



## Acórdão 01275/2021-1 - Plenário

**Processo:** 01855/2021-4

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** BANESTES - Banco do Estado do Espírito Santo S/A

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Representante:** CAMPO PARTICIPACOES IMOBILIARIAS S/A

**Responsável:** EDILENE CHIEPPE DE CASTRO, ALCIO DE ARAUJO, SILMAR ANTONIO VALFRE, TITO LIVIO JABOUR DE REZENDE, BANESTES SA BANCO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

**Procuradores:** LILIANE COLOMBO DA SILVA (OAB: 24281-ES), SARA DIAS BARROS (OAB: 11337-ES), SANDRO COGO (OAB: 7430-ES), MILTRO JOSE DALCAMIN (OAB: 9232-ES), DANILO DE ARAUJO CARNEIRO (OAB: 8552-ES), ANTONIO CARLOS SILVA (OAB: 5647-ES, OAB: 2516-RJ, OAB: 002516-RJ), CLEIDIANE NEVES VIEIRA (OAB: 18990-ES)

**REPRESENTAÇÃO – BANESTES S/A – EDITAL DE ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS – DESERTO/FRACASSADO – VENDA DIRETA – PROPOSTA MAIS VANTAJOSA – IMPROCEDENTE – DAR CIÊNCIA À REPRESENTANTE – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta em face do BANESTES S/A - BANCO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO, em virtude de suposta irregularidade na alienação do bem imóvel lote de nº 58 do Edital de Alienação de Bens Imóveis nº 002/2020, identificado como sendo a unidade de Imóvel Rural – Fazenda Floresta, com área de 400,4024 há., localizado na Lagoa do Amarelo, Amarelo, Município de Linhares – ES, sem registro de RGI, sendo transferido direitos de posse e usucapiendos, com valor mínimo de R\$ 3.810.000,00 (três milhões oitocentos e dez mil reais).

Conforme se extrai dos documentos acostados à inicial, em síntese, a empresa apresenta representação, com pedido de medida cautelar, para (i) suspensão do procedimento, arguindo a ilegalidade da alienação do bem imóvel (lote nº 58) por ausência de procedimento licitatório, e conseqüente, venda direta à Sra. Edilene Chieppe de Castro; (ii) violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pela viabilidade de pagamento em parcelas do bem imóvel, contradizendo os itens 8.1 e 8.2 do edital (estabelecem pagamento à vista pelo arrematante); (iii) ausência de elemento essencial e intrínseco de constituição e validade do ato jurídico, posto divergência de posicionamento entre Diretoria Administrativa e Gerência de Segurança Patrimonial e Suprimentos; (iv) existência de proposta mais vantajosa apresentada tempestivamente pela Representante e não observada pela Diretoria do Banestes; e, (vi) violação aos princípios da impessoalidade, da igualdade e da publicidade.

Diante das supostas irregularidades apontadas na peça inaugural, a Representante, em caráter cautelar, requer:

[...]

b) o deferimento liminar de medida cautelar de suspensão dos efeitos da alienação do imóvel rural realizada pelo BANESTES para a Sra. Edilene Chieppe de Castro até a análise de mérito pelo Tribunal de Contas;

[...]

Por meio da DECISÃO MONOCRÁTICA DECM 00324/2021-8 veio esta relatoria notificar a Sra. EDILENE CHIEPPE DE CASTRO (Compradora do imóvel), o Sr. ALCIO DE ARAUJO (Diretor de Administração do BANESTES S.A.), o Sr. SILMAR ANTONIO VALFRE (Coordenador de Bens Patrimoniais do BANESTES S.A.) e o Sr. TITO LÍVIO JABOUR DE REZENDE (Coordenador da Gerência de Segurança Patrimonial e Suprimentos do BANESTES S.A.), para em 5 (cinco) dias apresentar justificativas prévias acerca dos apontamentos da representação.

Fixou-se, outrossim, prazo de 5 (cinco) dias, para que o BANESTES S.A. - Banco do Estado do Espírito Santo encaminhe a esta Corte de Contas, preferencialmente por meio digital, cópia do Processo Administrativo por meio do qual se desenvolve o Edital de Licitação para Alienação de Bens Imóveis nº 002/2020.

Os responsáveis, após serem notificados da decisão, juntaram aos autos os documentos Defesa/Justificativas 00447/2021-1, PEÇAS COMPLEMENTARES 21147 a 21156/2021 (eventos eletrônicos 34 a 44), Resposta de Comunicação e

PEÇAS COMPLEMENTARES 21771 a 21774/2021 (eventos eletrônicos 54 a 58).

Outrossim, complementando a Decisão Monocrática 324/2021-8, avaliei o atendimento dos requisitos de admissibilidade pela Decisão Monocrática 354/2021-9 (evento eletrônico 38), entendendo que a presente representação atende aos requisitos de admissibilidade elencados no artigo 94, da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c os artigos 177 e parágrafo único do artigo 182 do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013), remetendo os autos à SEGEX – SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO para instrução do feito.

Em seguida foram os autos encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações, onde foi elaborada a Manifestação Técnica Cautelar 44/2021-7 (evento 60), na qual opinou-se pelo indeferimento da concessão da medida cautelar pleiteada, **por ausência de *fumus boni iuris*** e de ***periculum in mora***.

No Gabinete, pela Decisão Monocrática 00472/2021-1, entendi prudente, antes de analisar o pedido de cautelar, determinar a notificação dos responsáveis para apresentarem, no prazo de 05 (cinco) dias, cópia dos Editais de Leilão 01/2017, 03/2017, 05/2017, 02/2018, 03/2018, 05/2018, 02/2019 e 03/2019, com os respectivos resultados dos certames, nos quais o Imóvel Rural – Fazenda Floresta, com área de 400,4024 há., localizado na Lagoa do Amarelo, Amarelo, Município de Linhares–ES, teriam sido ofertados ao público, sem que comparecessem interessados, bem como, se pronunciem sobre as exigências para a aquisição da área contidas no edital e os marcos temporais relacionados ao pagamento na forma da fundamentação dessa decisão.

Devidamente notificados, os responsáveis trouxeram aos autos os documentos Defesa/Justificativas 00649/2021-6 e Peça Complementar 28043 a 28058/2021 (eventos eletrônicos 72 a 88).

À peça 90 consta Petição Intercorrente, apresentada pelo Representante, reiterando o pedido cautelar para suspender os efeitos da alienação do imóvel rural, consubstanciado pelo descumprimento da DECM 00472/2021-1.

Por meio do Despacho 27568/2021-1 (evento 92) este Relator, tendo em vista os novos elementos juntados aos autos pelos responsáveis, encaminhou-os à SEGEX,

com fundamento no art. 29, incisos II e V do RITCEES, para analisar se as novas diligências e petições apresentadas teriam o condão de modificar, ou não, o entendimento anterior (Manifestação Técnica Cautelar 44/2021-7).

Em seguida, foi elaborada pelo NOF (Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações) a Instrução Técnica Conclusiva 03260/2021-7, cuja proposta de encaminhamento restou assim ementada:

**3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:*

**3.1.** *Pela improcedência da representação, nos termos do art. 178, I e 329, § 3º do RITCEES.*

**3.2.** *Cientificar o representante da decisão a ser proferida.*

O Ministério Público de Contas manifestou-se, por meio do Parecer 05081/2021-7, que, *à guisa dos argumentos fáticos e jurídicos contidos na Instrução Técnica Conclusiva 03260/2021-7, bem como o disposto nos artigos 95, inciso I, e 101, parágrafo único, da LC n. 621/12, oficia pelo conhecimento da representação e, no mérito, seja julgada improcedente (evento 98).*

Após, os autos retornaram a este Gabinete.

É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Admitida a presente representação através da Decisão Monocrática 00354/2021-9, passamos à análise dos fatos e pedidos da representação.

Rememorando, a pessoa jurídica Campo Participações Imobiliárias S/A, diante das supostas irregularidades apontadas em sua peça inaugural, requer em caráter cautelar a suspensão dos efeitos da alienação do imóvel rural realizada pelo BANESTES para a Sra. Edilene Chieppe de Castro até a análise de mérito pelo Tribunal de Contas.

Em apertado resumo, a Representante alega ilicitude na venda do Imóvel Rural – Fazenda Floresta, com área de 400,4024 há., localizado na Lagoa do Amarelo, Amarelo, Município de Linhares–ES, à Sr<sup>a</sup>. Edilene Chieppe de Castro pela Diretoria do Banestes, por não obedecer aos ritos próprios da legislação de regência, bem como desconformidades na forma de pagamento em revelia aos ditames do edital

publicado, e não ter sido avaliada a proposta mais vantajosa por ela realizada.

Sobre as questões aventadas na peça inicial deste processo como fundamento para o pedido cautelar, importa colacionar o seguinte trecho da **Manifestação Técnica Cautelar 44/2021-7**:

[...] Quanto ao objeto do **Processo TC 1855/2021**, a empresa Campo Participações Imobiliárias S/A alega, em sua **representação** (Petição Inicial 00542/2021-1 – Evento 2), a **existência de 03 (três) fatos** que, no seu entender, **tornariam nula a venda** do Imóvel Rural – Fazenda Floresta, com área de 400,4024 há., localizado na Lagoa do Amarelo, Amarelo, Município de Linhares–ES, pelo Banco do Estado do Espírito Santo – Banestes S/A à Sr<sup>a</sup>. **Edilene Chieppe de Castro**, quais sejam: **a) a ausência de procedimento licitatório** para alienação do referido bem imóvel, que ocorreu por venda direta; **b) a adquirente teria realizado o pagamento em parcelas** pelo referido bem imóvel, em desrespeito aos itens 8.1 e 8.2 do edital (que estabeleciam pagamento à vista pelo arrematante), o que teria violado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório; **c) a existência de proposta mais vantajosa**, apresentada tempestivamente pela Representante, a qual **não teria sido observada pela Diretoria do Banestes**.

Quanto ao **primeiro argumento** da empresa representante, o Sr. **Alcio de Araújo**, Diretor de Administração do BANESTES S.A., o Sr. **Silmar Antônio Valfre**, Coordenador de Bens Patrimoniais do BANESTES S.A., o Sr. **Tito Livio Jabour de Rezende**, Coordenador da Gerência de Segurança Patrimonial e Suprimentos do BANESTES S.A., e a Sr<sup>a</sup>. **Edilene Chieppe de Castro**, compradora do imóvel, **apresentam, como defesa, a informação de que, até a realização da venda direta, o Banco do Estado do Espírito Santo – Banestes S/A já havia realizado 08 (oito) licitações**, na modalidade **leilão**, além do **Edital de Alienação de Imóveis nº 02/2020, sem que comparecesse qualquer interessado na aquisição do imóvel**. Colaciona-se a seguir trecho da **Defesa/Justificativa 00447/2021-1** (Evento 34) sobre o tema:

Oportuno destacar que o referido bem imóvel foi levado a leilão em outras oportunidades, nas quais também não houveram interessados, conforme relacionado a seguir:

Edital de Leilão	Data da realização do certame
001/2017	13/03/2017
003/2017	24/08/2017
005/2017	17/01/2018
002/2018	05/07/2018
003/2018	28/09/2018
005/2018	21/01/2019
002/2019	14/08/2019
003/2019	20/11/2019

Diante da ausência de interessados em adquirir o bem imóvel em 09(nove) leilões promovidos pelo Banestes, decidiu-se por aceitar a proposta para a venda direta com fundamento no art. 29 da Lei das Estatais, nestes termos:

Dessa forma, a Diretoria do Banestes realizou a **venda direta do imóvel** à Sr<sup>a</sup>. **Edilene Chieppe de Castro**, por **dispensa de licitação**, com base no **art. 29, III, da Lei 13.303/2016** (Lei das Estatais), transcrito a seguir:

**Art. 29. É dispensável a realização de licitação** por empresas públicas e sociedades de economia mista:

[...]

**III – quando não acudirem interessados à licitação anterior e essa, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a empresa pública ou a sociedade de economia mista**, bem como para suas respectivas subsidiárias, desde que mantidas as condições preestabelecidas;

Caso **seja verdadeira a informação** de que foram realizadas **09 (nove) licitações desertas** para a venda do imóvel, entendemos que é **capaz de infirmar a alegação** do representante de

ilegalidade da venda direta, sem licitação, pois é evidente que a manutenção da propriedade rural de grande extensão territorial gera custos para o **Banestes**, inclusive para proteger a propriedade de invasões, não sendo razoável exigir que a instituição bancária, após diversas licitações desertas, realize nova licitação para a venda do imóvel, mesmo tendo proposta de particular para a aquisição direta do bem, o que representaria o dispêndio desnecessário de recursos públicos com a manutenção do imóvel e com a própria realização do certame até a conclusão do negócio.

Porém, os defendentes não apresentaram documentação, em anexo às suas manifestações, referente a 08 (oito) dos 09 (nove) editais de licitações, com os respectivos resultados, nas quais o **Imóvel Rural – Fazenda Floresta**, com área de 400,4024 há., localizado na Lagoa do Amarelo, Amarelo, Município de Linhares–ES, teria sido leiloado pelo Banco do Estado do Espírito Santo – Banestes S/A, sem que comparecessem interessados. Dessa forma, entendemos que os defendentes devem ser notificados para apresentarem a cópia dos Editais de Leilão 01/2017, 03/2017, 05/2017, 02/2018, 03/2018, 05/2018, 02/2019 e 03/2019, com os respectivos resultados dos certames, nos quais o referido imóvel tenha sido ofertado ao público, para viabilizar a melhor análise dos fatos. [...]

Com efeito, a área técnica ao confrontar às alegações do Representante frente às justificativas dos notificados, entendeu serem plausíveis os argumentos trazidos pelos responsáveis afastando a alegação do representante de ilegalidade na venda direta, sem licitação, caso se confirmem os editais anteriores tidos como desertos/fracassados, o que deverá ser melhor analisado trazendo aos autos cópias dos referidos editais.

E conclui, quanto ao pedido cautelar, não estar caracterizada a probabilidade do direito da empresa representante e, assim, ausente o requisito do “fumus boni iuris”, que seria capaz de autorizar a concessão de medida cautelar, diante dos fatos envolvendo o caso concreto.

Na busca pela verdade real, por meio da Decisão Monocrática 00472/2021-1, entendi ser prudente, antes de pronunciamento do pedido cautelar, notadamente considerando a ausência dos editais anteriores tidos como desertos/fracassados, a notificação dos responsáveis para apresentarem, no prazo de 05 (cinco) dias, cópia dos Editais de Leilão 01/2017, 03/2017, 05/2017, 02/2018, 03/2018, 05/2018, 02/2019 e 03/2019, com os respectivos resultados dos certames, nos quais o Imóvel Rural – Fazenda Floresta, com área de 400,4024 há., localizado na Lagoa do Amarelo, Amarelo, Município de Linhares–ES, teriam sido ofertados ao público, sem que comparecessem interessados, bem como, se pronunciem sobre as exigências para a aquisição da área contidas no edital e os marcos temporais relacionados ao pagamento na forma da fundamentação dessa decisão.

Os novos documentos e informações prestados pelas partes nos eventos eletrônicos

72 a 88, em atendimento à solicitação desse Egrégio Tribunal, consignam cópia dos Editais de Leilão n° 01/2017, 03/2017, 05/2017, 02/2018, 03/2018, 05/2018, 02/2019 e 03/2019, com as respectivas atas contendo o resultado dos certames, nos quais o Imóvel Rural - Fazenda Floresta, localizado na Lagoa do Amarelo, Amarelo, Município de Linhares - ES, foram ofertados ao público nas mesmas condições estabelecidas no Edital n° 02/2020, sem que comparecessem interessados.

Também esclarece, quanto ao marco temporal relacionado aos pagamentos realizado pela Sra. Edilene Chieppe de Castro, que foi efetivado da seguinte forma: *entrada no valor de R\$1.500.000,00 efetivada no dia 11/11/2020 e o pagamento do valor residual, qual seja, R\$2.310.000,00 efetuado no dia 23/11/2020, conforme recibos já anexados aos autos do processo (Peças Complementares n° 21150/2021-9 e 21151/2021-3).*

Por fim aduz, *considerando que o item 8.2 do Edital n° 002/2020 estabeleceu o prazo de 24 horas após encerramento da licitação e o Juízo de Linhares entendeu não ser aplicável à contratação posterior (no caso, a venda direta), ser temerária qualquer ação do Banestes para eventual desfazimento de negócio jurídico celebrado entre as partes.*

Por sua vez, a Requerente na Petição Intercorrente, evento 90, reitera o pedido cautelar para suspender os efeitos da alienação do imóvel rural, consubstanciado pelo descumprimento da DECM 00472/2021-1.

À par das novas provas trazidas, acompanho o entendimento da Manifestação Técnica Conclusiva 03260/2021-7 de que os responsáveis trouxeram documentação apta a comprovar as justificativas oferecidas quanto ao ponto da possível ilegalidade da venda direta, cumprindo as determinações da decisão acima referenciada, afastando, assim, o indicativo de irregularidade, vejamos excerto:

Prosseguindo a análise, verifica-se que a documentação encaminhada pelos responsáveis, além das razões de justificativas, traz os Editais de Leilão 01/2017, 03/2017, 05/2017, 02/2018, 03/2018, 05/2018, 02/2019 e 03/2019 e com os respectivos resultados dos certames, em atendimento tanto à Manifestação Técnica n. 44/2021-7 quanto à Decisão Monocrática n. 472/2021-1.

Nesse ponto, destaca-se o já apontado na MT n. 44/2021-7, no sentido de que o grande número de licitações desertas implica na legalidade da posterior venda direta. Vejamos o que a mencionada peça técnica registrou:

Caso **seja verdadeira a informação** de que foram realizadas **09 (nove) licitações desertas**

para a venda do imóvel, entendemos que é **capaz de infirmar a alegação** do representante de **ilegalidade da venda direta, sem licitação**, pois é evidente que a **manutenção da propriedade rural** de grande extensão territorial **gera custos** para o **Banestes**, inclusive para **proteger a propriedade de invasões, não sendo razoável exigir** que a instituição bancária, **após diversas licitações desertas**, realize **nova licitação** para a venda do imóvel, **mesmo tendo proposta de particular para a aquisição direta do bem**, o que representaria o **dispêndio desnecessário de recursos públicos** com a **manutenção do imóvel** e com a própria **realização do certame** até a **conclusão do negócio**.

*In casu*, os responsáveis trouxeram documentação apta a comprovar as justificativas oferecidas quanto ao ponto da possível ilegalidade da venda direta, afastando, assim, o indicativo de irregularidade<sup>1</sup>, como alertado pela MT n. 44/2021-7.

Deve-se atentar que, para responsabilizar os gestores, é necessário identificar uma situação que configure erro grosseiro, e que a comprovação do fracasso dos procedimentos licitatórios corrobora a justificativa dos mesmos quanto a ausência de ilegalidade na venda direta.

Retomando o ponto dos marcos temporais da venda direta, questionados duas vezes pelo representante, entendemos, assim como já registrado na MT n. 44/2021-7, que a operação foi realizada à vista e que não havia obrigatoriedade de vinculação ao edital n. 02/2020, como apontado em decisão judicial – Evento Eletrônico 35.

Repetimos a informação, devidamente indicada pela área técnica em momento anterior, que enquanto o edital previa um sinal de 10%, o sinal efetivamente dado na venda direta foi ainda maior, no montante de 40%. Lembramos ainda, que o valor da venda direta foi o mesmo do indicado no edital, ou seja, de R\$ 3.810.000,00 (três milhões oitocentos e dez mil reais). Assim, verifica-se que a venda foi realizada à vista e no valor considerado adequado pelo Banco, já que foi o indicado na licitação.

Observa-se, por fim, que a MT n. 44/2021-7 já havia se manifestado sobre todo os pontos levantados pelo representante, de forma que acompanhamos e encampamos o entendimento técnico consignado na referida peça.

Constata-se, portanto, não ter ocorrido mudança de entendimento pela área técnica desta Corte na ocasião de seu pronunciamento por meio Manifestação Técnica Cautelar 44/2021-7, e da Instrução Técnica Conclusiva 03260/2021-7, que, além de corroborar com a MT n. 44/2021-7, afasta, em definitivo, supostos indícios de irregularidade na venda direta do imóvel a Sra. Edilene Chieppe de Castro.

---

<sup>1</sup> Identifica-se posicionamento deste TCEES no sentido ora adotado, senão vejamos: ACÓRDÃO TC-865/2015 - PRIMEIRA CÂMARA

Cuidam os presentes autos de Relatório de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, relativo ao exercício de 2008, de responsabilidade da senhora (...), então Prefeita Municipal, apresentando-se, ainda, como agentes responsáveis os Secretários Municipais, senhores (...) e (...), bem como os Pregoeiros, senhores (...), (...) e (...), e os respectivos membros de CPL, senhores (...), (...) e (...).

(...) 5) CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA INJUSTIFICADA (ITEM 7- ITI E 1.7- ITC)-ARTIGOS 2º, 3º, 22, §§ 6º E 7º E 24, INCISO IV, DA LEI Nº 8666/93.

Relata a equipe técnica que nos processos licitatórios referentes aos Convites nº 05 e 14/2008, foram convidados o número mínimo de licitantes, os quais não compareceram ao **certame que resultou deserto**, tendo a Comissão Permanente de Licitação - CPL optado por não repeti-los, solicitando orçamentos às empresas desinteressadas, contratando-as diretamente, sem qualquer justificativa.

(...) Verifico da Instrução Conclusiva (fls. 2548/2554), informações diversas das que constam na Instrução Técnica Inicial, onde se relata que fora convidado o nº mínimo de licitantes, nos dois processos, não havendo menção a parecer contrário do setor jurídico, bem como da defesa que alega a convocação pessoal de quatro interessados no Convite nº 14/08, além da publicação dos dois editais na imprensa oficial local, e no átrio da Câmara Municipal, como de praxe.

Ademais, o que ampara a aquisição direta por dispensa, no caso, não é o combatido inciso IV, mas o inciso V, do artigo 24, da Lei nº 8666/93 (...).

Posto isto, em face das razões antes expendidas, dirirjo do posicionamento técnico e **afasto a presente irregularidade**.



Do cotejo dos autos, denota-se a realização de 08 (oito) licitações pelo Banestes S.A., na modalidade leilão, além do Edital de Alienação de Imóveis nº 02/2020, sem que comparecesse qualquer interessado na aquisição do imóvel.

Nesse pormenor, conforme preceitua o art. 29, III da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) é **dispensável a realização de licitação** por empresas públicas e sociedades de economia mista **quando não acudirem interessados à licitação anterior e essa, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a empresa pública ou a sociedade de economia mista**, bem como para suas respectivas subsidiárias, desde que mantidas as condições preestabelecidas.

Sob determinadas condições, portanto, a Lei possibilita a contratação direta nas situações em que, realizado o certame licitatório, for constatada a ausência de interessados na execução do objeto. Os pressupostos legitimadores dessa hipótese de dispensa são: 1) tentativa anterior e válida de licitação; 2) ausência de interessados; 3) demonstração da existência de prejuízo com a repetição do certame; 4) manutenção das condições preestabelecidas<sup>2</sup>. Segundo entendimento consagrado do TCU<sup>3</sup>, a hipótese de dispensa “somente é aplicável no caso em que esteja devidamente demonstrado o prejuízo que a repetição do certame poderá acarretar à empresa, devendo fazer parte do processo a exposição de motivos”.

É de fácil percepção que a manutenção da propriedade rural gera custos para o Banestes, inclusive para proteger a propriedade de invasões, não sendo razoável forçar a instituição bancária a repetir sem limites a licitação, até que apareça algum interessado no certame, contrariando os princípios da economicidade e da eficiência, dentre outros preceitos do Direito Administrativo.

Além do mais, depreende-se do evento 37, folha 9, a comunicação pelo leiloeiro público oficial de restar frustrado/fracassado o lote nº 58, correspondente ao imóvel objeto da lide, da Ata de Leilão nº 02/2020, tendo em vista que não compareceram interessados. No mesmo sentido foram as atas da sessão do procedimento licitatório nos eventos 74, 76, 78, 80, 82, 84, 86 e 88.

---

<sup>2</sup> DAWISON BARCELOS RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, LICITAÇÕES E CONTRATOS NAS EMPRESAS ESTATAIS Regime licitatório e contratual da Lei 13.303/2016. Prefácio Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 2ª Ed. Editora JusPodivim.

<sup>3</sup> TCU. Acórdão nº 342/2011 – 1ª Câmara. Rel. Min. Marcos Bemquerer.

Neste ensejo, a repetição de uma licitação que já foi processada regularmente, poderia proporcionar prejuízos ao BANESTES, pois haveria gastos renovados desnecessariamente, que ultrapassam a esfera meramente financeira como custos com a realização de novo certame, afetando o interesse público enquanto insiste na realização do certame, sem que despertasse interesse aos particulares.

Outrossim, a solicitante repetidamente afirma desrespeito aos itens 8.1.2 e 8.1.3 do edital (forma de pagamento), por ter a administração do Banestes recebido pagamento de forma diversa às condições preestabelecida no edital anterior.

Um dos pressupostos para a venda direta é a manutenção das mesmas condições anteriormente estabelecidas, isto porque, a alteração das condições importaria ofensa ao princípio da isonomia, e caso sejam modificadas, sobretudo melhoradas, ofenderia ao princípio da isonomia e na busca da contratação mais vantajosa, pois se os novos termos estivessem sido estipulados desde o início, poderiam ter atraído participação de outros interessados.

Nesse pormenor, vejamos a redação das cláusulas do edital em comento:

**8. DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO:**

**8.1 DO PAGAMENTO À VISTA:**

8.1.1 O ARREMATANTE que estiver em débito com o Sistema Financeiro BANESTES, somente poderá apresentar proposta para pagamento à vista; caso contrário será desclassificado em qualquer fase do processo licitatório;

8.1.2 No ato da arrematação, o ARREMATANTE vencedor pagará ao BANESTES, a título de sinal para garantia de contratação, a importância correspondente a 10% (dez por cento) do valor do lance vencedor, bem como o percentual de 5% (cinco por cento) a título de comissão do leiloeiro, conforme já previsto no item 4.1.

8.1.3 O restante do valor do bem arrematado será pago em até 30 (trinta) dias, contados da arrematação.

8.1.4 A importância paga como sinal pelo ARREMATANTE vencedor será utilizada para complementação do preço à vista;

8.2 O ARREMATANTE por meio eletrônico fará o pagamento por meio de Depósito em conta corrente a ser informada pelo leiloeiro, em até 24 horas após encerramento da licitação.

8.3 O licitante vencedor perderá as quantias previstas no item 8.1.2, caso não efetue o pagamento do valor ofertado no prazo fixado.

8.4 Após o depósito, o arrematante deverá enviar IMEDIATAMENTE cópia digitalizada para o e-mail: [sergiocascao2@gmail.com](mailto:sergiocascao2@gmail.com), para que seja emitido o "Auto de Arrematação".

**8.5 DO PAGAMENTO A PRAZO:**

8.5.1 Os imóveis que tiverem lances com pagamento a prazo deverão obedecer as seguintes condições:

8.5.2 Imóveis Residenciais/comerciais/rurais/terrenos:  Sinal mínimo: de 10% (dez por cento) à vista;  Financiamento: saldo remanescente parcelado em até 120 meses (10 anos), com taxa de juros efetiva de 7,50% ao ano, mais TR, através de Contrato de Alienação Fiduciária, que deverá ser e registrado no Cartório de Registro Geral de Imóveis.  Sinal mínimo: de 10% (dez por cento) à vista;  Financiamento: saldo remanescente parcelado acima de 120 meses (10 anos) e até 300 meses (25 anos), com taxa de

juros efetiva de 8,50% ao ano, mais TR, através de Contrato de Alienação Fiduciária, que deverá ser e registrado no Cartório de Registro Geral de Imóveis.

8.5.2.1 A utilização do FGTS dependerá de análise para enquadramento de cada caso.

8.6 O licitante vencedor perderá os valores do sinal e da comissão do leiloeiro caso desista da operação.

Conforme mencionado pela área técnica na ITC 003260/2021-7, *enquanto o edital previa um sinal de 10%, o sinal efetivamente dado na venda direta foi ainda maior, no montante de 40%. Lembramos ainda, que o valor da venda direta foi o mesmo do indicado no edital, ou seja, de R\$ 3.810.000,00 (três milhões oitocentos e dez mil reais). Assim, verifica-se que a venda foi realizada à vista e no valor considerado adequado pelo Banco, já que foi o indicado na licitação.*

Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari: a “licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”<sup>4</sup>.

No contexto fático, não é razoável, nem mesmo viável, atender rigidamente todo dispositivo das cláusulas sobre pagamento conforme solicitado pela Representante, a uma porque, na venda direta não existe mais a figura do leiloeiro, este momento já foi ultrapassado, logo, os dispositivos do edital acerca do pagamento devem ser modulados a ponto de não ofender ao princípio da isonomia, mas, também, não afetar o interesse público perseguido.

E quanto a isso, o corpo administrativo do banco frente à uma proposta realizada nos mesmos termos do edital, qual seja, o mesmo objeto dos editais anteriores, com mesma metragem, com manutenção do valor do lance mínimo, feito por pessoa habilitada nos moldes da cláusula 6 do edital, aceitou proposta mais benéfica para a administração pública, por ter havido o pagamento integral em menos de 30 dias com entrada maior do que a estabelecida no edital.

Ainda quanto a forma de pagamento realizadas, pode-se extrair da **Manifestação Técnica Cautelar 44/2021-7** em análise inicial que, *conforme já havia se posicionado o magistrado de 1ª instância da Justiça Estadual/ES (Peça Complementar 21147/2021-7 – Evento 35), ao denegar a tutela provisória de urgência pleiteada pela empresa Campo Participações Imobiliárias S/A, ora*

---

<sup>4</sup> REVISTA DO TCU 105

*representante, não há qualquer ressalva no Edital de Alienação de Imóveis nº 02/2020 “quanto a obrigatoriedade de observação dos termos ali definidos para propostas e tratativas futuras”, em especial na realização de posterior venda direta.*

É de conhecimento desse julgador, pelos inúmeros documentos juntados aos autos, a existência de processo judicial tombado sob o nº 0009021-13.2020.8.08.0030, impetrado na 1ª Vara Cível e Comercial de Linhares pela Empresa/Representante na qual se busca a mesma tutela aqui pleiteada.

Embora a independência conferida constitucionalmente a esta Corte de Contas nas tomadas de decisões e formalização de seu convencimento, esse julgador não pode ignorar os fatos aqui alegados com àqueles coexistentes na esfera judicial.

Denota-se da ação judicializada, em consulta ao sítio eletrônico do TJES, a negativa de liminar pleiteada pela Empresa Campos Participações Imobiliárias S.A. pelo juízo “a quo” por não vislumbrar, na fase inicial do processo, a existência da probabilidade do direito vindicado nos autos, e tampouco, quaisquer indícios de irregularidade ou ofensa ao Edital na transação realizada entre os réus.

E mais, naqueles autos a Empresa passa a ser ré por reconvenção, existindo liminar em sentido contrário ao pleiteado pela Representante, trago excerto da manifestação proferida pelo i. Juiz “a quo” nos autos indigitados:

“[...] No caso dos autos, *prima facie*, tenho que a parte ré/reconvinte comprovou a existência dos requisitos necessários para a concessão da tutela requerida, haja vista que restou incontroverso nos autos a aquisição da propriedade rural pela ré, bem como que a parte autora/reconvinda encontra-se na posse do imóvel.

Há ainda que se ressaltar, que este juízo, em uma análise perfunctória dos autos, própria deste momento processual, por meio da decisão de fls. 145/146 decidiu que, *a priori*, não restou evidenciado nenhuma nulidade no negócio jurídico entabulado entre a parte ré.

Dessa forma, não evidenciada nenhuma nulidade na aquisição da propriedade rural, bem como que a parte autora já cumpriu com a contraprestação que lhe era devida, ou seja, efetuou o pagamento integral do valor acordado, tenho que comprovado a probabilidade do direito.

Quanto ao perigo da demora tenho que este também resta evidenciado, haja vista que a ré/reconvinte dispendeu de vultuosa quantia, R\$ 3.810.000,00, para a aquisição da propriedade rural, sendo que, encontra-se privada de exercer o seu direito pleno de propriedade visto que não pode usufruir do bem, eis que este se encontra em posse da empresa autora.

Nesta toada, considerando que a posse exercida pela parte autora não é embasada em justo título bem como que, *a priori*, não evidenciada nenhuma nulidade no negócio jurídico firmado entre as rés, não há porque limitar o direito fundamental de propriedade da ré/reconvinte.

Logo, presentes os requisitos do art. 300 do CPC, **DEFIRO** a tutela de urgência antecipada pleiteada e, **DETERMINO** que a empresa autora/reconvinda (CAMPO PARTICIPAÇÕES IMOBILIÁRIAS S.A.) **desocupe o imóvel objeto dos autos, qual seja, Fazenda Floresta, com área de 400,4024 ha, localizada na Lagoa do Amarelo,**

**Linhares/ES, no prazo de cinco dias, sob pena de desocupação compulsória.”**

Com efeito, observa-se que a venda foi finalizada e o pagamento foi realizado ao Banestes, e a Sra. Edilene Chieppe de Castro não está na posse do bem, que, a propósito, aparenta estar em domínio da Representante<sup>5</sup>.

Em relação ao argumento de apresentar proposta mais vantajosa não observada pela Diretoria do Banestes, confrontando as datas contidas nos autos, percebe-se que a aprovação pelo Banestes da proposta oferecida pela Sr<sup>a</sup>. Edilene Chieppe de Castro ocorreu em 26 de outubro de 2020. Isto significa que no momento em que a empresa Campo Participações Imobiliárias S/A, ora representante, apresentou pela primeira vez sua proposta, em 10 de novembro de 2020 (Peça Complementar 18359/2021-7 – Evento 11), a proposta da Sr<sup>a</sup>. Edilene Chieppe de Castro já se encontrava aprovada pela Diretoria do Banestes e na iminência de ser efetuado o pagamento da entrada, em 11 de novembro de 2020. Logo, não há que se falar em preterição indevida da proposta da empresa Campo Participações Imobiliárias S/A, uma vez que o negócio, envolvendo a venda da Fazenda Floresta, já se encontrava fechado entre o Banestes e a Sr<sup>a</sup>. Edilene Chieppe de Castro.

De tudo que foi exposto, de posse das informações prestadas nos autos, juntamente com os fatos levantadas na ação judicial, não me convenci das supostas ilegalidades perpetradas na condução da venda direta do imóvel, e entendo que assiste razão à área técnica, ratificada pelo *Parquet* de Contas, quanto à improcedência da presente representação e o posterior arquivamento dos presentes autos.

Nessas circunstâncias, encerrada a fase de instrução, a denúncia, regras aplicáveis, no que couber, às representações, será submetida ao Plenário quando não constatada ilegalidade ou irregularidade, conforme preceitua os arts. 95, inciso I, e 101, parágrafo único, da LC 621/2012, vejamos a redação dos dispositivos:

Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:  
I - pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade;  
[...]

Art. 101. Qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas irregularidades na aplicação da legislação que regule licitações e contratos administrativos, visando a resguardar o interesse público, sendo vedada sua

---

<sup>5</sup> Colhe-se da Resposta de Comunicação 490/2021-8 prestadas pela responsável Sra. Edilene Chieppe de Castro, evento 54, a omissão pela Representante de sua invasão no imóvel rural em questão, como vizinho da Fazenda Floresta.

interposição para amparar direito subjetivo do representante. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)

Parágrafo único. Aplicam-se à representação prevista nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

No mesmo sentido o art. 178, I e 329, § 3º do RITCEES:

Art. 178. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida à Câmara ou ao Plenário, que decidirá: (Redação dada pela Emenda Regimental nº 006, de 29.3.2016.

I - pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade;

[...]

Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 012, de 26.5.2020).

[...]

§ 3º Os processos de fiscalização relativos à denúncia ou representação, inclusive em face de licitação, ato e contrato, serão apreciados pela improcedência ou pela procedência, nos termos do art. 178 e sem prejuízo da observância do disposto no art. 207, ambos deste Regimento.

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da área técnica e do posicionamento do Ministério Público Especial de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

## **SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

### **1. ACÓRDÃO TC-1275/2021 – PLENÁRIO:**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. JULGAR IMPROCEDENTE** a Representação, nos termos dos arts. 95, inciso I, e 101, parágrafo único, da LC 621/2012 c/c arts.178, inciso I, e 329 § 3º da RITCEES;

**1.2. DAR CIÊNCIA** ao Representante do teor da decisão final a ser proferida conforme art. 307, §7º, da Res. TC 261/2013;

**1.3. ARQUIVAR** os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 04/11/2021 - 58ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**