



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 509223/18
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE QUITANDINHA
INTERESSADO: CARLOS EDMILSON DE MOURA
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1374/19 - Tribunal Pleno

Ementa: Consulta. Modalidade licitatória a ser utilizada em compra de imóvel com recursos de fundo da Câmara Municipal de Quitandinha. Questões parcialmente respondidas pelo Acórdão nº 206/17 – STP, remanescendo dúvida apenas quanto aos documentos exigíveis para a formalização do negócio jurídico, sobre os quais deve ser esclarecido que, além dos documentos obrigatórios previstos em lei, somente poderão ser exigidos documentos outros mediante motivação específica e previsão expressa no edital de licitação ou em procedimento administrativo de dispensa.

1.RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por Carlos Edmilson de Moura, representante legal da Câmara Municipal de Quitandinha, contendo os seguintes questionamentos:

“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?”

Foram juntados pelo consulente o Parecer jurídico emitido por sua assessoria (Peça 04), e ata de posse na Câmara Municipal (Peça 05).

O Parecer emitido pela Assessoria do Consulente respondeu aos três questionamentos formulados. Em síntese, quanto ao primeiro ponto, sustentou encontrar-se a Câmara Municipal sujeita aos ditames da lei nº 8666/93, devendo ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

observado, na aquisição do terreno, as premissas fixadas por este Tribunal no Acórdão nº 206/17 STP. Quanto ao segundo questionamento, destacou a necessidade de requisição dos documentos previstos na Lei dos Registros Públicos, de regularidade fiscal do imóvel e certidões negativas de ações reais e reipersecutórias do bem e de seus proprietários, aduzindo ainda a conveniência de ser requerida declaração da Defesa Civil e de órgão ambiental acerca da possibilidade de destinação do bem escolhido para a edificação pretendida. Quanto ao terceiro questionamento, cabendo ao prefeito municipal a competência pela formalização da aquisição do imóvel, defendeu que eventual recusa na formalização do instrumento deve ser causa da adoção de medidas judiciais aptas a suprir a omissão (Peça 04).

A Consulta foi recebida no Despacho 787/18 - GCFAMG (Peça 07).

Em cumprimento aos artigos 175-D, § 2º, inciso V c/c artigo 313 § 2º do RITC/PR, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 72/18 (Peça 08), noticiou haver encontrado em seu acervo, manifestação específica deste Tribunal sobre o tema, contida no Acórdão nº 206/17, 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 nº 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.

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 4858/18 - GCM (Peça 09), de lavra da Analista de Controle Paulo Sergio Moura Santos, que após fundamentado estudo, opinou pela emissão das seguintes respostas aos questionamentos:

“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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.”

No Parecer nº 53/19, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento da consulta, e pela resposta à consulta 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.”

2. FUNDAMENTAÇÃO¹

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se

¹ Responsável técnica: Vivian Feldens Cetenaeski (TC 514640)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

satisfeitos os requisitos *legais de admissibilidade* para que se conheça da consulta formulada.

Contudo, tanto o primeiro quanto o terceiro questionamentos formulados já foram objeto de pronunciamento por este Tribunal em recente decisão em sede da Consulta contida nos autos nº 453657/14, decidida no Acórdão nº 206/17, não cabendo novo pronunciamento plenário, mas apenas ciência ao interessado, consoante § 4º do art. 313 do Regimento Interno².

A consulta contida no processo nº 453657/14, movida pela Câmara Municipal de Paracity, apresentou a esta Corte os seguintes questionamentos:

- “1) Pretendendo a Câmara Municipal adquirir terreno para a construção da futura sede, considerando sua ausência de personalidade jurídica, deve realizar processo licitatório para a futura aquisição ou obrigatoriamente o Executivo Municipal deve fazê-lo?*
- 2) Qual a modalidade licitatória a ser selecionada?*
- 3) A aquisição pode se dar mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, na forma prevista nos arts. 24 e 25, da Lei Federal n.º 8.666/93?*
- 4) Havendo prévia manifestação de discordância pelo Poder Executivo Municipal quanto à titularidade do imóvel, qual o meio coercitivo para impeli-lo a proceder o registro em cartório do bem em questão?*
- 5) Em caso de recusa, a referida titularidade pode ser suprimida de algum modo?*

