



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina
Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública

Parecer Referencial PGFN/PGACD/CGLA nº 01/2020

Parecer Referencial PGFN/PGACD/CGLA nº 01/2020.

Manifestação jurídica referencial sobre processo licitatório de concorrência pública para alienação de imóveis da União, em conformidade com a Lei nº 13.240, de 2015, com a Lei nº 9.636, de 1998, e com a Instrução Normativa nº 205, de 18 de outubro de 2019, do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Procedimento Presencial.** Aprovação de Modelos de Edital e Anexos.

Processo SEI nº 10951.100895/2020-48.

I

1. A Coordenação-Geral de Gestão Econômica de Ativos da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, por meio da **Nota Técnica SEI nº 25976/2020/ME (SEI 8967063)**, solicitou a esta Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CGLA/PGFN) a análise da viabilidade de emissão de **Parecer Referencial para Editais de Concorrência Pública de imóveis de propriedade da União**. A área técnica justifica a proposta nos seguintes termos:

2. Cabe ressaltar que a SPU tem priorizado os estudos de maturidade e viabilidade do imóveis aptos aos procedimentos para alienação, mediante venda. Assim, esclarecemos que há grande volume destes imóveis, distribuídos por todo o Brasil, o quadro estágios de alienação (SEI 8964803) apresenta 382 imóveis na condição de "recebidos" pela CGGEA para análise de conformidade e maturidade. Destes, 163 imóveis já foram autorizados pelo Comitê Central de Alienação - CCA, tiveram publicadas suas portarias autorizativas de alienação e encontram-se aptos para alienação imediata por meio de concorrência pública.

3. Destaca-se ainda que as Superintendências estão preparando outros 496 imóveis para enviar à CGGEA, a fim de verificar a conformidade para alienação.

4. Cumpre informar que, com a edição da Lei nº 14.011/2020, a SPU enviou à PGFN minutas de portarias para regulamentar o Sistema de Concorrência Pública Eletrônica e a Proposta de Aquisição de Imóvel, que tende a aumentar a procura e alienação dos imóveis, que não estão sendo utilizados pela União.

5. A SPU está se preparando para realizar de forma frequente e contínua a concorrência pública eletrônica dos imóveis de todo o país, na Unidade Central, objetivando facilitar a preparação, especialização da equipe, agilidade e taxa de sucesso nas licitações.

6. Assim, a emissão de um Parecer Referencial para as concorrências públicas de venda de imóveis da União, dispensando a remessa para análise jurídica de cada concorrência, traria grande celeridade ao procedimento e evitaria o retrabalho, visto que esta Coordenação passaria a adotar sempre os modelos aprovados, limitando-se a promover nova consulta apenas em casos de situações atípicas.

2. Além da Nota Técnica, a Coordenação-Geral de Gestão Econômica de Ativos encaminha para aprovação os **modelos de Minutas de Edital e respectivos Anexos**, para procedimentos no formato Presencial e Eletrônico, que serão utilizados pela Coordenação-Geral de Gestão Econômica de Ativos, nos procedimentos licitatórios, prazos, divulgação, etc, até a publicação dos extratos dos contratos no Diário Oficial da União.

3. Passamos à análise da viabilidade do Parecer referencial e dos documentos relativos ao **procedimento Presencial**: Minuta Edital (Presencial) (SEI 8921859); Anexo I - Aviso de Licitação (Presencial) (SEI 8921900); Anexo II - Descrição imóveis (Presencial) (SEI 8921917); Anexo III - Proposta aquisição (Presencial) (SEI 8921941); Anexo IV - A e B - Modelo de contrato (Presencial) (SEI 8922453); Anexo IV - C - Modelo cláusula reversão (Presencial) (SEI 8922495); Anexo V - Extrato publicação (Presencial) (SEI 8922539); Anexo VI - Termo de desistência (Presencial) (SEI 8922603); Anexo VII - Termo de quitação (Presencial) (SEI 8922629).

II

4. Inicialmente, ressalte-se que, de acordo com o artigo 38, parágrafo único, da Lei de Licitações, as minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios e outros ajustes devem ser previamente submetidas ao crivo da Consultoria Jurídica da Administração. Busca-se, assim, conferir higidez jurídica às licitações e às contratações públicas.

5. Todavia, em decorrência do elevado número de processos em matérias idênticas e recorrentes, de baixa complexidade jurídica, a Advocacia-Geral da União publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55 (ON/AGU nº 55/2014), que introduziu, no âmbito da Advocacia Pública Federal, a figura da manifestação jurídica referencial.

6. Eis o texto da **ON/AGU nº 55/2014**:

I – Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II – Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. Da breve leitura da orientação acima transcrita, infere-se ter sido autorizada, no âmbito do referido órgão, a elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como aquela que tem por fulcro

analisar todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

8. Nesta seara, convém salientar que a importância prática dessa medida reside na desnecessidade de os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial serem submetidos à análise individualizada pela Consultoria Jurídica. Nessas hipóteses, basta que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.

9. Ressalte-se, neste ponto, que tal declaração deverá ser emitida pela autoridade competente, não devendo os autos serem encaminhados para o órgão consultivo deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, visto que o escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite.

10. Desta feita, com base na ON AGU nº 55/2014, **justifica-se a presente manifestação jurídica referencial, contendo as principais recomendações CGLA/PGFN acerca dos procedimentos para alienação de imóveis da União por meio de concorrência pública seguindo procedimento presencial.**

11. Assim, com base neste documento, cabe ao gestor comparar o caso concreto com o presente parecer, no intuito de fazer o *distinguishing*[1], declarando se tratar o caso de alienação de imóvel da União por meio de concorrência pública, na modalidade presencial, observados os procedimentos prévios da Instrução Normativa nº 205, de 18 de outubro de 2019 (IN nº 205/2019), do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia.

12. Caso pairem dúvidas sobre a situação fática, ou o administrador constate que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda às hipóteses albergadas pelo parecer referencial, poderá formular consulta à unidade da Procuradoria da Fazenda Nacional competente.

13. Infere-se, portanto, que a manifestação jurídica referencial consiste, grosso modo, em parecer jurídico genérico, calcado no princípio da eficiência, destinado a balizar casos concretos cujos contornos se amoldem às premissas abstratamente analisadas pela Consultoria Jurídica.

14. Nesse diapasão, saliente-se que medidas que tenham por objetivo racionalizar a demanda e objetivar a análise de processos têm sido utilizadas, inclusive, pelo Poder Judiciário, a exemplo das súmulas vinculantes, recursos repetitivos e com repercussão geral.

15. Ressalte-se, ainda, que tal medida é considerada como salutar pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, conforme excerto abaixo transscrito:

Enunciado BPC nº 33

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações “*in abstrato*”, a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica.

16. Igualmente, o Egrégio Tribunal de Contas da União não vislumbrou óbices para adoção de tal tipo de parecer, opinando, inclusive, pela viabilidade da utilização de manifestações jurídicas referenciais, desde que “envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes”, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, 282 e 287, § 1º do RITCU, em:
9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento;
9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma; e 9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao embargante.

(...)

Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o Acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.

(Acórdão nº 2674/2014)

17. Superada a questão da possibilidade jurídica de utilização de manifestações jurídicas referenciais, passa-se à análise dos requisitos previstos pela ON/AGU nº 55/2014 para emissão desse tipo de parecer.

18. Inicialmente, observa-se que a ON/AGU nº 55/2014 determinou, em linhas gerais, que a edição de manifestações jurídicas referenciais depende da comprovação de dois requisitos, a saber: **(i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e **(ii)** da simplicidade da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de documentos.

19. No que tange ao **primeiro requisito**, é patente que os processos administrativos que encaminham editais de concorrência pública para alienação de imóveis da União tendem a impactar o trabalho desta Consultoria de Licitações e Contratos, conforme anuncia a Nota Técnica SEI nº 25976/2020/ME (SEI 8967063), no trecho transscrito no item 1 deste Parecer.

20. Outrossim, tais processos, quando submetidos à distribuição, em que pese sua baixa complexidade técnica, impactam a atuação dos procuradores que atuam na área do consultivo administrativo, visto que acabam por exigir a devida atenção, dificultando, assim, a maior dedicação de tais servidores no que se refere à orientação jurídica dos órgãos, seja por meio da elaboração de um leque maior de minutas-padrão de editais, seja por meio da solução das dúvidas jurídicas que diariamente acometem os gestores e que devem ser sanadas com a maior brevidade possível.

21. Quanto ao **segundo requisito**, constata-se que o campo de atuação desta Consultoria Jurídica, no que tange à análise de processos que versem sobre editais de concorrência pública para alienação de imóveis da União, limita-se à conferência de atos normativos, documentos e declarações acostados aos autos pelos órgãos, não havendo, via de regra, necessidade de análise individualizada e pormenorizada de cada um desses processos.

22. Há de se ressaltar, por oportuno, que fogem à análise desta Consultoria Jurídica, por serem matéria estranha à sua competência, a qualificação dos imóveis no art. 1º da IN nº 205/2019, bem como a realização ou conferência de cálculos sobre avaliação e preços dos imóveis selecionados.

23. Pelo até agora exposto, verifica-se que a análise jurídica de processos administrativos encaminhados para análise da viabilidade jurídica de concorrência pública para alienação de imóveis da União, na forma da legislação de regência e da Instrução Normativa nº 205/2019, amolda-se, perfeitamente, às diretrizes veiculadas pela ON/AGU nº 55/2014.

III

24. Sobre a forma de alienação de bens imóveis públicos, ensina Floriano de Azevedo Marques Neto (*in* Bens Públicos: Função Social e Exploração Econômica - O Regime Jurídico das Utilidades Públicas. Editora Fórum. 2009. p. 309/310) que:

"51 Observados os requisitos anteriormente indicados, o poder público pode alienar seus bens por qualquer um dos instrumentos jurídicos de transferência de domínio admitidos em Direito (excluída, lembre-se, a prescrição aquisitiva, pelas razões anteriormente vistas), apenas se destacando que, em alguma medida, sempre para formalização destes negócios jurídicos, deverão ser observadas regras próprias ao direito público. Pela incidência do regime de direito público, iremos verificar que o único instrumento de alienação que admitirá o procedimento, digamos, pleno, de direito público (v.g., alienação com licitação) será a venda e compra. (...)"

Dito de outro modo, ressalvada a hipótese de venda e compra (na qual todos os interessados podem disputar objetivamente a coisa a ser alienada), nas outras modalidades ou não existe razão de interesse público a justificar a alienação ou, existindo, o destinatário será apenas aquele particular que preencha requisitos subjetivos aptos a qualificá-lo como futuro detentor do bem. (...)"

25. O art. 17, I da Lei nº 8.666/93, c/c art. 24, *caput*, da Lei nº 9.636/98 trazem a seguinte previsão:

Lei nº 8.666/1993

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:

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:

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição;
- h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

Lei nº 9.636/1998

Art. 24. A venda de bens imóveis da União será feita mediante concorrência ou leilão público, observadas as seguintes condições:

- I - na venda por leilão público, a publicação do edital observará as mesmas disposições legais aplicáveis à concorrência pública;
- II - os licitantes apresentarão propostas ou lances distintos para cada imóvel;
- III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.240, de 2015)
- IV - no caso de leilão público, o arrematante pagará, no ato do pregão, sinal correspondente a, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor da arrematação, complementando o preço no prazo e nas condições previstas no edital, sob pena de perder, em favor da União, o valor correspondente ao sinal e, em favor do leiloeiro, se for o caso, a respectiva comissão;
- V - o leilão público será realizado por leiloeiro oficial ou por servidor especialmente designado;
- VI - quando o leilão público for realizado por leiloeiro oficial, a respectiva comissão será, na forma do regulamento, de até 5% (cinco por cento) do valor da arrematação e será paga pelo arrematante, juntamente com o sinal;
- VII - o preço mínimo de venda será fixado com base no valor de mercado do imóvel, estabelecido em avaliação de precisão feita pela SPU, cuja validade será de doze meses; (Redação dada pela Lei nº 13.240, de 2015)
- VIII - demais condições previstas no regulamento e no edital de licitação.

26. Não se tratando de quaisquer das hipóteses das alíneas do Art. 17, inciso I, da Lei nº 8.666/93, cuja aferição incumbe à Área Interessada, é necessário haja procedimento licitatório para alienação dos bens imóveis.

27. A Lei nº 13.240/2015 promoveu alterações na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, bem como trouxe novas balizas para a alienação de imóveis da União. Assim, como já dito acima, a Instrução Normativa nº 205, de 18 de outubro de 2019 (IN nº 205/2019), do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, veio estabelecer as diretrizes e procedimentos utilizados na alienação por venda de imóveis da União, na forma do disposto nas Leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.

28. A IN 205/2019, no seu Capítulo II, dispõe sobre os procedimentos licitatórios, que têm início com o estudo de viabilidade e maturidade para habilitação dos imóveis a serem alienados. Esta fase deve observar as etapas previstas no art. 5º:

Art. 5º Os imóveis a serem alienados em processo licitatório a que se refere essa IN, deverão ser previamente submetidos a estudo de viabilidade e maturidade para habilitação, contemplando, cumulativamente:

I - Levantamento das informações de incorporação, devidamente atualizadas, incluindo o registro em Cartório de Registro de Imóvel competente, com certidão da matrícula expedida pelo respectivo serviço registral; ficha de cadastro do SPIUnet (Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União), nos casos de alienação do domínio pleno, e do SIAPA (Sistema Integrado de Administração Patrimonial), nos casos de alienação do domínio útil e/ou pleno;

II - Informação expressa de inexistência de óbices relacionados à preservação ambiental ou à defesa nacional dos imóveis já destinados à utilização comercial, residencial ou institucional, bem como daqueles localizados em área urbana. Nos demais casos, a Superintendência deverá elaborar manifestação fundamentada, ouvido, se for o caso, os órgãos competentes, cujo silêncio, no prazo de 30 dias, será reconhecido como anuência;

III - Levantamento quanto aos pedidos formulados por órgão da administração pública para utilização de imóvel proposto para alienação com o objetivo de caracterizar ou não o interesse público ou social na manutenção da titulação do imóvel na União;

IV - Situação atualizada de desocupação e ou ocupação dos imóveis;

V - Verificação se o imóvel encontra-se sem utilização por mais de 2 anos ou estudo técnico específico que caracterize o desinteresse econômico na manutenção do bem;

VI - Despacho da Superintendência do Patrimônio da União propondo a alienação do imóvel;

VII - Laudo de Avaliação atualizado; e

VIII - Parecer de viabilidade jurídica.

Parágrafo único. Nos casos de imóveis residenciais sem uso ou imóveis não edificados, fica caracterizado o desinteresse econômico independentemente de tempo sem utilização e/ou estudo técnico, ressalvados aqueles caracterizados como residência obrigatória de servidor da União a que se refere o artigo 80 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

29. Esta **fase interna** encerra-se com a publicação de Portaria autorizativa pelo Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, após deliberação do Comitê Central de Alienação - CCA:

Art. 7º O Comitê Central de Alienação - CCA tem como atribuição analisar e deliberar previamente sobre as propostas de alienação mediante venda com posterior publicação de ato autorizativo do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

30. Publicada a Portaria autorizativa, tem início a **fase externa** do procedimento, com a publicação de Edital de Concorrência Pública ou Leilão, e que deve seguir o conteúdo mínimo previsto no **art. 9º da IN 205/2019**:

Art. 9º O processo relativo à licitação deverá conter:

I - portaria autorizativa do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União com identificação do(s) imóvel(eis) a licitar;

II - portaria de nomeação da comissão de licitação, devidamente publicada no Diário Oficial da União;

III - minuta do Edital de Licitação e respectivos anexos;

IV - parecer jurídico do órgão de assessoramento jurídico respectivo, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993;

V - edital e anexos devidamente aprovados pelo órgão de assessoramento jurídico, datados, assinados pela autoridade que o expedir (Presidente da Comissão de Licitação), dos quais deverão ser extraídas cópias para sua divulgação e fornecimento aos interessados (§ 1º do art. 40, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI - comprovante das publicações do aviso resumido do edital, na forma do art. 21 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e

VII - demais exigências do art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que porventura venham fazer parte do procedimento licitatório, incluindo-se nesta hipótese as impugnações

ou recursos eventualmente apresentados, bem como as manifestações e decisões da Comissão.

31. Nos casos objeto dessa manifestação referencial, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União informou na Nota Técnica SEI nº 25976/2020/ME (SEI 8967063) que adotará a concorrência, sendo as orientações deste Parecer relativas, exclusivamente, a esta modalidade de licitação, na forma presencial (vide itens 2 e 3 deste Parecer).

32. Cabe destacar que a presente manifestação propõe-se a oferecer o suporte necessário para a realização do que se denominou fase externa, isto é, do procedimento que se inicia após a autorização das alienações pelo Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União e se concretiza com a publicação do Edital de Concorrência.

33. No ponto, cabe citar o que prevê a IN 205/2019 para esta fase:

DA CONCORRÊNCIA

Art. 12. A habilitação na concorrência para a venda de bens imóveis limita-se, unicamente, à comprovação do recolhimento de quantia (caução) correspondente a 5% (cinco por cento) do valor de sua avaliação para os casos de concorrência pública (art. 18 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

§ 1º A caução será recolhida em instituição financeira a ser indicada no edital, em conta específica a ser aberta em nome do licitante interessado.

§ 2º A liberação da caução aos licitantes vencidos ocorrerá a partir do sexto dia útil subsequente à data da reunião da abertura e exame das propostas, exceto quando houver recurso contra decisão da Comissão, caso em que aguardará o seu julgamento e homologação do resultado.

§ 3º O valor da caução dada pelo licitante vencedor será utilizado para complementação do preço ofertado à vista ou da entrada, conforme a forma de pagamento utilizada.

Art. 13. O aviso contendo o resumo do edital da concorrência deverá ser publicado, uma vez no Diário Oficial da União e em sítio eletrônico oficial, num prazo mínimo de trinta dias corridos antes da realização do evento.

Art. 14. O licitante deverá apresentar uma proposta distinta para cada imóvel, sob pena de sua desclassificação.

34. O processamento do certame deve ocorrer observando as regras gerais da **Lei nº 8.666/1993**, em especial, seu **art. 43**.

35. As regras para assinatura dos contratos de Compra e Venda, bem como de Pagamento da proposta, constam dos artigos 19 e seguintes da IN 205/2019:

DO CONTRATO

Art. 19. Os Contratos de Compra e Venda conterão as cláusulas elencadas no art. 55 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial é condição indispensável para sua eficácia e será providenciada pela Administração, observado o disposto no parágrafo único do artigo 61 da Lei nº 8.666/1993.

Art. 20. O Contrato de Compra e Venda deverá ser firmado no prazo previsto no edital junto à Superintendência do Patrimônio da União, onde realizada a licitação.

§ 1º O adquirente terá o prazo de trinta dias corridos contados da assinatura, para requerer o registro do Contrato de Compra e Venda no Cartório de Registro de Imóveis competente.

§ 2º A Superintendência solicitará ao Cartório de Registro de Imóveis competente o envio de certidão com o registro do respectivo Contrato de Compra e Venda, para baixa do imóvel no Sistema Patrimonial da União (SPIUnet, SIAPA, etc).

Art. 21. A inexecução total ou parcial do contrato poderá ensejar a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas no edital de licitação e na legislação vigente.

CAPÍTULO IV DO PAGAMENTO

Art. 22. O pagamento do valor da arrematação deve ser realizado na forma do edital de licitação independentemente da modalidade de licitação adotada - concorrência ou leilão.

Art. 23. Na concorrência, o licitante vencedor terá o prazo de trinta dias corridos, contados a partir do recebimento de sua convocação, para pagar o valor restante de sua proposta com recursos próprios ou mediante financiamento.

§1º Após findo o prazo previsto no caput, até o centésimo vigésimo dia após a convocação, o comprador ainda poderá quitar o valor devido com recursos próprios ou mediante financiamento com incidência de correção monetária por índice indicado no edital de licitação, bem como juros moratórios na ordem 0,5% ao mês, pro rata tempore.

§2º Após o centésimo vigésimo dia da convocação prevista no caput haverá a perda do direito de compra do licitante vencedor, com a rescisão de eventuais contratos de promessa de compra e venda ou de compra e venda, reversão do bem ao patrimônio da União, bem como a perda, em favor da União, do valor dado em caução.

36. Assim, o gestor, na condução do procedimento licitatório, deve orientar-se pelas prescrições legais e regulamentares acima esclarecidas, as quais também servem de parâmetro para a instrução processual, que será esclarecida a seguir.

IV

37. Exauridas as balizas jurídicas do procedimento, passa-se aos requisitos que devem ser observados para a regularidade da instrução, com foco nas exigências específicas da IN 205/2019:

a) **Deliberação do Comitê Central de Alienação e Portaria Autorizativa do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União com identificação do(s) imóvel(eis) a licitar**

38. A deliberação do Comitê Central de Alienação e a posterior Portaria autorizativa do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União com identificação do(s) imóvel(eis) a licitar precedem o Edital e devem, portanto, constar dos autos (Art. 9º, inciso I, da IN nº 205/2019).

b) **Portaria de nomeação da comissão de licitação, devidamente publicada no Diário Oficial da União**

39. Segundo o art. 51 da Lei nº 8666/93 “a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.”

40. Sendo essencial ao processamento do certame, a sua constituição deve ser publicada no Diário Oficial da União e a respectiva Portaria constar dos autos (Art. 9º, inciso II, da IN nº 205/2019).

c) Edital de Licitação e respectivos anexos, utilizando os Modelos aprovados juntamente com este Parecer

41. No procedimento da IN nº 205/2019, o Edital de Licitação e seus anexos devem ser assinados pela autoridade que os expedir, dos quais deverão ser extraídas cópias para sua divulgação e fornecimento aos interessados, na forma preconizada pelo § 1º do art. 40, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (**Art. 9º, inciso V, da IN nº 205/2019**).

42. Neste ponto, cabe avaliar as Minutas encaminhadas para o procedimento no formato **presencial**: Minuta Edital (Presencial) (SEI 8921859); Anexo I - Aviso de Licitação (Presencial) (SEI 8921900); Anexo II - Descrição imóveis (Presencial) (SEI 8921917); Anexo III - Proposta aquisição (Presencial) (SEI 8921941); Anexo IV - A e B - Modelo de contrato (Presencial) (SEI 8922453); Anexo IV - C - Modelo cláusula reversão (Presencial) (SEI 8922495); Anexo V - Extrato publicação (Presencial) (SEI 8922539); Anexo VI - Termo de desistência (Presencial) (SEI 8922603); Anexo VII - Termo de quitação (Presencial) (SEI 8922629).

43. Observa-se, inicialmente, que se tratam das mesmas minutas de Edital e anexos que já são utilizadas atualmente no procedimento da IN nº 205/2019 (SEI 4634517), e que foram objeto de avaliação pelo Parecer nº 01072/2019/HTM/CGJLC/PGFN/AGU no Processo 10154.127208/2019-93. Contudo, observa-se nos modelos deste processo algumas alterações de pequena monta, para adaptação ao procedimento.

44. Isto posto, **como medida de eficiência e celeridade**, quanto aos modelos ora apresentados, as observações deste Parecer são **somente** as relativas a tais alterações, sendo complementares àquelas já feitas e atendidas no bojo Processo 10154.127208/2019-93.

45. Inicialmente, cabe apontar que devem ser corrigidos os erros materiais dos Anexos I e II (SEI 8921900 e SEI 8921917), que trazem informações de imóveis que já foram objeto do procedimento. Recomenda-se que os campos dos modelos estejam **limpos**.

46. Em relação à **Minuta de Edital do procedimento Presencial (SEI 8921859)**, observa-se que o modelo ora analisado diverge do modelo vigente nos itens 8.3 e 8.4, que substituíram o disposto no item 8.3 deste último, e passa, a exigir a apresentação, pelo licitante, do comprovante original de caução, para cada imóvel licitado, sob pena de desclassificação, em envelope lacrado e rubricado em seu fecho, contendo o número da Concorrência Pública e o número do item, e o endereço relativo ao imóvel licitado. A alteração se mostra salutar diante da exigência dos **arts. 12 e 14 da IN 205/2019**.

47. Na mesma linha, o **item 6.1.2 da Minuta de Edital** foi alterado para deixar explícito que se tratam de "dois envelopes físicos fechados, um contendo o comprovante original de recolhimento da caução e no outro a proposta preenchida em formulário específico". O modelo anterior não esclarecia o conteúdo de cada um dos envelopes, o que podia gerar equívocos nos licitantes.

48. Além das alterações apontadas nos itens 46 e 47 deste Parecer, constatam-se somente pequenas modificações para mais coesão gramatical, a indicação do CNPJ da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União no **item 8.1**, e a previsão de acesso externo ao processo de licitação no SEI - Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Economia, no **item 12.3**, todos das Minuta de Edital.

49. Feita a ressalva do item 45, o **Anexo I**, que trata do Aviso de Licitação, traz a mesma redação já aprovada no Processo 10154.127208/2019-93.

50. No **Anexo II**, que contém a Descrição dos imóveis (SEI 8921917), constata-se que foi retirado o campo para descrição de pendências do imóvel. A alteração se mostra pertinente, uma vez que as verificações de possíveis pendências devem se dar na fase interna, prévia à publicação da Portaria autorizativa, conforme se explanou nos itens 28 e 29 deste Parecer.

51. O **Anexo III**, que contém a Proposta de aquisição (SEI 8921941), passou a prevê que o pagamento se dará na forma do item 7 do Edital, retirando-se as opções de pagamento à vista que constam do modelo em uso. Também foi acrescentado o campo "e-mail para contato".

52. O **Anexo IV - A e B**, que contém os Modelo de contratos (SEI 8922453) a serem celebrados, bem como o **Anexo VII**, que traz o termo de quitação (SEI 8922629), passaram a trazer a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União como a representante da União nos atos, em substituição a previsão de representação pelas Superintendências.

53. Sem inovações no **Anexo IV-C** (SEI 8922495) em relação ao modelo já utilizado de cláusula reversão, a ser obrigatoriamente incluída no Contrato de Compra e Venda com Cláusula de Alienação Fiduciária (SEI 8922495).

54. Do mesmo modo, não há alterações dos **Anexos V e VI**, que tratam respectivamente do Extrato de publicação do Contrato (SEI 8922539) e do Termo de desistência voluntária (SEI 8922603).

55. Diante do exposto, conclui-se que os Modelos de Minutas de Edital e Anexos estão aptos às finalidades que se destinam. As alterações das Minutas em relação aos modelos já aprovados e utilizados atualmente não implicam nenhum óbice ao prosseguimento do procedimento objeto desta análise, estando devidamente justificadas em face das suas peculiaridades das alienações, desde que observadas as recomendações deste Parecer.

56. Por fim, ressalta-se que, a fim de proporcionar maior segurança ao administrador, elaborou-se um *check-list* (**Anexo I**), contendo os principais itens deste parecer, de forma que seja possível inferir se o caso concreto se enquadra aos termos da presente manifestação jurídica referencial. Caso o administrador constate que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda às hipóteses albergadas pelo parecer referencial, deverá encaminhar os autos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, instruídos com o *checklist* devidamente preenchido, observando-se os prazos para manifestação previstos no artigo 42 da Lei nº 9.784/1999 e na Portaria do Ministério da Fazenda nº 162/2016.

V

57. Em face do exposto, uma vez que o órgão assessorado siga as orientações acima exaradas, é juridicamente possível realizar o procedimento licitatório de concorrência pública para alienação de imóveis da União, em conformidade com a Lei nº 13.240, de 2015, com a Lei nº 9.636, de 1998, e com a Instrução

Normativa nº 205, de 18 de outubro de 2019, sem que se submeta, individualmente, cada Edital à análise da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

58. Registre-se, nesse ponto, que a análise jurídica individualizada dos procedimentos será dispensada, desde que a Administração ateste, de forma expressa, que o caso em concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial, e que sejam adotadas os Modelos aprovados juntamente com este Parecer, observadas as recomendações do **item 45**.

59. Da mesma forma, salienta-se que não é obrigatória a utilização da presente manifestação jurídica referencial por parte do gestor, podendo a autoridade competente, sempre que desejar, encaminhar os Editais que versem sobre a questão aqui tratada.

60. Por fim, em havendo peculiaridades que escapem aos contornos gizados por esta manifestação jurídica referencial ou modificação das normas pertinentes, deverá o processo administrativo ser submetido à Procuradoria da Fazenda Nacional, para análise individualizada da questão, em qualquer fase do procedimento.

61. É o parecer.

À consideração superior, com proposta de envio à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

Brasília, 17 de julho de 2020.

Documento assinado eletronicamente
CECÍLIA NAYARA ROSA MORAIS
Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
LUCIANO MOREIRA CARVALHO
Coordenador-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública, Substituto

Aprovo o Parecer Referencial. Encaminhe-se à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, consoante proposto.

Documento assinado eletronicamente
VITOR JUNQUEIRA VAZ
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Contratos e Disciplina

ANEXO I

Instruções:

O presente anexo deverá ser preenchido para que seja verificada a subsunção do caso concreto ao Parecer PGFN/PGACD/CGLA nº 01/2020.

Caso nenhuma resposta seja NÃO (todas SIM ou NÃO SE APLICA), poderá a autoridade atestar, ao final, a adequação do caso concreto ao Parecer PGFN/PGACD/CGLA nº 01/2020, hipótese em que, nos termos da ON/AGU nº 55/2014, fica dispensada a análise individualizada do processo, ou seja, dispensa-se a remessa dos autos a esta Consultoria Jurídica para análise individualizada e aprovação prévia.

No caso de haver alguma resposta NÃO, deverá ser providenciado o encaminhamento dos autos à esta Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para análise. Por óbvio, os demais documentos e consultas que se prestam a instruir o procedimento de alienação e fundamentam as respostas SIM deverão ser juntados aos autos, bem como o *checklist* devidamente preenchido.

Lembra-se que o Parecer Referencial PGFN/PGACD/CGLA nº 01/2020 não se aplica para alienações que não estejam sujeitas à Instrução Normativa nº 205, de 18 de outubro de 2019, do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio.

Checklist Parecer Referencial PGFN/PGACD/CGLA nº 01/2020			
	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
Constam dos autos a deliberação do Comitê Central de Alienação e a Portaria Autorizativa do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União com identificação do(s) imóvel(eis) a licitar?			
Consta Portaria de nomeação da comissão de licitação, devidamente publicada no Diário Oficial da União?			
O Edital de Licitação e respectivos anexos foram elaborados utilizando os Modelos aprovados juntamente com este Parecer?			
As dúvidas, de natureza jurídica , foram esclarecidas por esta manifestação jurídica referencial?			

/

[1] Fala-se em distinguishing (ou distinguishing) quando houver distinção entre o caso concreto e o paradigma, seja porque não há coincidência entre os fatos fundamentais discutidos e aqueles que serviram de base à *ratio decidendi* (tese jurídica) constante no precedente, seja porque, a despeito de existir uma aproximação entre eles, algumas peculiaridades no caso em julgamento afastam a aplicação do precedente.



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Junqueira Vaz, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 17/07/2020, às 20:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Moreira Carvalho, Coordenador(a)-Geral de Contratação Pública Substituto(a)**, em 17/07/2020, às 21:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cecilia Nayara Rosa Moraes, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 18/07/2020, às 14:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9260058** e o código CRC **C9908204**.