imóveis, **o Projeto de Lei n° 25/2022 em vias de ser encaminhado ao Poder Legislativo, também foi revogado na esfera do próprio Poder Executivo, ante a sua ineficácia**, mesmo que fosse aprovado, conforme todo o contexto já apresentado. (fl. 34) (grifos acrescidos)

Constata-se, nesse caso, outra irregularidade concernente ao ato administrativo, pois, tratando-se de vício insanável, o procedimento correto seria a anulação do processo, e não a sua revogação, conforme dispõem o art. 53 da Lei n° 9.784/1999 e a Súmula n° 473 do STF transcrita a seguir:

A administração pode **anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais**, porque deles não se originam direitos; **ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (grifos acrescidos)

De qualquer forma, a DGE anota que houve perda do objeto do Relatório de Inspeção, já que o processo IL n° 04/2022, os Contratos n° 52 e n° 53/2022 foram revogados pela Administração Municipal no dia 10/10/2022 (fls. 285 e 286) e o Projeto de Lei n° 25/2022 não foi aprovado pelo Legislativo. E não foi constatado novo processo de aquisição de imóveis pelo município até o dia 25/04/2023 (fl. 321).

Considerando que as aquisições dos imóveis não se efetivaram, o que acarreta o arquivamento deste processo por perda de objeto, as questões restritivas apontadas pela Diretoria técnica devem servir como alerta à Administração Municipal para eventuais futuros contratos de aquisição de imóveis. Assim, pertinente recomendação à

Prefeitura Municipal.

#### IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

1. Determinar o arquivamento do presente processo, ante a perda do objeto da fiscalização, em razão da revogação do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 04/2022, dos Contratos nº 52 e nº 53/2022 pela Administração do Município de Bom Jardim da Serra.

2. **Recomendar** ao Município de Bom Jardim da Serra que:

2.1. nas aquisições de imóveis por dispensa de licitação autorizada em lei utilize a fundamentação legal específica das Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, conforme o caso, bem como as disposições legais de sua Lei Orgânica, devendo o processo administrativo conter todos os elementos que confirmam legitimidade à contratação, como justificativa da necessidade pública e dos motivos da escolha do imóvel (características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha), prévia avaliação do valor, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, as vantagens para o ente público, certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto, manifestação da assessoria jurídica do município e autorização legislativa;

2.2. o desfazimento de ato e contrato deve ser fundamentado como anulação quando verificada ilegalidade e como revogação quando houver motivo de conveniência ou oportunidade (Súmula nº 473 do STF).

3. Dar ciência da decisão ao senhor Pedro Luiz Ostetto (Prefeito municipal de Bom Jardim da Serra), ao responsável pelo Controle Interno do município e à Câmara Municipal de Bom Jardim da Serra.

Florianópolis, data da assinatura digital.

LUIZ ROBERTO HERBST  
CONSELHEIRO RELATOR

