



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR



PROTOCOLADO N.º 16.129.347-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO GERAL SOBRE: 1) ADEQUAÇÃO DO ART. 6º, § 5º, INC. III, DA LEI N.º 15.608/2007 AO § ÚNICO DO ART. 10 DA CE/89 E DESDOBRAMENTOS; E 2) AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA ALIENAÇÃO DOS IMÓVEIS DE QUE TRATA ART. 6º, § 5º, INC. III, DA LEI N.º 15.608/2007.

PARECER N.º 025/2019-PGE

EMENTA: ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS – CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º, § 5º, INC. III, DA LEI N.º 15.608/2007 – POSSIBILIDADE DE ALIENAÇÃO POR LICITAÇÃO NA MODALIDADE LEILÃO - DESNECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA PARA ALIENAR IMÓVEIS QUE INGRESSARAM NO PATRIMÔNIO DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE AÇÃO JUDICIAL OU DOAÇÃO EM PAGAMENTO.

I. RELATÓRIO.

O presente protocolado inicia com a Informação n.º 401/2019-SEAP/DPE, fl. 02, na qual reporta o Ofício n.º 0704/2019, da lavra do Sr. Prefeito do Município de Toledo-PR, fl. 04, por meio do qual foi comunicado à Sra. Coordenadora do Patrimônio do Estado a ausência de interesse do Chefe do Poder Executivo municipal na aquisição do imóvel constituído pelo Lote Urbano n.º 306 da Quadra n.º 24, com área de 467,08 m², contendo edificação em três pavimentos que somam 1.401,24 m², com as demais características e confrontações constantes na Matrícula n.º 4.417, do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Toledo-PR.

Segundo relatado no Ofício n.º 365/2019 – PATRIMÔNIO/SMAD, fl. 05, a Lei Estadual n.º 19.779, de 19 de dezembro de 2018, autorizou o Poder Executivo estadual a doar o imóvel acima descrito ao Município de Toledo. No entanto, tendo em vista as precárias condições de conservação do bem, a municipalidade não aceitou a benesse.

Juntou-se ao protocolado o Relatório de Vistoria Técnica, sem número, fls. 06/07, que aparenta ser do imóvel cuja doação foi autorizada pela Lei n.º 19.779/2019, acompanhado de cópia de imagens fotográficas do prédio, fl. 08, e de cópia da matrícula n.º 4417 do Cartório do 2º Ofício de Registro



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR



de Imóveis da Comarca de Toledo, fl. 09.

Segundo consta no Relatório de Vistoria, fls. 06/07, a Coordenadoria Municipal de Defesa e Proteção Civil de Toledo concluiu pela interdição da edificação, enquanto não apresentado laudo atestando a estabilidade de sua estrutura, fl. 07, atestando as precárias condições de conservação do imóvel.

Diante deste cenário, e, ao que parece, com vistas a alienar o imóvel a título oneroso, o Exmo. Sr. Secretário de Estado da Administração e da Previdência, nos termos do Ofício n.º 934/2019, fls. 10/11, apresenta a esta Procuradoria Consultiva em Matéria Residual - PGE/PCR, nos termos do art. 2º do Regulamento da Procuradoria-geral do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 2.709/2019, os seguintes questionamentos:

- 1. Existe a possibilidade de adoção da modalidade licitatória leilão, no presente caso, diante da aquisição do bem pelo Estado ter se dado por meio de adjudicação em processo de execução fiscal?*
- 2. É constitucionalmente viável a adoção da modalidade licitatória de leilão para as alienações de imóveis estaduais cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, prevista no §5º do art. 6º da Lei Estadual 15.608/2007, em face da exigência constitucional de que as alienações onerosas de imóveis estaduais sejam precedidas de “concorrência pública”, conforme disposto no parágrafo único do artigo 10 da Constituição do Estado do Paraná?*
- 3. Subsiste a necessidade de edição de lei autorizadora específica para a alienação em comento, diante da expressão “mediante ato da autoridade competente”, expressa no §5º do art. 6º da Lei Estadual 15.608/2007, ou esta previsão legal consistiria forma de autorização legal, mesmo que genérica, apta a suprir a exigência constitucional de autorização prévia pela Assembleia Legislativa no caso de alienação de imóveis estaduais cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento?*

É, em síntese, o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

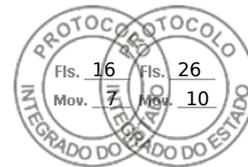
De início, cabe destacar que a presente informação tem caráter meramente opinativo¹, e seu conteúdo cinge-se à opinião jurídica sobre o objeto da consulta, sem caráter vinculativo para a autoridade competente. Em decorrência disso, a decisão da autoridade administrativa não está adstrita ao aqui manifestado.

Sob o aspecto formal, a consulta apresentada atende ao disposto no art. 2º do Regulamento da Procuradoria-geral do Estado², aprovado pelo Decreto n.º 2.709/2019.

- ¹ Cuida-se, pois, de julgado restou assim ementado: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. (...) I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo (...)”. (MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, julgamento em 09-08-2007, DJE 01-02-2008).
- ² Art. 2º Os protocolos solicitando manifestações jurídicas à Procuradoria-Geral, no exercício da atribuição de consultoria e assessoramento, devem ser solicitados pelo Titular da Pasta ou da entidade da Administração Indireta e conter, ao menos, sob pena de não conhecimento:



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR



Quanto a consulta propriamente dita, a resposta aos questionamentos contidos nos itens 1 e 2 requer posicionamento desta unidade da Procuradoria-Geral do Estado sobre a adequação constitucional do inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007 em cotejo com disposto no parágrafo único do art. 10 da Constituição do Estado do Paraná, na medida em que esse último dispõe que a alienação, a título oneroso, de bens imóveis do Estado depende de autorização prévia da Assembleia Legislativa e deve ser precedida de concorrência pública, enquanto aquele prescreve que os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição decorra de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, desde que previamente avaliados, fique comprovado o interesse público na alienação e o processo licitatório seja realizado sob a modalidade licitatória da concorrência ou leilão.

A dúvida reside, portanto, em qual o sentido semântico empregado pelo parágrafo único do art. 10 da Constituição Estadual à expressão “concorrência pública”, pois a depender do sentido empregado o inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007 poderá não estar em conformidade com a Carta Estadual.

Semanticamente, o substantivo concorrência³ tem como elemento conceitual indissociável a ideia de competição entre dois ou mais concorrentes pela primazia sobre determinada coisa. Está ligada à ideia de disputa, de certame, entre competidores em torno de algo para obtê-lo com preferência.

Portanto, o termo concorrência está umbilicalmente ligado à ideia de disputa, de competição e se constitui num procedimento de disputa entre dois ou mais interessados em obter para si, com exclusão do outro, determinado bem ou direito.

A concorrência é também tratada no inc. I do art. 22 Lei Federal n.º 8.666/1993 e no inc. I do art. 37 da Lei n.º 15.608/2007, como modalidade de licitação, ou seja, como procedimento específico a ser observado dentro de um processo de disputa (licitação).

- I – as manifestações técnicas cabíveis;
- II – a identificação precisa do objeto de análise;
- III – a instrução do processo com todos os documentos indispensáveis para análise.

3 -concorrência: con·cor·rên·ci·a sf

1 Ato ou efeito de concorrer.

2 Disputa entre duas ou mais pessoas pelo mesmo objetivo; competição.

3 ECON Disputa de mercado entre empresas que fabricam os mesmos produtos ou oferecem os mesmos serviços.

4 Afluência simultânea de muitas pessoas a um mesmo local.

5 Confluência de ideias ou opiniões; concordância.

6 JUR Conjunto de procedimentos para selecionar fornecedores ou prestadores de serviços para órgãos públicos; concorrência pública.

7 Conjunto de indivíduos que exercem uma mesma atividade ou atuam na mesma área de trabalho.

8 JUR Alegação de igualdade de direitos entre várias pessoas a respeito do mesmo objeto.

EXPRESSÕES Concorrência administrativa: concorrência realizada por órgãos públicos entre os fornecedores de bens de consumo.

Concorrência desleal, ECON: concorrência em que um empresário fere a ética, em seu próprio benefício, na disputa do mercado com os concorrentes.

Concorrência pública, JUR: Vconcorrência, acepção 6.

Abrir concorrência, JUR: divulgação, por parte da administração pública, de notificação de licitação para execução de obras ou fornecimento de produtos, estabelecendo condições gerais e prazo para entrega de projetos e orçamentos.

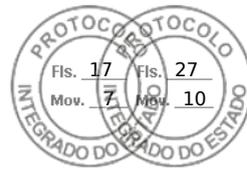
ETIMOLOGIA Der de *concorrer*+*ência*, como *fr* *concurrance*.

Dicionário de Língua Portuguesa Michaelis, Editora Melhoramentos 2019, versão on line, extraída do endereço eletrônico

<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/concorr%C3%Aancia/>, em 31/10/2019.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR



Partindo das premissas supra e após leitura atenta, entendemos que quando o § único do art. 10 da CE/89 obriga que as alineações de imóveis, a título oneroso, sejam realizadas por concorrência, emprega a expressão como sinônimo de procedimento competitivo, de disputa propriamente dita. Tal conclusão é reforçada quando o referido dispositivo qualifica a concorrência com o adjetivo “pública”, de modo que não só exigiu que haja o procedimento competitivo, mas que esse procedimento seja público, destinado, portanto, a todos aqueles que têm interesse em adquirir o domínio do (s) imóvel (is) que a Administração pública pretende retirar de seu acervo patrimonial.

Assim, quando § único do art. 10 da CE/89 versa sobre concorrência pública, não está estipulando a modalidade de licitação que deve ser empregada na condução do certame competitivo de alienação, mas deixando assente a necessidade de que, para que a alienação ocorra, seja realizado um procedimento público, competitivo, impessoal e isonômico que permita a todos os interessados a possibilidade de disputar a propriedade do bem imóvel que será alienado pela Administração Pública estadual e que essa possa obter a melhor proposta pela coisa alienada.

Em outras palavras, quando o § único do art. 10 fala em concorrência pública, tal expressão deve ser lida como sinônimo de licitação, ou seja, de um procedimento administrativo público e isonômico, instaurado com o escopo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme definição contida no caput do art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, a saber:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Reforça o argumento de que o § único do art. 10 da CE/89 não trata a concorrência pública como modalidade licitatória mas como sinônimo de licitação, o fato de que a referida norma dispensa a concorrência, leia-se disputa/licitação/competição, quando o adquirente do imóvel for pessoa jurídica de direito público interno ou para fins de assentamentos de caráter social. E assim o é porque o que se dispensa não é modalidade de licitação, que é escolhida pela Administração de acordo com critérios preestabelecidos pelos arts. 6º e 37 da Lei n.º 15.608/2007⁴, mas a própria licitação, ou seja, afasta-se o procedimento competitivo para aquisição do bem. Esse argumento se consolida quando se lê o *caput* dos artigos 8º e 34 da Lei n.º 15.608/2007, a saber:

4Art. 37. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

(...)

§ 1º. Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

(...)



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR



Art. 8º. Será dispensada a licitação, nos seguintes casos:
(...)

Art. 34. É dispensável a licitação:
(...)

Assim, nos parece claro que o disposto no § único do art. 10 da Carta Estadual não exige que a licitação para a alienação de bens imóveis do Estado do Paraná seja efetuada na modalidade concorrência, na medida em que a norma constitucional ao usar a expressão concorrência pública o faz como sinônimo de procedimento de disputa, sendo certo que o que o texto constitucional exige é que a venda seja precedida de um procedimento administrativo formal, competitivo, isonômico e impessoal de modo a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração estadual.

Portanto, ao nosso sentir, inexistente conflito entre a norma contida no inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007, que prevê as modalidades de concorrência ou leilão para a realização de licitação para a alienação de bens imóveis do Estado do Paraná, e o § único do art. 10 da CE/89, uma vez que esse último emprega a expressão concorrência pública como sinônimo de disputa, de licitação portanto, em nada confundindo com a concorrência, modalidade de licitação prevista no inc. I do art. 37 da Lei n.º 15.608/2007.

Fixado o entendimento no sentido da adequação constitucional do inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007, passemos às respostas aos questionamentos apresentados:

1. “Existe a possibilidade de adoção da modalidade licitatória leilão, no presente caso, diante da aquisição do bem pelo Estado ter se dado por meio de adjudicação em processo de execução fiscal?”