O Acórdão nº 206/17 – STP assim as respondeu:

- “1) Não há vedação para que a Câmara Municipal realize o procedimento licitatório visando à aquisição do imóvel para sede do Poder Legislativo desde que observados os seguintes requisitos:*
- a) previsão da despesa no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.*
 - b) previsão da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual do Poder Legislativo.*
 - c) edição de lei específica autorizando sua aquisição.*
 - d) formalização da aquisição por meio de escritura pública, com a observância dos requisitos da Lei Civil (preço, consentimento e forma) e do regime jurídico-administrativo (processo administrativo, prévia avaliação, lei específica, demonstração do interesse público e devido procedimento licitatório ou sua dispensa: art. 24, X, Lei n.º 8/666/93) e posterior transcrição no Cartório de Registro de Imóveis, nos termos previstos no art. 531, do Código Civil.*

² § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) que a despesa com a aquisição do imóvel componha o limite das despesas totais do Poder Legislativo Municipal, nos termos previstos no art. 29-A, da Constituição Federal.

2) Se houver viabilidade de competição, a modalidade de licitação a ser adotada é a concorrência, conforme previsão do § 3º do artigo 23, da Lei nº 8.666/93. Na hipótese de dispensa de licitação fundado no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, devem ser demonstrados os seguintes pressupostos:

a) o imóvel deve ser destinado ao exercício das finalidades precípua da Administração.

b) o imóvel deve ser o único a atender às necessidades administrativas consistentes nas características e localização do imóvel.

c) o valor proposto deve ser compatível com o praticado no mercado, comprovado mediante prévia avaliação.

3) Cabe ao Poder Executivo celebrar o contrato de compra do imóvel, mediante escritura pública. O imóvel deve ser registrado em nome do Município, sendo recomendável a anotação no próprio instrumento jurídico (escritura pública) de sua destinação à Câmara Municipal, protegendo o Legislativo de interferências.

4) Caso o Executivo se recuse a firmar a escritura pública, cabe à Câmara Municipal ingressar com ação judicial visando a suprir tal omissão.”

Havendo sido tratadas as matérias do primeiro e do terceiro questionamento nos termos do Acórdão nº 206/17 – STP, cabe apenas ciência ao consulente, sem nova resposta por parte deste Tribunal.

Quanto ao segundo questionamento, acerca do qual não foi indicada prévia manifestação por esta Corte de Contas, tratando *dos documentos obrigatórios que deverão ser exigidos do proprietário do imóvel* a ser adquirido, entendo pertinente e necessária a elucidação do tema, consoante detalhadamente arrazoado pela unidade técnica e pelo órgão ministerial.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, sobre o tema, destacou a necessidade de *“ser verificada a regularidade fiscal do imóvel através da certidão negativa de débitos municipais e certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias”*. Acrescentou ainda a necessidade de *“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”* (Peça 09, p. 04).

Repisou, porém, a necessidade de que estejam previstos no edital da licitação todos os documentos necessários para a certificação de toda a documentação necessária ao proprietário, além dos documentos previstos na Lei dos Registros Públicos.

O órgão ministerial também detalhou a questão formulada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Corroborando parcialmente com a manifestação da unidade técnica, esclareceu que a escritura pública somente se faz necessária para imóveis cujo valor seja superior a 30 salários mínimos³. A despeito disso, recomendou que mesmo que o valor do imóvel seja inferior a esse limite a transação seja formalizada por escritura pública, em razão da *segurança jurídica, autenticidade e publicidade asseguradas pelo serviço notarial*.

Quanto a documentação a ser apresentada para a lavratura de escritura pública, além daqueles de identificação das partes, destacou serem aqueles fixados de forma exaustiva no § 2º do art. 1º da Lei nº 7.433/1985, a saber: documento comprobatório do pagamento do Imposto de Transmissão *inter vivos*, as certidões fiscais e as certidões de propriedade e de ônus reais, consoante regulamentado pelo Decreto nº 93.240/1986⁴.

Por outro lado, quanto à declaração da defesa civil e do órgão ambiental, não sendo documentos cuja exigência esteja prevista em lei, esclareceu que somente poderão ser requeridos mediante motivação e mediante expressa previsão no edital de licitação ou no procedimento de dispensa.

Tendo em vista a previsão contida no art. 1.647, I, do Código Civil⁵, destacou ainda que, em sendo o vendedor casado sob regime diverso do da separação

³ Consoante art. 108 do Código Civil: “Art. 108. Não dispendo 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”.

⁴ 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.

⁵ 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; (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

total de bens, faz-se necessária a autorização conjugal para a formalização da compra do terreno.

Por fim, considerando que o adquirente do imóvel é o próprio município, sujeito ativo do Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos, arguiu o *Parquet* que a exigência do comprovante do pagamento desse imposto seria inaplicável.

Em que pese corrobore todas as demais assertivas ministeriais acerca dos documentos exigíveis para a formalização de negócio de compra e venda de imóvel pelo município, e ainda que não conste o apontamento acerca da exigência do comprovante de recolhimento do ITBI da súmula proposta para emissão de resposta, deve ser afastada a conclusão ministerial acerca da inaplicabilidade de exigência deste documento.

Isso porque, sendo o Imposto sobre transmissão inter vivos de competência municipal, a exigibilidade de tal documento não pode ser afastada *a priori*, devendo ser aferida caso a caso tendo em vista a legislação local na qual se verificará qual o sujeito passivo da obrigação.

Observo, nesse sentido, que o sujeito passivo desse imposto, ou seja, aquele que tem o dever de pagar o ITBI, tanto pode ser o comprador do imóvel, como o seu vendedor, podendo ainda haver a previsão de responsabilidade subsidiária na obrigação, a depender da regulamentação estabelecida por lei municipal.

Portanto, a aplicabilidade ou não da exigência do comprovante do pagamento do ITBI deverá ser aferida caso a caso, de acordo com a regulamentação legal municipal desse imposto, devendo necessariamente ser levada em consideração, pelo licitante, a incidência ou não do tributo em cada caso para fins de aferição do impacto que possa decorrer desse fato na fixação do valor do imóvel a ser adquirido.

Não é demais repisar que também essa exigência deverá constar expressamente do edital de licitação ou do procedimento de dispensa realizado para a aquisição do imóvel.

Assim, corroborando as manifestações técnica e ministerial, acolho a proposição ministerial de resposta para o item 2 da Consulta, nos seguintes termos:

“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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. conhecer a Consulta formulada pelo Câmara Municipal de Quitandinha, através de seu representante legal, Sr. Carlos Edmilson de Moura, e:

a) quanto ao primeiro e terceiro questionamento, dar ciência ao consulente, nos termos do art. 313, § 4º do Regimento Interno deste Tribunal, da decisão proferida no Acórdão nº 206/2017 – STP, em resposta à Consulta nº 453657/14;

b) quanto ao segundo questionamento, apresentar resposta, nos seguintes termos:

2 – Quais os documentos obrigatórios que deverão ser exigidos do proprietário do imóvel?

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.

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. conhecer a Consulta formulada pelo Câmara Municipal de Quitandinha, através de seu representante legal, Sr. Carlos Edmilson de Moura, e:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) quanto ao primeiro e terceiro questionamento, dar ciência ao consulente, nos termos do art. 313, § 4º do Regimento Interno deste Tribunal, da decisão proferida no Acórdão nº 206/2017 – STP, em resposta à Consulta nº 453657/14;

b) quanto ao segundo questionamento, apresentar resposta, nos seguintes termos:

2 – Quais os documentos obrigatórios que deverão ser exigidos do proprietário do imóvel?

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.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 22 de maio de 2019 – Sessão nº 16.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente