

P A R E C E R

Nº 2609/2023¹

- PP – Patrimônio Municipal. Projeto de lei que autoriza permuta de área municipal por imóvel pertencente a determinada entidade religiosa. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Torna de valor pelo particular. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que autoriza permuta de área municipal por imóvel pertencente a determinada entidade religiosa.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a alienação dos bens públicos consiste na transferência da propriedade do bem, que pode ocorrer de forma remunerada ou gratuita, por meio de doação, permuta, venda, dação em pagamento, entre outros. Esses instrumentos jurídicos não podem ser utilizados de forma absoluta no regime dos bens públicos, já que estes pertencem à coletividade, daí a necessidade da supremacia, em vários aspectos, das regras de direito público.

A permuta de imóvel, ou seja, a troca de um imóvel público por outro particular entre o Município e o proprietário privado, é espécie de alienação do patrimônio público, devendo observar o procedimento do artigo 17 da Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93:

"Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

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: (...)**

b) permuta, **por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;"** (Grifos nossos).

O inciso X do artigo 24 permite a dispensa de licitação quando o imóvel a ser adquirido se destina ao atendimento das finalidades precípua da Administração, ***cuja necessidade de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.*** Assim, para ser possível a permuta, além de observado o procedimento do artigo 17, justificativa do interesse público, avaliação prévia e autorização legislativa, o imóvel deve ser o único que sirva para a necessidade da Administração, o que não é sinônimo de necessidade pública. Reforçamos, por oportuno, que a permuta pressupõe igualdade de valor entre os bens permutáveis e admite reposição ou torna da diferença. Assim, para a efetivação da permuta com dispensa de licitação é necessário: ***1 - justificativa do interesse público; 2 - avaliação prévia; 3 - justificativa da dispensa da licitação; 4 - autorização legislativa.*** Sobre o tema, destacamos:

"APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO POPULAR - PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA - REJEITADA - MÉRITO - PERMUTA DE BEM PÚBLICO - ART. 17, c, LEI 8.666/93 - INTERESSE PÚBLICO JUSTIFICADO, PRÉVIA AVALIAÇÃO E AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - PRESENTE OS REQUISITOS ENSEJADORES DA PERMUTA - LEGALIDADE DA PERMUTA - RECURSO IMPROVIDO. Consoante o artigo 17 da Lei n. 8.666/93, são os seguintes requisitos da permuta entre bens imóveis: (i) interesse público devidamente justificado; (ii) autorização legislativa prévia e (iii) avaliação prévia do bem a ser permutado. Não há que

se falar em ilegalidade e nem em lesão ao patrimônio público, visto que a permuta foi precedida de autorização legal e prévia avaliação dos bens a serem permutados, conforme os Pareceres Técnicos nºs 24 e 25/2008 que atribuíram corretamente os valores por método comparativo de mercado, ou seja, em atendimento ao artigo 17, inciso I, alínea c, da Lei nº 8.66/93. Se o valor do imóvel dado em permuta pelo particular for superior ao de avaliação daquele dado pela administração pública, então dever-se-á providenciar dotação orçamentária para que o particular seja pago, sob pena de ocorrência de enriquecimento sem causa da administração, o que também não se permite". (TJ-MS - Apelação : APL 08093727020138120002 , 1ª Câmara Cível, Publicação 22/07/2015)."

Já a nova lei de licitações - Lei nº 14.133/2021 - dispõe de modo semelhante:

"Art. 76. 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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, **exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação** nos casos de:

(...)

c) permuta por outros imóveis **que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração**, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;" (Grifos nossos).

Destacamos, outrossim, que a torna do valor, seja pelo particular, seja pelo poder público, não pode descaracterizar a permuta e encartar de forma transversa uma compra e venda. No âmbito do TCU resta assente

que esta torna não pode exceder metade do valor do imóvel. Vejamos:

"É possível permuta de imóveis com torna de valores pelo particular, **desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado** pela União, de forma a evitar que a permuta se configure numa transação imobiliária de compra e venda."(TCU. Plenário. Acórdão nº 1273/2018.Relator: Vital do Rêgo. Data da sessão: 06/06/2018). (Grifos nossos).

Tecidas estas considerações, de forma objetiva, temos que a propositura somente reunirá condições de ter seu mérito avaliado pelos senhores vereadores caso esteja acompanhada de avaliação prévia, justificativa do interesse público na permuta, comprovação de que a permuta é o meio menos oneroso para o atendimento do interesse público detectado e demonstração inequívoca de que o imóvel a ser adquirido se destina ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidade de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado.

Por fim, esclarecemos que revela-se factível a alienação com a torna ao município conforme ora pretendido, desde o ato de fato não caracterize uma compra e venda por via transversa.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 2023.