Partindo das premissas estabelecidas na presente manifestação, o § único do art. 10 da CE/89 não veda a utilização do leilão para a alienação de imóveis do Estado do Paraná, pois essa modalidade é autorizada pelo inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007, uma vez observados os demais requisitos exigidos nos incs. I e II do mesmo artigo, e desde que o imóvel tenha ingressado no acervo patrimonial do Estado por meio de procedimento judicial ou dação em pagamento.

No caso dos autos, a matrícula do imóvel, colacionada à fl. 09, indica que o bem ingressou no patrimônio estatal em decorrência de sua adjudicação em processo de execução fiscal, ocorrida por meio de Carta de Adjudicação datada de 12/01/1993, extraída dos Autos n.º 425/87, do Juízo da 1º Vara cível da Comarca de Toledo, sendo possível, portanto, que sua alienação se dê por meio de leilão, obedecidas as demais formalidades legais.



2. “É constitucionalmente viável a adoção da modalidade licitatória de leilão para as alienações de imóveis estaduais cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, prevista no §5º do art. 6º da Lei Estadual 15.608/2007, em face da exigência constitucional de que as alienações onerosas de imóveis estaduais sejam precedidas de “concorrência pública”, conforme disposto no parágrafo único do artigo 10 da Constituição do Estado do Paraná?”

Conforme amplamente demonstrado na presente manifestação, a prescrição contida no inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007 não contém incompatibilidade com o disposto no § único do art. 10 da CE/89. Portanto, é viável a adoção do leilão para alienar os imóveis estaduais que atenderem aos requisitos previstos no referido dispositivo legal.

3. “Subsiste a necessidade de edição de lei autorizadora específica para a alienação em comento, diante da expressão “mediante ato da autoridade competente”, expressa no §5º do art. 6º da Lei Estadual 15.608/2007, ou esta previsão legal consistiria forma de autorização legal, mesmo que genérica, apta a suprir a exigência constitucional de autorização prévia pela Assembleia Legislativa no caso de alienação de imóveis estaduais cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento?”

A leitura do § único do art. 10 da CE/89 nos mostra que a Carta Estadual exige “autorização prévia da Assembleia Legislativa” para que os imóveis que integram o acervo patrimonial do Estado do Paraná possam ser alienados. Não exige, portanto, que lei específica seja editada como condição prévia para a alienação de cada um dos imóveis estaduais.

Neste passo, o § 5º da Lei n.º 15.608/2007 contém autorização genérica da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, para que, por mero despacho da autoridade competente, e desde que observadas as regras contidas nos incisos I a III do mesmo dispositivo, seja autorizada a realização do processo de licitação para alienar os imóveis que ingressaram no acervo patrimonial do Estado do Paraná por dação em pagamento ou em decorrência de processos judiciais, independente de lei específica autorizando a alienação de cada um dos imóveis nesta condição.

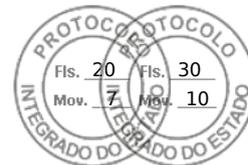
Reforça o exposto o fato de que o inc. III do *caput* do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007⁵ manteve a exigência de prévia autorização legislativa para os bens imóveis que não tenham ingressado no acervo patrimonial do Estado do Paraná em decorrência de processo judicial ou dação em pagamento, ou seja, a intenção do legislador é permitir que os imóveis que ingressaram no patrimônio do Estado processo judicial ou dação em pagamento fossem prontamente alienados, tanto que concedeu autorização específica, ficando a cargo da autoridade competente promover os atos necessários para sua efetivação.

5Art. 6º. A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:
(...)

III – autorização legislativa para os bens imóveis, bem como para bens móveis quando envolver alienação de controle societário de economia mista e empresa pública;



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR



Anota-se a autorização contida no § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007 se justifica pelo fato de que os bens que ingressam no acervo patrimonial do Estado em decorrência de processo judicial ou dação em pagamento não estão afetados a nenhum serviço público específico, sendo incorporado ao patrimônio estatal, em regra, em substituição de numerário devido pelo particular, e como os ingressos pecuniários visam abastecer os cofres públicos para atender as mais diversas demandas do serviço público, a transformação desses bens em pecúnia deve ocorrer de maneira célere, de modo a recompor, no menor tempo possível, os cofres públicos com o aporte destes valores.

Portanto, em resposta ao questionamento em análise, entendemos que a exigência contida no § único do art. 10 da CE/89 está cumprida com a autorização genérica contida no § 5º da Lei n.º 15.608/2007, para alienação dos bens imóveis de que trata o dispositivo, sendo certo que para os bens não enquadrados no dispositivo, de acordo com o inc. III do caput do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007, há necessidade de lei específica autorizando a alienação.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui esta Procuradoria Consultiva em Matéria Residual que:

a) inexistente conflito entre a norma contida no inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007, que prevê as modalidades de concorrência ou leilão para a realização de licitação, para a alienação de bens imóveis do Estado do Paraná, tendo em vista que o § único do art. 10 da CE/89 emprega a expressão concorrência pública como sinônimo de disputa, em nada confundindo com a concorrência, definida como modalidade de licitação prevista no inc. I do art. 37 da Lei n.º 15.608/2007;

b) é possível utilização do leilão para a alienação de imóveis do Estado do Paraná, em decorrência do permissivo legal contido no inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007, desde que observados os demais requisitos exigidos nos incs. I e II do mesmo artigo, e que o imóvel tenha ingressado no acervo patrimonial do Estado do Paraná por meio de procedimento judicial ou dação em pagamento; e

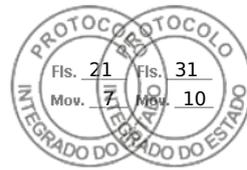
c) o § 5º da Lei n.º 15.608/2007 contém autorização genérica da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná para a realização do processo de licitação com vistas a alienar os imóveis que ingressaram no acervo patrimonial por meio de dação em pagamento ou em decorrência de processos judiciais, por mero despacho da autoridade competente, desde que observadas as regras prescritas nos incisos I a III do mesmo dispositivo, atendendo, portanto, ao disposto no § único do art. 10 da CE/89.

É o Parecer.

Encaminhe-se, na forma do § 2º do art. 23 do Manual de Procedimentos da PGE, aprovado pela Resolução n.º 385/2018 e do inc. IX do Regulamento da Procuradoria-geral do Estado,



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR



aprovado pelo Decreto n.º 2.709/2019, ao Exmo. Coordenador do Consultivo, para deliberação e, se for o caso, à Exma. Procuradora-Geral do Estado, para cumprimento do disposto no inc. I do art. 22 do referido regulamento.

Curitiba, 31 de outubro de 2019.

Adnilton José Caetano,
Procurador-chefe da PCR/PGE



Protocolo nº 16.129.347-4
Despacho nº 706/2019 – PGE

I. Aprovo o Parecer de fls. 14/21, da lavra do Procurador do Estado Adnilton José Caetano, Procurador-Chefe da Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR, por meio do qual concluiu-se que:

a) inexistente conflito entre a norma contida no inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007, que prevê as modalidades de concorrência ou leilão para a realização de licitação, para a alienação de bens imóveis do Estado do Paraná, tendo em vista que o § único do art. 10 da CE/89 emprega a expressão concorrência pública como sinônimo de disputa, em nada confundindo com a concorrência, definida como modalidade de licitação prevista no inc. I do art. 37 da Lei n.º 15.608/2007;

b) é possível utilização do leilão para a alienação de imóveis do Estado do Paraná, em decorrência do permissivo legal contido no inc. III do § 5º do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007, desde que observados os demais requisitos exigidos nos incs. I e II do mesmo artigo, e que o imóvel tenha ingressado no acervo patrimonial do Estado do Paraná por meio de procedimento judicial ou dação em pagamento; e

c) o § 5º da Lei n.º 15.608/2007 contém autorização genérica da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná para a realização do processo de licitação com vistas a alienar os imóveis que ingressaram no acervo patrimonial por meio de dação em pagamento ou em decorrência de processos judiciais, por mero despacho da autoridade competente, desde que observadas as regras prescritas nos incisos I a III do mesmo dispositivo, atendendo, portanto, ao disposto no § único do art. 10 da CE/89.

II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ, para catalogação e divulgação, bem como à Coordenadoria do Consultivo – CCON, para ciência, e após à Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR, igualmente para conhecimento;

III. Encaminhe-se à Secretaria de Estado da Administração e Previdência - SEAP.

Curitiba, 18 de novembro de 2019.

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado