

TC/024594/2024

Objeto: Representação em face do Edital de Licitação do Leilão 008/SGM-SEDP/2024, cujo objeto é alienação do imóvel municipal situado na Alameda Jaú, nº 761, Distrito de Jardim Paulista - cód. 11 da Lei Municipal nº 17.552/2021

Interessado(s): Secretaria do Governo Municipal (*), Ruy Pereira Camilo Junior, Amanda Aparecida Volpini Lourenço da Silva

Relator: Domingos Dissei

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

Trata-se de Relatório Conclusivo acerca da Representação apresentada pelo Sr. Ruy Pereira Camilo Junior em face do Edital de Leilão nº 008/SMG-SEDP/2024, cujo objeto é a venda do imóvel localizado na Alameda Jaú, 761, distrito de Jardim Paulista (peça 02 e 03).

Inicialmente, verifica-se que a Auditoria elaborou Relatório Preliminar (peça 06), com a seguinte conclusão:

3. CONCLUSÃO

Do exposto, em sede de relatório preliminar e diante das ponderações acima realizadas, propomos que a Origem seja oficiada para que apresente seu posicionamento quanto aos pontos da Representação interposta, adiando o prosseguimento do certame até que haja manifestação desta Corte, bem como para que realize nova avaliação técnica do valor de mercado do imóvel a ser alienado, considerando a proximidade do esgotamento do prazo de validade do laudo utilizado no presente certame.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à Origem para manifestação (peça 07). A Origem, por sua vez, comunicou a suspensão do certame (fl. 03 da peça 13) e se manifestou previamente sobre os pontos impugnados na Representação (peças 18/19).

Após, remeteram-se os autos para a Coordenadoria XI para análise da manifestação prévia apresentada pela Origem e das alegações contidas na Representação (peça 21), limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

Após análise, a Coordenadoria XI elaborou o Relatório Conclusivo (peça 28), com a seguinte conclusão:

*Diante da análise realizada, m sede de Relatório Conclusivo, considera-se que a Representação é **parcialmente procedente**, sendo:*

• **procedente** em relação aos subitens 2.1.1 e 2.1.3 (equívocos na elaboração do laudo, que conduzem à sua sobreavaliação) e

• **improcedente** em relação ao subitem 2.1.2 e quanto aos aspectos analisados nos subitens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5

Por determinação do Conselheiro Relator, os autos vieram a esta Assessoria Jurídica para manifestação (peça 29).

É o Relatório.

1- Dos requisitos de admissibilidade da Representação

Preliminarmente, verifico que foram preenchidos os requisitos previstos no art. 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, razão pela qual a presente Representação reúne condições de admissibilidade.

2- Mérito

¹ “ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, revisto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: ‘Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado’”.

Inicialmente, ressalto que a presente Representação traz alegações sobre ilegalidades no Edital de Leilão nº 008/SMG-SEDP/2024, cujo objeto é a venda do imóvel localizado na Alameda Jaú, 761, distrito de Jardim Paulista (peça 02 e 03).

As alegações versam sobre os seguintes pontos: (i) sobreavaliação do imóvel a ser leiloado, que desestimula a competitividade: o laudo de avaliação estipulou preço muito além do valor real do imóvel, fato esse que afronta diretamente o art. 31, §2º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, pois o valor de partida sobreavaliado desestimula a competitividade e acaba por prejudicar os interesses da prefeitura, uma vez que a ausência de licitantes inviabilizaria a realização do leilão; (ii) imposição de realização de vistoria com exagerada antecedência ao início do leilão e de modo a prejudicar o próprio exercício do direito de impugnação ao edital; (iii) falta de razoabilidade para a opção do Pregão Presencial – art. 31, §2º, inciso IV da Lei nº 14.133/21: a opção pela modalidade de pregão presencial não se amolda à espécie e violou a previsão do §2º, inciso IV do art.

Já o Relatório Conclusivo elaborado pela Coordenadoria IX contempla a análise das alegações trazidas na Representação e da manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Governo (SMG).

Assim, a presente análise será realizada tão somente sobre os aspectos jurídicos, tendo em vista que as questões de caráter técnico trazidas aos autos já foram exaustivamente analisadas pela auditoria durante a elaboração do Relatório Conclusivo.

Para tanto, a presente análise será subdividida de acordo com os tópicos traçados no Relatório Conclusivo (peça 28), da seguinte forma:

2.1 Da alegação de sobreavaliação do imóvel a ser leiloado.

Segundo consta do Relatório Conclusivo elaborado pela Coordenadoria IX (peça 28), o primeiro ponto trazido pelo Representante (2.1) foi subdividido em diferentes tópicos para análise, em função de sua complexidade. Primeiramente, a auditoria apresentou as alegações gerais realizadas e em seguida a análise de cada ponto específico.

Os pontos 2.1.1 (atualização do valor da avaliação por índice econômico (IPCA), devido à extemporaneidade do Laudo de Avaliação) **e 2.1.3** (topografia existente no terreno e a gravada

no Laudo de Avaliação) foram **considerados procedentes** pela auditoria. Já o **ponto 2.1.1** (Zona de uso gravada no Laudo de Avaliação) foi **considerado improcedente**.

Destaco que a análise realizada no Relatório Conclusivo seguiu as Normas Técnicas brasileiras vigentes, tanto da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) quanto a do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo (IBAPE/SP), a saber: Norma para Avaliações de Imóveis Urbanos IBAPE/SP: 2011 (atualmente em revisão); ABNT NBR 14653-1: 2019 - Avaliação de Bens - Parte 1: Procedimentos Gerais; ABNT NBR 14653-2: 2011 – Avaliação de Bens - Parte 2: Imóveis Urbanos.

Diante da robusta análise técnica realizada pela Coordenadoria IX constante do Relatório Conclusivo (**itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3**), não vislumbro questão jurídica a ser acrescida, razão pela qual acompanho as conclusões da auditoria quanto a esses pontos.

2.2. Da alegada ausência de matrícula como fato impeditivo da transferência plena dos direitos de propriedade do imóvel

Inicialmente, destaco que a solicitação ao cartório de registro competente para a abertura da matrícula deveria ser realizada previamente pela PMSP, de acordo com as disposições do art. 195-A da Lei Federal nº 6.015/73 – Lei dos Registros Públicos.

A transferência da propriedade somente será finalizada com eficácia, publicidade e autenticidade com o registro do respectivo negócio jurídico junto ao cartório competente. No caso de bens imóveis, a transferência só se aperfeiçoa com o registro do título translativo no Registro de Imóveis, a teor do disposto no art. 1.227 e 1.245 do Código Civil (Lei Federal nº 10.406/02).

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

Nessa linha, a escritura de compra e venda não configura uma forma de constituição da propriedade e demais direitos, pois se trata apenas de título aquisitivo. A transmissão da propriedade concretiza com o registro em sua matrícula.

Com a Lei de Registros Públicos (LF 6.015/1973), **a matrícula imobiliária passa a ser o eixo central do sistema de registro**, na qual serão sucessivamente praticados todos os atos registrais (registros e averbações). Portanto, a matrícula aglutina o registro de todas as informações e atos relevantes ao imóvel.

Art. 227 - Todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro nº 2 - Registro Geral - obedecido o disposto no art. 176.

Art. 236 - Nenhum registro poderá ser feito sem que o imóvel a que se referir esteja matriculado.

Com a instituição do sistema matricular, os dados sobre a propriedade do imóvel ficam concentrados em um único documento, facilitando as buscas e aumentando a segurança das transações.

Nesse contexto normativo, **são evidentes os benefícios da existência regular de matrículas de bens públicos**, assegurando a publicidade dos atos atinentes a esses imóveis por meio dos registros e averbações pertinentes.

Ademais, pendências existentes podem afetar a segurança jurídica dos procedimentos de alienação de imóveis pela PMSP, podendo afastar interessados e comprometer a competitividade do certame.

Por outro lado, o artigo 23 da Lei Municipal 17.552/2021 estabelece a possibilidade de transmissão de propriedade dos imóveis públicos municipais independente da sua regular situação registral, nos seguintes termos:

Art. 23. A transmissão de propriedade dos imóveis objeto desta Lei poderá ser efetivada independentemente de sua regular situação registral, devendo tal informação constar do edital.

§ 1º O encargo da regularização poderá ser atribuído pelo edital ao adquirente, sempre juízo de eventual apoio técnico da outorga de poderes específicos para a finalidade.

§ 2º Se a regularização for atribuída ao adquirente, os custos das providências necessárias, nos termos do edital, poderão ser abatidos do preço da alienação, desde que não ultrapassem 2% (dois por cento) deste.

§ 3º A alienação de bens públicos imóveis será processada preferencialmente pelo formato ad corpus, no estado em que se encontram, sendo meramente enunciativas as referências feitas no Edital às dimensões do Imóvel.

§ 4º Fica autorizado o Poder Executivo a alienar imóveis lindeiros aos já autorizados pelo Poder Legislativo dentro do Plano Municipal de Desestatização - PMD que se verifiquem também de propriedade municipal durante a respectiva instrução processual, assim como aqueles nos quais tenha havido erro na indicação da área ou imóvel pelo legislativo, desde que existam outros elementos que possibilitem esclarecer a área pública a ser alienada.

Em que pese a previsão contida na supracitada Lei Municipal, entendo que a alocação de risco da regularização registral dos imóveis ao adquirente deve estar atrelada a disponibilização de toda as informações necessárias para o conhecimento prévio da situação do imóvel, não isentando totalmente a PMSP de responsabilidade por vícios e obrigações futuras quanto à regularização das pendências apontadas. No presente caso, as informações da situação do imóvel constam das fls. 17 a 22 da peça 02.

Ademais, a auditoria analisou a questão trazida pelo Representante, opinando pela improcedência deste item da Representação, pelas seguintes razões:

Noutra esteira, na remota possibilidade de se constatar inviável a abertura de matrícula — visto que se trata de aquisição originária da propriedade pelo Município por meio de desapropriação — a própria Lei 6.015/1973 prevê a manutenção da transcrição em caso de inexistência de todos os requisitos essenciais para a abertura de matrícula, veja-se:

[...]

Por conseguinte, salvo posicionamento contrário o qual deve ser exposto em nota devolutiva emitida pelo Registro de Imóveis, entende-se que o registro realizado pela sistemática de transcrições — sem a respectiva abertura de matrícula — não impede a municipalidade de dispor do bem. Ademais, o artigo 23 da Lei Municipal nº 17.552/2021 permite expressamente a transferência do ônus relativo à regularização do bem arrematado. Assim, caberá ao arrematante o dever de providenciar a abertura da matrícula com o devido apoio da municipalidade.

Diante disso, entendo que, no presente caso, a ausência de matrícula não impede a alienação do imóvel pela PMSP, tendo em vista que há Certidão de Transcrição do Imóvel (fl. 21 da peça 02) contendo a informação de que se trata de imóvel adquirido por desapropriação e o edital contempla as demais informações sobre a atual situação do imóvel, possibilitando ao adquirente avaliar os riscos da aquisição imobiliária (fls. 17 a 22 da peça 02).

2.3. Dos supostos vícios na transcrição que impediriam a abertura de matrícula

O Representante alega que a abertura de matrícula seria inviável em decorrência da inexistência de qualificação do proprietário anterior ao Município. Ocorre que o imóvel foi adquirido pelo Município por procedimento judicial de desapropriação, conforme certidão da Transcrição nº 76, de 02.01.1942 (fl. 21 da peça 02).

Nessa linha, a alegação de ausência de elementos essenciais na certidão de transcrição do imóvel nos termos trazidos na Representação **não impede em tese** a abertura de matrícula, tendo em vista o disposto no §15 do art. 176 da Lei de Registros Públicos².

Diante disso, corroboro entendimento da auditoria pela improcedência deste item da Representação.

2.4 Da alegação de imposição de realização de vistoria com exagerada antecedência ao início do leilão e de modo a prejudicar o próprio exercício do direito de impugnação ao edital.

A alegação constante da Representação de que a sobreposição dos prazos limites para impugnação do edital e para visitação do imóvel comprometeria a regularidade do certame, não deve prosperar.

O edital foi publicado em 26 de novembro de 2024 e a data do Leilão foi marcada para o dia 20 de dezembro de 2024. O prazo de três dias úteis antes da abertura do certame

² § 15. Ainda que ausentes alguns elementos de especialidade objetiva ou subjetiva, desde que haja segurança quanto   localização e   identificação do imóvel, a critério do oficial, e que constem os dados do registro anterior, a mat ricula poderá ser aberta nos termos do § 14 deste artigo.

para impugnação do certame decorre da previsão contida no art. 164 da LF 14.133/2021, demonstrando que foi observado o mandamento legal.

Já o prazo de visitação ao imóvel objeto do procedimento de leilão está definido no edital no item 4.4.1 (fls. 7 da peça 2), possibilitando a realização da visita pelos licitantes com prazo razoável, pois entre a publicação do edital e o termo final para sua realização (três dias úteis antes da sessão pública do leilão) são mais de três semanas de prazo.

Diante disso, não vislumbro irregularidade na previsão contida no edital em relação ao prazo para impugnação e ao período para a realização da visita ao imóvel, razão pela qual corroboro o entendimento da auditoria (peça 28) pela improcedência desse item da representação.

2.5 Da alegação de da falta de razoabilidade para a opção do Leilão Presencial – art. 31, §2º, inciso IV da Lei nº 14.133/21

A Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 62.100/2022 estabelecem que a alienação de imóveis será realizada por meio de leilão, preferencialmente, na modalidade virtual.

A realização de leilão na modalidade presencial deverá ser justificada tecnicamente, em decorrência do disposto no inciso IV do parágrafo segundo do art. 31 da Lei Federal nº 14.131/2021 estabelece que:

Art. 31. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.

[...]

§ 2º O leilão será precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, que conterá:

[...]

*IV - O sítio da internet e o período em que ocorrerá o leilão, **salvo se excepcionalmente for realizado sob a forma presencial por comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração**, hipótese em que serão indicados o local, o dia e a hora de sua realização.*

No presente caso, há Nota Técnica constante do SEI nº 6011.2021/0001652-4 com as justificativas técnicas para a adoção do leilão presencial para a presente alienação, destacando-se:

Sobre a questão de fundo, é preciso pontuar que há variáveis específicas no presente caso, as quais devem ser objeto de ponderação da Pasta responsável pela licitação em tela, haja vista que a mudança de procedimento em questão entrou em vigor há menos de um ano e, assim, há ainda a necessidade de estruturação, Prefeitura Municipal de São Paulo, de novas plataformas e sistemas para operacionalização de leilões virtuais e/ou adaptações de plataformas governamentais existentes para esse propósito específico. Assim, considerada a estrutura técnica disponível ao momento da elaboração desta Nota Técnica Complementar, especifica-se que os Editais que a acompanham foram estruturados para a realização da licitação no formato presencial, para permitir o prosseguimento da Alienação sem prejuízo da concomitante adequação da infraestrutura virtual administrativa às peculiaridades aludidas, para os fins de detalhamento de certas questões processuais, a exemplo do leilão “viva voz”, dentre outros. Contudo, reforça-se que esta escolha deverá ser da Administração Pública, a qual poderá ratificar ou determinar mudanças nesse ponto.

Nesse sentido, a opção pela realização do leilão presencial está lastreada em justificativa técnica, devidamente analisada pela auditoria deste Tribunal (peça 28), razão pela qual não se vislumbra, sob o aspecto jurídico, irregularidade na adoção do leilão presencial no presente edital.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, parece-me que a presente Representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. Quanto ao mérito, acompanho a conclusão da Auditoria (peça 28) pela **procedência parcial** da presente Representação.

É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo, 25 de fevereiro de 2025.

Pedro Paulo Araújo de Aquino
Auditor de Controle Externo
OAB/SP nº 155.960

/PPAA