



CURITIBA



CURITIBA S.A.

PROTOCOLO 01-081447/2023**PARECER Nº 041/2023-DP-4****EMENTA: ALIENAÇÃO DE
BEM IMÓVEL - DISPENSA
DE LICITAÇÃO -
VIABILIDADE JURÍDICA.**

A Gerência Financeira encaminha o presente protocolo para que seja exarado parecer jurídico acerca da possibilidade de dispensa de licitação para alienação bem imóvel da Companhia, com amparo na nova Lei das Estatais (Art. 28, § 3º, I). A matéria já foi objeto de análise desta Supervisão, através do Parecer 022/22, que atendendo solicitação da Presidência da Companhia, abordou todos os aspectos relacionados a tal previsão legal de não obrigatoriedade da licitação.

Através do presente, o Requerente manifesta interesse na aquisição de imóvel localizado nos fundos da Rua Maria de Souza Coelho, lote encravado, com área de 4.180,00 m², objeto de parte das Matrículas nº 22134 (parte) e nº 22135 (parte) da 8ª CRI, indicações fiscais: 89.160.038 / 89.160.039 e 89.160.089, pelo valor de R\$ 1.408.763,66 (um milhão e quatrocentos e oito mil e setecentos e sessenta e três reais e sessenta e três centavos), com 20% (vinte por cento) de sinal de negócio e saldo financiado em 60 (sessenta) parcelas mensais e consecutivas, conforme proposta contida na informação de seq. 11.1, baseado no laudo de avaliação acostado no mov. 10.1.

Vale ressaltar que conforme parecer técnico da Gerência de Infraestrutura da Curitiba S/A juntado no mov. 10, a área é encravada, sem testada, ao lado da vala séptica, aliado ao fato de que o requerente atualmente é inquilino da referida área, tendo preferência na sua aquisição.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a realização de licitação é regra para a Administração Pública. O ordenamento jurídico, contudo, lista exceções à regra geral, permitindo a contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A Companhia de Desenvolvimento de Curitiba - CURITIBA S/A, por força da legislação de sua criação e nos termos de seu estatuto social, tem por finalidade social, entre outras, a participação na política de desenvolvimento do Município, atuando na produção e viabilização de unidades imobiliárias destinadas a uso industrial e de serviços.

Para o atendimento de seus objetivos sociais, a Companhia está autorizada a adquirir e alienar bens imóveis por venda, permuta, locação, arrendamento entre outras formas em direito admitidas.

Nestas condições, e por força da delegação de poderes outorgada pelo Município de Curitiba, promoveu a desapropriação de imóveis que foram declarados de utilidade pública através do Decreto Municipal 30/1973 e outros decretos que o complementaram, para o fim de implantação de empreendimentos



CURITIBA



CURITIBA S.A.

industriais e de serviços, visando o fomento econômico e a geração de emprego e renda.

Portanto, a comercialização das áreas expropriadas constituiu produto vinculado a finalidade social e à consecução dos objetivos para os quais foi criada a sociedade.

Nesta esteira, vem ao longo de décadas promovendo a implantação de empreendimentos industriais e de serviços na área de abrangência da Cidade Industrial de Curitiba, que foi objeto da declaração de utilidade pública, eis que, por força de suas finalidades sociais, é gestora daquele polo industrial.

A implantação das indústrias em referidos imóveis originariamente se deu mediante estudo de viabilidade e posterior protocolo de implantação, que avaliava o plano de implantação da empresa, infra estrutura necessária, benfeitorias a serem realizadas no local, atividade a ser desenvolvida, número de empregos a serem gerados, entre outros aspectos relacionados a zoneamento, uso e ocupação do solo. Aprovada a implantação no prazo assinalado, a empresa iniciaria o processo de aquisição do terreno segundo as regras definidas e as condições impostas, atento sempre ao plano de governo municipal voltado ao fomento do desenvolvimento econômico, à legislação municipal de zoneamento e uso e ocupação de solo, entre outras, cujo processo era objeto de análises e estudos de viabilidade e de atendimento a todos estes aspectos.

Na sequência, a implantação passou a seguir as normas aplicáveis pela lei de licitações para alienação de bens, ou seja, era realizada mediante procedimento licitatório, segundo os princípios e regras aplicáveis, porém, sem vincular a exigências que pudessem ferir as referidas regras e princípios, em especial inviabilizar a competição e/ou caracterizar direcionamento de objeto. Neste escopo, não raro, os procedimentos eram frustrados e não atendiam a função maior de cumprir com as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico.

Sem mencionar, que a não destinação dos imóveis aos fins colimados com a declaração de utilidade pública e a desapropriação havida, implica ainda em maior risco com os imóveis desocupados e sujeitos a atos turbativos de terceiros, bem como a prejuízos financeiros com a manutenção de tais áreas.

Ocorre que, com o advento da Lei 13.303/2016 - Lei das Estatais, a Companhia passou a ser regida pelas regras ali definidas, no que tange às licitações e contratos, bem como dispensas e inexigibilidades do procedimento. Referida lei introduziu inovação ao instituir duas situações que permitem a “desobrigação” em promover processo licitatório, nos estritos termos dos incisos I e II do § 3º do art. 28 da referida lei.

Assim, atento às disposições do Capítulo que trata da exigibilidade de licitação e dos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação nas contratações e alienações que realiza, especificamente em seu Artigo 28, estabelece que:

"Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens,



CURITIBA



CURITIBA S.A.

serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

(...)

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente."

(...)" (grifo nosso)

Conforme se observa do transcrito dispositivo, as empresas públicas e as sociedades de economia mista estão dispensadas da observância de tal Capítulo, quando o objeto versar sobre a comercialização de produtos e serviços relacionados ao seu objeto social.

Embora o § 3º retro defina como dispensa, não se trata exatamente da dispensa de licitação, mas sim de uma previsão maior e mais abrangente, posto que as regras licitatórias previstas no Capítulo I, do Título II, da Lei das Estatais não incidem sobre as hipóteses reguladas pelo parágrafo em questão.

As hipóteses previstas no § 3º, do art. 28 da citada lei, resguarda duas espécies de inaplicabilidade de licitação, ou seja, contratações para atividades relacionadas especificamente aos respectivos objetos sociais das empresas públicas e sociedades de economia mista e as chamadas parcerias empresariais decorrentes de oportunidades de negócios. A flexibilização adotada pela Lei das Estatais tem sido tratada pela doutrina como hipótese diversa da "dispensa" e "inexigibilidade" de licitação, prevista na lei geral de licitações, sendo tratada como **"não observância das regras licitatórias"**.

Sobre o tema, cumpre trazer à baila os ensinamentos de Dawson Barcelos e Ronny Charles, conforme a seguir:

"Ocorre que a Lei nº 13.306/2016, embora pareça ter adotado sistemática semelhante à da Lei nº 8.666/93, realizou profunda alteração, pois acresceu uma nova espécie de exceção à



CURITIBA



CURITIBA S.A.

obrigatoriedade de licitar, que, diferenciando-se das tradicionais dispensa e inexigibilidade, permite a “não observância” das regras licitatórias.” (LICITAÇÕES E CONTRATOS NAS EMPRESAS ESTATAIS, Editora JusPodivm, 2ª Edição)

Referidos doutrinadores, na mesma obra, concluíram que: ***“o legislador permitiu uma liberdade relativa para que a estatal defina modelos procedimentais para cumprir o desiderato de seleção do melhor fornecedor para o atendimento da pretensão administrativa.”***

Sob outro aspecto, a doutrina e a jurisprudência ainda entendem que se admite a não incidência das normas licitatórias em situações que a aplicação da lei constitua óbice intransponível à satisfação da necessidade do contratante, especialmente quando a contratação visa o cumprimento eficiente da atividade final da empresa.

Ressalta-se, nesse aspecto, que a lei, ao estabelecer a relação com os objetos sociais das empresas estatais, estabeleceu um requisito mais elástico do que o conceito de atividades-fim até então adotado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Neste caso, a inobservância das regras de licitação está vinculada a satisfação da necessidade almejada. Se a licitação for óbice ao alcance do objeto desejado e este estiver atrelado ao negócio da estatal, é possível juridicamente sustentar o afastamento da regra.

Segundo Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, 2016b, p. 301), a ***“licitação será inaplicável porque o objeto social se constitui em atividade econômica, que se desenvolve no mercado. [...] A realização de procedimento licitatório formal seria incompatível com a exploração econômica eficiente e poderia inviabilizar a existência ou comprometer a eficiência da empresa estatal”***.

O mesmo Marçal Justen Filho ao discorrer sobre o Estatuto das empresas Estatais, acerca da inaplicabilidade da lei tratada na Lei das Estatais, esclareceu que:

“(...) A questão não se relaciona propriamente à configuração de algo como atividade-fim ou atividade-meio, mas com a submissão da atividade desempenhada pela entidade integrante da Administração indireta à lógica do mercado e a certos princípios da competição econômica.

O desenvolvimento de atividades econômicas impõe adoção de práticas uniformes e padronizadas, desenvolvidas segundo os usos da atividade empresarial. (...)

Em suma, quando o Estado se dispuser a atuar no mercado, deverá submeter-se a exigências próprias e características do setor. Um dos pontos fundamentais da organização empresarial, indispensável à obtenção do sucesso econômico, reside na autonomia para organização dos fatores da produção. Essa autonomia pode exigir, em alguns casos, a adoção de práticas informações para seleção da melhor alternativa. Na maior parte



CURITIBA



CURITIBA S.A.

dos casos, isso ocorre com as atividades-fim, mas isso não pode ser estabelecido como regra absoluta. Pode haver atividades-fim que comportam contratação mediante prévia licitação, tanto como pode existir atividade-meio que exija solução imediata e destituída de formalidade.

A ausência de licitação derivará, então, da impossibilidade de obter sucesso na atividade empresarial se for aplicada a licitação, eis que isso eliminará margens de autonomia indispensáveis e inerentes à atuação no mercado. (...) (Obra: A contratação sem licitação nas Empresas Estatais. In Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016, Editora Revista dos Tribunais)

Em que pese o fato de que a hipótese prevista no transcrito Art. 28, § 3º, inc. I, da Lei nº 13.303/2016, não afasta totalmente a ocorrência do procedimento licitatório instituído por ela nas contratações, eis que resta claro que tal possibilidade não se aplica pelo simples fato de se relacionar com seu objeto social, mas sim e tão somente quando a contratação tratar da comercialização, prestação ou execução, **de forma direta**, de produtos, serviços ou obras que constituam a sua própria atividade-fim.

Portanto, tudo aquilo que for meio para o exercício dessa atividade-fim, ou não executado diretamente pela estatal, a rigor, deveria se submeter ao dever de licitar na forma estabelecida pela Lei nº 13.303/2016.

Tal assertiva foi adotada pelo próprio TCU ao analisar a aplicabilidade e extensão de tal disposição, de modo que o princípio da licitação não seja afastado segundo o interesse e a liberalidade da autoridade, esclarecendo que somente os produtos, serviços ou obras relacionadas de forma direta com os objetos sociais das empresas públicas e sociedades de economia mista é que podem ser alcançados por tal flexibilização do dever de licitar.

O espírito da lei neste caso está direcionado a atuação da empresa segundo a realidade do mercado em que está inserida a estatal e às práticas empresariais, para possibilitar a necessária igualdade de condições entre os competidores. Repisando que as empresas estatais que atuam em regime de competição necessitam funcionar com agilidade e eficiência, visando, também, o lucro. Por conta disso, possuem lei própria e devem se adequar a sua realidade sendo interpretada de maneira mais flexível.

A intenção real é fortalecer a autonomia das empresas no mercado de qual faz parte e tenha totais condições de atuar no mercado sem estar a mercê de tantas regras inúteis.

É dentro desse cenário que a Lei 13.303/2016 veio, finalmente, a inovar no ordenamento jurídico ao prever situações em que o regramento licitatório possa ser afastado. Isto, levando em conta que as empresas estatais que atuam no mercado, em regime concorrencial, devem funcionar com agilidade e eficiência, sem se afastar da busca do lucro. Por força disso, é que o legislador editou lei própria voltada a atender tais características.



CURITIBA



CURITIBA S.A.

Acerca da inovação tratada na Lei das Estatais, o TCU tem manifestado pela dispensabilidade de licitação, resguardadas as cautelas já apontadas, veja-se:

"Assunto: Licitação. Empresa estatal. Atividade-fim. Seleção. Dispensa de licitação. Ementa: Embora as empresas estatais estejam dispensadas de licitar a prestação de serviços relacionados com seus respectivos objetos sociais (art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016), devem conferir lisura e transparência a essas contratações, em atenção aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, selecionando seus parceiros por meio de processo competitivo, isonômico, impessoal e transparente. (Acórdão 2033/2017 Plenário, Denúncia, Relator Ministro Benjamin Zymler)"

O TCU não deixa de apontar que entende imprescindível que as contratações realizadas com fundamento no transcrito art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, observem os princípios que regem a atuação da Administração Pública. E ainda, que em tratando de situação de contratação vinculada diretamente ao objeto social da empresa, inexistente divergência acerca da incidência do art. 28, § 3º, I, da Lei das Estatais, dispensando-se, pois, a empresa estatal da observância das regras aplicáveis às licitações e contratos estabelecidas pelo referido instrumento legal.

Não é demais ressaltar que o TCU editou a Súmula 222, que trata das decisões daquele tribunal no que se refere às normas gerais de licitação, onde define que devem as mesmas ser acatadas também pelos demais Entes das outras esferas, vejamos:

"SÚMULA TCU 222: As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios." (grifo nosso)

Saliente-se que agasalhando a possibilidade de dispensa da observância da licitação também nas alienações de bens, o Artigo 49 da Lei, faz previsão quanto as hipóteses tratadas no citado Artigo 28, § 3º, dispondo que:

Art. 49. A alienação de bens por empresas públicas e por sociedades de economia mista será precedida de:

I - avaliação formal do bem contemplado, ressalvadas as hipóteses previstas nos incisos XVI a XVIII do art. 29;

II - licitação, ressalvado o previsto no § 3o do art. 28.

Portanto, com amparo em tais disposições de ordem legal, em considerando que as áreas comercializadas pela Companhia visando a implantação de empreendimentos industriais e de serviços nas áreas expropriadas e adquiridas



CURITIBA



CURITIBA S.A.

para implantação da CIC, constituem produto vinculado a seu objeto social, tal estaria agasalhado pela regra de dispensabilidade estatuída no transcrito Artigo 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016, bem como de seu Inciso II quando a negociação decorra de parceria relacionada a oportunidade do negócio, com clara e efetiva vantagem comercial e guardada a peculiaridade tanto do objeto quanto do parceiro.

Desta forma, as alienações dos imóveis por parte desta Companhia nos termos do citado Artigo 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016, podem prescindir da observância das regras licitatórias, na medida em que tal está diretamente ligada ao seu objeto social como retro demonstrado, e que visam o cumprimento de política pública voltada ao desenvolvimento econômico da área de abrangência da Cidade Industrial de Curitiba, da qual é gestora e tem por atribuição a implantação de empresas no local.

Resta evidenciado, portanto, a possibilidade de proceder a alienação direta, fazendo uso da dispensa da Licitação, na forma Lei nº 13.303/2016, que estabelece ser dispensável a licitação quando o objeto a ser licitado só terá serventia para aquele determinado comprador, nos termos do parecer técnico do mov. 10.

Diante do exposto, esta Supervisão Jurídica, é de parecer pela viabilidade jurídica da alienação direta do imóvel, com base na Lei nº 13.303/2016 (Art. 28, § 3º, I), podendo ser assinado o contrato anexado junto ao mov. 13.19.

Curitiba, 13 de Julho de 2023.

Ricardo Costa Maguetas
Assessor Jurídico
OAB-PR 28.275