

ACÓRDÃO CONSULTA 00028/2019 – PLENO

Processo: 09851/19
Município: Abadia de Goiás
Órgão: Poder Executivo
Assunto: Consulta
Consulente: Romes Gomes e Silva - Prefeito Municipal
CPF: 378.340.531-91
Representante do MPC: Procurador-Geral de Contas Regis Gonçalves Leite
Relator: Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna

CONSULTA. PERMUTA DE ÁREA PÚBLICA COM IMÓVEL PARTICULAR, CONSTRUÍDO OU NÃO. POSSIBILIDADE.

1. Consulta acerca da possibilidade de permuta de área pública com área particular, construída ou não.

2. É possível a permuta de imóvel público por imóvel particular, construído ou não, desde que cumpridas as seguintes condições: a) presença de interesse público devidamente justificado mediante a realização de processo administrativo que demonstre as razões de escolha do imóvel particular permutado, bem como o preço praticado; b) avaliação prévia; c) atendimento dos requisitos estipulados na lei local (lei orgânica ou lei ordinária municipal) para permuta de bens imóveis do Município; Pontua-se que, apesar de não haver disposição legal, é possível a realização de chamamento público (prospecção de mercado) caso o Município entenda ser oportuno e conveniente.

Tratam os autos de Consulta (fls. 01/04) formulada pelo Prefeito Municipal de Abadia de Goiás, Sr. Romes Gomes e Silva, acerca da possibilidade de permuta de área pública com área particular para funcionamento de unidade escolar.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos;

Considerando a Proposta de Decisão n. **0172/2019** – GABFMAL proferida pelo Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna;

Considerando tudo mais que consta nos autos;

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, reunidos em Sessão Plenária, em acolher as razões expostas pelo Relator para:

I. CONHECER da presente consulta uma vez preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade previstos nos arts. 31 e 32 da LOTCM/GO c/c arts. 199 e 200 do RITCM/GO;

II. RESPONDER ao consulente, relativamente ao mérito, que:

É possível a permuta de imóvel público por imóvel particular, construído ou não, desde que cumpridas as seguintes condições:

a) presença de interesse público devidamente justificado mediante a realização de processo administrativo que demonstre as razões de escolha do imóvel particular permutado, bem como o preço praticado;

b) avaliação prévia;

c) atendimento dos requisitos estipulados na lei local (lei orgânica ou lei ordinária municipal) para permuta de bens imóveis do Município;

Pontua-se que, apesar de não haver disposição legal, é possível a realização de chamamento público (prospecção de mercado) caso o Município entenda ser oportuno e conveniente.

III. DETERMINAR o cumprimento das demais formalidades de praxe.

À **Superintendência de Secretaria** para os fins.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, 27 de novembro de 2019.

Presidente: Joaquim Alves de Castro Neto

Relator: Flavio Monteiro de Andrada Luna

Presentes os conselheiros: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Nilo Sérgio de Resende Neto, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Maurício Oliveira Azevedo, Cons. Sub. Vasco Cícero Azevedo Jambo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador Regis Gonçalves Leite.

Votação:

Votaram(ou) com o Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Nilo Sérgio de Resende Neto Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.

PROPOSTA DE DECISÃO N° 0172/2019 – GABFMAL

Processo: 09851/19
Município: Abadia de Goiás
Órgão: Poder Executivo
Assunto: Consulta
Consulente: Romes Gomes e Silva - Prefeito Municipal
CPF: 378.340.531-91
Representante do MPC: Procurador-Geral de Contas Regis Gonçalves Leite
Relator: Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna

1 – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta (fls. 01/04) formulada pelo Prefeito Municipal de Abadia de Goiás, Sr. Romes Gomes e Silva, acerca da possibilidade de permuta de área pública com área particular para funcionamento de unidade escolar.

Por meio do Despacho nº 0203/2019-GABFMAL (fl. 05) esta Relatoria encaminhou os autos à Divisão de Documentação e Biblioteca, nos termos do art. 134, XV, do Regimento Interno do TCMGO.

Nos termos do Despacho nº 0104/2019 (fl. 7), proveniente da mencionada Divisão, foram juntados aos autos cópia de Acórdãos e Resoluções de Consultas sobre objeto correlato.

Em seguida, mediante o Despacho nº 0206/2019-GABMAL (fls. 08), os autos foram encaminhados à Secretaria de Licitações e Contratos para manifestação técnica.

Após análise dos autos, a Secretaria de Licitações e Contratos emitiu o Parecer nº 007/2019 (fls. 09/13).

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 6154/19 (fls. 14/17).

Por fim, tornaram os autos a esta Relatoria.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Do Certificado da Secretaria de Controle Externo

A Secretaria de Licitações e Contratos, após análise dos autos, emitiu o Parecer nº 007/2019 (fls. 09/13), por meio do qual manifestou que é possível a permuta de área pública com imóvel particular, construído ou não, desde que haja previsão em lei municipal, interesse público devidamente justificado, avaliação prévia por profissionais competentes e autorização da Câmara Municipal; e caso não exista lei municipal quanto à permuta de bens imóveis, aplicar-se-á a norma geral de licitações e contratos (Lei nº 8.666/93) em todos os seus pontos, conforme se segue:

“(…) Preliminarmente, convém ressaltar que o tema atinente à possibilidade de permuta de área pública com imóvel particular construído ainda não foi objeto de apreciação específica por parte deste Tribunal.

Embora o instituto da permuta já tenha sido objeto da RC nº 050/00 e da RC nº 021/90, extrai-se que em nenhuma destas decisões fora apreciado particularmente o questionamento em tela, mostrando-se imperioso o exame da presente consulta para fins de orientação tanto do município consulente, quanto dos demais municípios goianos.

Remonta ao Direito francês o debate em torno da natureza jurídica da relação entre o Estado e os bens que lhe são confiados. Ao findar do século XIX, prevaleceu a teoria de M. Hauriou no sentido de que a relação da Administração com seus bens configura um direito de propriedade (e não apenas guarda), com características próprias, diversas das que caracterizam a propriedade privada¹.

O regime jurídico diferenciado dos bens públicos, que deita raízes tanto na Constituição Federal, quanto na legislação ordinária, justifica-se pelos interesses que o Poder Público representa quando atua, quais sejam, os interesses da coletividade. Trata-se da existência de um conjunto de normas de proteção jurídica especial que confere a tais bens características como a inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade.

Especificamente no que tange ao atributo da inalienabilidade, intitulada por alguns doutrinadores pátrios como alienabilidade condicionada, extrai-se que, embora inicialmente haja uma indisponibilidade do bem pela Administração

¹ CHAPUS, René, Droit administratif general, t. 2, p. 364.

Pública, na realidade os bens públicos são passíveis transferência para terceiros desde que atendam determinadas condições².

Assim, embora da inalienabilidade decorra um limite no exercício dos poderes de administração patrimonial (sentido amplo), o ordenamento jurídico mesmo dispõe sobre hipóteses em que os bens públicos poderão ser alvo de disponibilidade.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “*em sentido estrito, a administração dos bens públicos admite unicamente sua utilização e conservação segundo a destinação natural ou legal de cada coisa, e, em sentido amplo, abrange também a alienação dos bens que se revelarem inúteis ou inconvenientes ao domínio público e a aquisição de novos bens, necessários ao serviço público*”.³

Observa-se, portanto, a existência de um verdadeiro dever do administrador de dar destinação aos bens públicos, competindo à Administração Pública eleger o uso adequado do bem e o instituto jurídico apto a viabilizá-lo, com vistas à concretização do interesse público.

No que concerne às normas gerais de licitação e contratação, a Constituição Federal conferiu à União a competência para legislar sobre normas gerais⁴, obrigando todos os entes da Federação à sua observância.

Por seu turno, aos Municípios foi reservada a competência legislativa suplementar, de forma que o poder público municipal pode dispor sobre a gestão e destinação dos seus bens, desde que obedeça às regras gerais⁵.

Nesta esteira, não restam dúvidas quanto à autonomia do Município para administrar o seu patrimônio, o que inclui a alienação de seus bens através de permuta.

Como modalidade de transferência voluntária do domínio de um bem ou direito, o instituto da permuta apresenta-se como uma forma de alienação pela qual as partes transferem e recebem um bem, uma da outra, bens, esses, que se substituem reciprocamente no patrimônio dos permutantes⁶, de forma que a Administração Pública poderá se valer do instituto em tela, desde que satisfeitas as exigências legais.

Notadamente ao instituto da permuta, é possível perceber que o tratamento da matéria se dá nos âmbitos nacional (Lei nº 8.666/93), federal (Lei Federal nº 9.636/98), estadual (especificamente quanto ao Estado de Goiás, Lei Estadual nº 17.928/12) e municipal (como por exemplo, Lei Orgânica do Município de Abadia de Goiás).

² Artigos 100 e 101 do Código Civil Brasileiro, a título de exemplo.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 28.ed.atual.por Eurico Andrade Azevedo; Délcio Balestero Aleixo; José Emanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁴ Art. 22, XXVII, da Constituição Federal de 1988.

⁵ Art. 30, II, da Constituição Federal de 1988.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., 2001, Malheiros Editores, pág. 493 e 494.

Estabelecendo norma geral ao gênero alienação, o artigo 17 da Lei nº 8.666/93 assim dispõe:

“**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:**

(...)

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei”.

Não obstante o Supremo Tribunal Federal⁷ já tenha dado interpretação conforme ao artigo 17, I, alínea “c”, da Lei nº 8.666/93, para esclarecer que **esta alínea tem aplicação apenas no âmbito da União Federal**, o fato é que, **o caput e o inciso I do referido artigo veiculam normas gerais com requisitos para a alienação dos bens públicos**, ao subordinar a alienação dos imóveis públicos ao interesse público devidamente justificado, à avaliação prévia, à autorização legislativa e à licitação na modalidade concorrência, **sendo de observância obrigatória pelos entes federados.**

Desta feita, ressalta-se que a necessidade de licitação para a alienação do bem público é a regra, de modo que a disposição contida na alínea “c” do referido artigo, qual seja, dispensa de licitação no caso de permuta por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93, só se aplica, a priori, no âmbito da União Federal. **Havendo a ausência de lei municipal específica, aplicar-se-á a norma geral de licitações e contratos em todos os seus pontos.** Caso contrário, existindo tal previsão na legislação do ente federado, utilizar-se-á esta, haja vista referir-se a matéria indiscutivelmente afeta à competência de cada um dos entes em razão do princípio federativo.

No caso ora em estudo, verifica-se que **o município de Abadia de Goiás reproduziu nos artigos 105 e 107 de sua Lei Orgânica as mesmas premissas para a alienação de imóveis públicos contidas na Lei nº 8.666/93:**

Art.105. A alienação de bens municipais, subordina-se à existência de interesse público devidamente justificado e será **sempre** 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:**

⁷ ADI 927 (MC)/RS. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso. J. em 03/11/1993, p. em DJ 11/11/1994, p. 30.635.

(...)

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei.

(...)

Art. 107. A aquisição de bens imóveis, por compra ou permuta, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.

Conforme tracejado, tanto na Lei nº 8.666/93 quanto na Lei Orgânica do Município de Abadia de Goiás, há a previsão de quatro premissas que **devem ser observadas**, via de regra, em casos que envolvam a **alienação** de imóveis públicos, quais sejam: o interesse público devidamente justificado; a avaliação prévia dos bens; a autorização legislativa; e a instauração do competente processo licitatório.

Uma vez cumpridos todos estes requisitos, o imóvel público poderá ser transferido voluntariamente ao domínio de outrem.

De toda sorte, **sendo a permuta espécie do gênero alienação**, tem-se que é da essência da primeira a troca de bens equivalentes entre os permutantes, mas não necessariamente bens com idênticas características.

De mais a mais, partindo-se da compreensão de que *“são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”*⁸ e estabelecidos os requisitos legais para a permuta de imóvel público sem qualquer restrição quanto às características dos imóveis a permutar, é forçoso concluir que os imóveis envolvidos podem ser construídos ou não, contanto que a avaliação prévia lhes atribua corretamente os valores, de modo a guardar a proporcionalidade e razoabilidade para que a **efetivação da troca se dê sem lesão ao patrimônio público**, em observância ao disposto no art. 10, V da Lei nº 8.429/92⁹.

Em suma, a permuta de bens imóveis levada à cabo pela Administração Pública, não se restringe aos os bens imóveis por natureza (o solo, com sua superfície, subsolo e espaço aéreo), mas engloba os imóveis por acessão natural (tudo que se adere naturalmente ao solo, como as árvores, os frutos pendentes, os acessórios, etc.) e os imóveis por acessão artificial ou industrial (é a aderência de um bem ao solo por força humana, como as construções e as plantações), sejam eles pertencentes ao ente público ou ao particular.

No mesmo norte é a conclusão exarada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que não faz diferenciação quanto à existência ou não de edificação no imóvel:

⁸ Art. 79 do Código Civil Brasileiro.

⁹ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...) V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado.

“O município **pode permutar imóveis** públicos inservíveis por imóveis particulares **edificados ou não, através da dispensa de licitação** prevista no art. 17, I, 'c' da Lei nº 8.666/93, mediante interesse público devidamente comprovado, autorização legislativa e prévia avaliação dos imóveis, sob pena de nulidade”¹⁰.

Assim, ponderando que é preciso cogitar de alternativa para o patrimônio público não funcionalizado a um interesse público e que muitas vezes os imóveis públicos disponíveis, no que tange à área do terreno, área construída, tipologia da edificação e localização, não atendem às necessidades dos entes da Federação, a alternativa administrativa consistente na permuta de imóveis mostra-se oportuna e pertinente.

Por todo o exposto, em relação ao questionamento contido no expediente encaminhado, **propõe-se responder ao consulente que** é possível a permuta de área pública com imóvel particular, construído ou não. **Não editada lei municipal específica, aplicar-se-á a norma geral de licitações e contratos (Lei nº 8.666/93) em todos os seus pontos.** Caso contrário, existindo tal previsão na legislação do ente federado, utilizar-se-á esta, haja vista referir-se a matéria indiscutivelmente afeta à competência de cada um dos entes em razão do princípio federativo. (...)”

Em seguida, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas.

2.2 – Do Parecer do Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 6154/2019 (fls. 14/17), manifestou-se em consonância com os fundamentos apresentados pela Unidade Técnica no que se refere ao item 1 do Parecer 007/2019-SLC.

Assim, o MPC corrobora com a Unidade Técnica no sentido de que é possível a permuta de imóvel público por imóvel particular, construído ou não, desde que cumpridas condições estabelecidas no *caput* e inciso I, do art. 17, da Lei nº 8.666/93.

No entanto, **diverge da Especializada** no que concerne ao item 2 da resposta apresentada por esta, tendo em vista entender que **a permuta de bens imóveis do Município somente poderá ser efetivada nos termos estipulados pela lei local, enquanto a Unidade Técnica opina que caso não exista lei municipal**

¹⁰ CON - 09/00531410.

quanto à permuta de bens imóveis, aplicar-se-á a norma geral de licitações e contratos (Lei nº 8.666/93) em todos os seus pontos.

O órgão ministerial ressaltou, ainda, a necessidade de **acrescer como condição de realização de permuta de imóvel público por imóvel particular que esta seja precedida de processo administrativo que demonstre as razões de escolha do imóvel permutado, bem como o preço praticado, com base na realização de prévia pesquisa de mercado.**

Segue abaixo manifestação do MPC, conforme Parecer n. 6154/2019:

“(…) O art. 6º, IV, da Lei nº 8.666/93 define a alienação como toda transferência de domínio de bens a terceiros. Pelo texto legal, infere-se que a permuta é uma espécie de alienação de bens públicos.

A permuta de bens imóveis é disciplinada no art. 17, I, c, da Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos:

I- A alienação de bens da Administração Pública, subordinada a existência de interesse público devidamente justificados, será precedida de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

Ao analisar o texto legal supracitado, **o STF deferiu medida cautelar na ADI 927 MC/RS**, cuja decisão consignou que referido dispositivo se aplica apenas aos bens da União, porquanto, em razão do princípio federativo, compete aos Estados e Municípios disciplinar acerca da disposição de seus bens. Outrossim, o entendimento do STF restou ementado nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei nº 8.666, de 21.06.93. I – Interpretação conforme dada ao art. 17, I, “b” (doação de bem imóvel) e art. 17, II, “b” (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art.17, I, “c” e par. 1 do art.17. Vencido o Relator, nesta parte. II. – Cautelar deferida, em parte. (STF, Tribunal Pleno, ADI 927 MC/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 11.11.1994.)

O tema também é enfrentado pela doutrina, conforme elucida o seguinte fragmento, *in verbis*:

A Autonomia federativa

Rigorosamente, uma lei federal não poderia imiscuir-se na disciplina da alienação de bens públicos estaduais, municipais e distritais. Uma das características essenciais da Federação reside na autonomia para decidir o destino jurídico dos próprios bens. As normas gerais editadas pela União apenas podem tornar concretos princípios e regras inerentes à estruturação constitucional da Federação. Mas as normas gerais poderiam dispor sobre as hipóteses de dispensa de licitação para alienação – considerando-se especificamente o permissivo do art. 37, XXI, da CF/1988 (que remete à lei federal e a especificação das hipóteses em que a licitação prévia obrigatória poderia ser dispensada).

Daí se extrai que as regras do art. 17 vinculam, sem margem de dúvida, à União, que pode dispor legislativamente sobre o destino dos próprios bens. Qualquer interferência sobre a autonomia dos outros entes federativos para gerir os próprios bens seria incompatível com a Constituição. Já no tocante aos pressupostos de dispensa de licitação, a competência legislativa da União é mais ampla.

Partindo de tais pressupostos, é possível produzir interpretação conforme, que evite a configuração de inconstitucionalidade e assegure a maior utilidade normativa para os dispositivos¹¹. – *gizou-se*

Como se observa, o disposto pelo art. 17, I, c, da Lei nº 8.666/93 tem aplicação restrita às permutas empreendidas pela União, de modo que, para os Estados e Municípios, a matéria deve ser disciplinada por estes. Por conseguinte, o *Parquet* de Contas **diverge da Especializada no que concerne ao item 2 da resposta apresentada, vez que a permuta de bens imóveis do Município somente poderá ser efetivada nos termos estipulados pela lei local.**

Vale registrar que ao disciplinar sobre a alienação de seus bens imóveis, mediante permuta, o Município deverá observar os requisitos gerais contidos no *caput* e no inciso I, do art. 17, da Lei nº 8.666/93, a saber: a) presença de interesse público devidamente justificado; b) avaliação prévia; c) autorização

¹¹ FILHO, Marçal Justen. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/93. São Paulo: Thompson Reuters, 2019, p. 380.

legislativa na lei local para disposição do bem. Assim, o Ministério Público de Contas consente com a proposta apresentada pela Secretaria no item 1.

Em que pese a necessária previsão em lei local a respeito do tema, cumpre consignar que o Município deverá sempre observar os princípios da impessoalidade, da moralidade e da economicidade na permuta de bens imóveis públicos por bens de propriedade particular, especialmente com o a finalidade de garantir que a permuta seja compatível com o preço praticado no mercado, bem como não seja direcionada, com base em critérios subjetivos, em favor de determinados particulares em detrimento de outros.

Nessa diretriz, cabe frisar que o Município deve justificar os valores envolvidos na permuta de bens imóveis, demonstrando em processo administrativo a realização de prévia pesquisa de mercado, por intermédio de medidas como o chamamento destinado a aferir os preços correntes de mercado, coleta de dados referentes às permutas realizadas anteriormente por órgãos ou entidade públicas e análise de mídias e sítios especializados no assunto.

A realização de chamamento antecedente a permuta de bens imóveis foi reconhecida como medida legítima pelo TCU em se de consulta, na qual restou decidido que: ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenária e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, ao consulente que:

9.2.1 é permitida a utilização do chamamento público para permuta de imóveis da União como mecanismo de prospecção de mercado, para fins de identificar os imóveis elegíveis que atendam às necessidades da União, com atendimento aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, devendo, posteriormente, ser utilizadas várias fontes de pesquisa de preço para certificação de que aqueles preços atinentes aos imóveis produtos do chamamento estejam compatíveis com os de mercado, considerando, com efeito, as especificidades de cada um, a exemplo de permutas realizadas anteriormente por órgãos ou entidades, públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados;

9.2.2. caso o chamamento público realizado na forma preconizada no subitem anterior resulte em mais de uma proposta, a União pode promover, observada a proposta mais vantajosa aos seus interesses, a contratação direta, mediante dispensa de licitação, condicionada ao atendimento dos requisitos constantes do

art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, ou realizar o procedimento licitatório, nos termos do art. 17, inciso I, da Lei 8.666/1993 e do art. 30, §2º, da Lei 9.636/1998, devendo-se observar a adequada motivação para a opção escolhida;

(...)

(TCU, Acórdão 1273/2018-Plenário, Relator Vital do Rêgo, data da sessão 06/06/2018)

Ademais, cabe ressaltar que, nos termos do art. 26, parágrafo único, II e III, os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação devem ser instruídos com a razão de escolha do fornecedor ou executante e com a justificativa de preço, elementos essenciais para comprovar que a permuta de bens públicos por bens particulares ocorreu de forma legítima e consentânea com o critério da economicidade.

Assim, o Ministério Público de Contas converge com a Unidade Técnica quanto à proposta apresentada no item 1, com o acréscimo da exigência de que a permuta de imóvel público por imóvel particular seja precedida de processo administrativo que demonstre as razões de escolha do imóvel permutado, bem como o preço praticado, com base na realização de prévia pesquisa de mercado. (...)”.

2.3 – Das Preliminares

2.3.1 – Da Competência do Tribunal e do Relator

A matéria em exame é da competência deste Tribunal, conforme os artigos 1º, XXV, 31 e 32 da Lei nº 15.958/2007, regulamentada pelo art. 199 do Regimento Interno deste Tribunal.

Segundo o art. 1º, XXV, da Lei nº 15.958/2007 - LOTCMGO:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei: [...]

XXV - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

A Competência para deliberar sobre os processos de consulta é do Tribunal Pleno, conforme disposto no art. 9º, I, “e”, do RI TCMGO.

Considerando o teor do art. 4^a e Anexo I da Decisão Normativa nº. 0018/2018, do art. 85, §1^o, da Lei Estadual nº. 15.958/2007 e do art. 83 do RI TCMGO, este Relator tem competência para relatar as consultas realizadas pelo Município de Abadia de Goiás em 2019.

2.3.1 – Da Admissibilidade da Consulta

Preliminarmente, verifica-se que o consulente atende aos seguintes requisitos de admissibilidade previstos no art. 31 da Lei Orgânica deste Tribunal: possui legitimidade ativa prevista no inciso IV do art. 199 do Regimento Interno (Prefeito Municipal de Abadia de Goiás); contém a indicação precisa do seu objeto; foi instruída com parecer técnico do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente (fls. 02/04); e o objeto consultado esta compreendido no rol de competências deste Tribunal de Contas (permuta de área pública com imóvel particular, visando o funcionamento de unidade escolar).

Ainda há que se destacar que o tema atinente à possibilidade de permuta de área pública com imóvel particular construído ainda não foi objeto de apreciação específica por parte deste Tribunal.

Embora o instituto da permuta já tenha sido objeto da RC nº 050/00 e da RC nº 021/90, extrai-se que em nenhuma destas decisões fora apreciado particularmente o questionamento em tela, mostrando-se imperioso o exame da presente consulta para fins de orientação tanto do município consulente, quanto dos demais municípios goianos.

Importante ressaltar, entretanto, que a atribuição consultiva deste Tribunal se limita à interpretação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, de forma que, por meio do procedimento descrito no Título VII do Regimento Interno, **não se procede, na presente consulta, ao exame das particularidades do caso concreto.** Bem por isso, o § 3^o do art. 99 estabelece que: *“A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”.*

Diante do exposto, esta relatoria manifesta-se pelo conhecimento da presente consulta, passando à análise meritória do feito.

2.4 – Do Mérito

Mediante a presente consulta, o Prefeito Municipal de Abadia de Goiás suscitou o questionamento acerca da **possibilidade de permuta de área pública com área particular construída, visando o funcionamento de unidade escolar.**

A Secretaria de Licitações e Contratos, após análise dos autos, emitiu o Parecer nº 007/2019 (fls. 09/13), por meio do qual destacou que, aos Municípios foi reservada a **competência legislativa suplementar**, de forma que o poder público municipal pode dispor sobre a gestão e destinação dos seus bens, desde que obedeça às regras gerais¹². Portanto, o Município possui autonomia para administrar o seu patrimônio, o que inclui a alienação de seus bens através de permuta.

Em síntese, o instituto da permuta apresenta-se como uma forma de alienação pela qual as partes transferem e recebem um bem, uma da outra, bens, esses, que se substituem reciprocamente no patrimônio dos permutantes¹³, de forma que a Administração Pública poderá se valer do instituto em tela, desde que satisfeitas às exigências legais.

A permuta de bens imóveis é disciplinada no art. 17, I, c, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

“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: (...)

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei”.

Art. 24. É dispensável a licitação:

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das **finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;**

A Unidade Técnica explicou que apesar do Supremo Tribunal Federal¹⁴ ter dado interpretação conforme ao artigo 17, I, alínea “c”, da Lei nº 8.666/93, para esclarecer que esta alínea tem aplicação apenas no âmbito da União Federal, o fato é

¹² Art. 30, II, da Constituição Federal de 1988.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., 2001, Malheiros Editores, pág. 493 e 494.

¹⁴ ADI 927 (MC)/RS. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso. J. em 03/11/1993, p. em DJ 11/11/1994, p. 30.635.

que, o *caput* e o inciso I do referido artigo **veiculam normas gerais** com requisitos para a alienação dos bens públicos, tendo em vista que subordina a alienação dos imóveis públicos ao interesse público devidamente justificado, à avaliação prévia, à autorização legislativa e à licitação na modalidade concorrência, sendo de observância obrigatória pelos entes federados.

Salientou que a necessidade de licitação para a alienação do bem público é a regra, de modo que a disposição contida na alínea “c” do referido artigo, qual seja, **dispensa de licitação** no caso de **permuta** por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do **inciso X do art. 24** da Lei nº 8.666/93, **só se aplica, a priori, no âmbito da União Federal.**

Discorreu, ainda, que **havendo a ausência de lei municipal específica, aplicar-se-á a norma geral de licitações e contratos em todos os seus pontos.** Caso contrário, existindo tal previsão na legislação do ente federado, utilizar-se-á esta, haja vista referir-se a matéria indiscutivelmente afeta à competência de cada um dos entes em razão do princípio federativo.

O Ministério Público de Contas divergiu do entendimento da Unidade Técnica quanto à aplicação do art. 17, I, c, da Lei nº 8.666/93 aos Estados e Municípios por entender que tal dispositivo tem aplicação restrita às permutas empreendidas pela União, de modo que, **a permuta de bens imóveis do Município somente poderá ser efetiva nos termos estipulados pela lei local.**

O *Parquet* de Contas manifesta ainda que o Município ao disciplinar sobre a alienação de seus bens imóveis deverá observar os requisitos gerais contidos no *caput* e no inciso I, do art. 17, da Lei nº 8.666/93, convergindo com o entendimento exposto no Parecer nº 007/2019 da Secretaria de Licitações e Contratos.

Esta relatoria acompanha as conclusões manifestadas pela Unidade Técnica e MPC no sentido de que é possível a permuta de área pública com área particular, construída ou não, desde que cumprida as condições estabelecidas no art. 17, I, c, da Lei nº 8.666/93, quais sejam:

- a) presença de interesse público devidamente justificado;**
- b) avaliação prévia;**
- c) autorização legislativa na lei local para disposição do bem.**

Converge ainda com o entendimento manifestado pelo MPC no Parecer nº 6154/2019 no que se refere à necessidade de lei municipal para a realização de permuta de bens imóveis do Município, tendo em vista que a alínea c do art. 17, I, da Lei nº 8.666/93 trata de normas específicas com aplicabilidade apenas no âmbito da União, devendo os Municípios em razão de sua autonomia editar lei sobre o tema, com a devida observância das normas gerais estabelecidas no *caput* e no inciso I, do art. 17, da lei nº Lei nº 8.666/93; **divergindo, portanto, do posicionamento adotado pela Unidade Técnica no item 2 do Parecer nº 007/2019, já que esta manifestou que na falta de lei municipal, aplicar-se-á a norma geral de licitações e contratos (Lei nº 8.666/93) em todos os seus pontos.**

O Ministério Público de Contas sustentou que o STF deferiu medida cautelar na ADI 927 MC/RS, cuja decisão consignou que o mencionado dispositivo da Lei de Licitações e Contratos se aplica apenas aos bens da União, porquanto, em razão do princípio federativo, compete aos Estados e Municípios disciplinar acerca da disposição de seus bens.

Nesse contexto, esta relatoria entende que a Lei 8.666/93, editada pela União, cumpre o papel de definir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. No entanto, com esteio na jurisprudência do STF e nos ensinamentos doutrinários, dúvida não há de que a Lei nº 8.666/93 dispõe não só sobre "normas gerais", em atendimento ao art. 22, XXVII, da CF, mas, também, sobre "normas específicas", sendo estas aplicáveis no âmbito da União.

Desse modo, no tocante à competência legislativa em matéria de licitação, dispõe a Constituição Federal no art. 22, XXVII, que compete privativamente à União dispor sobre **normas gerais** de licitação e contratos administrativos, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, com amparo na referida previsão constitucional, lastreada no critério de repartição vertical de competência, caberá à União definir as normas gerais sobre o tema, sendo, por outro lado, permitido aos demais entes legislar sobre normas específicas de acordo com as suas particularidades.

Diante disso, **a permuta de bens imóveis** do Município **somente poderá ser efetivada nos termos estipulados pela lei local¹⁵**, haja vista referir-se a matéria indiscutivelmente afeta à competência de cada um dos entes em razão do princípio federativo. Logo, apenas as normas gerais são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante, respeitando-se os princípios constitucionais atinentes à matéria.

Pelo exposto, a adaptação das leis locais às normas gerais há de ser feita mediante lei própria do Município, em atenção a autonomia das ordens federadas, pois quem não dispor de seus próprios instrumentos normativos administrativos, principalmente aqueles estruturantes, jamais se pode considerar autônomo. (BORGES, 1994, p. 94).

Compulsando os autos, verifica-se que **o Município de Abadia de Goiás já reproduziu nos artigos 105 e 107 de sua Lei Orgânica as mesmas premissas para a alienação de imóveis públicos contidas na Lei nº 8.666/93, a seguir:**

Art.105. A alienação de bens municipais, subordina-se à existência de interesse público devidamente justificado e será sempre 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:
(...)

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei.

(...)

Art. 107. A aquisição de bens imóveis, por compra ou permuta, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.

Por isso, tanto na Lei nº 8.666/93 quanto na Lei Orgânica do Município de Abadia de Goiás, há previsão das seguintes condições que devem ser observadas, via de regra, em casos que envolvam a alienação de imóveis públicos, a saber: interesse público devidamente justificado; avaliação prévia dos bens; e autorização legislativa.

Importa ressaltar que o MPC sugeriu acrescentar no rol de condições para a realização de permuta de área pública por área particular que esta seja precedida de processo administrativo que demonstre as razões de escolha do imóvel permutado, bem como o preço praticado, com base na realização de prévia pesquisa de mercado.

Alega que o Município deve justificar os valores envolvidos na permuta de bens imóveis, demonstrando em processo administrativo a realização de prévia pesquisa

¹⁵ Compreende-se que referida lei local poderá ser a Lei Orgânica do Município ou Lei Ordinária Municipal.

de mercado, por intermédio de medidas como o chamamento destinado a aferir os preços correntes de mercado, coleta de dados referentes às permutas realizadas anteriormente por órgãos ou entidade públicas e análise de mídias e sítios especializados no assunto.

Isto posto, esta relatoria entende que a realização de processo administrativo que demonstre as razões de escolha do imóvel permutado, bem como o preço praticado, com base na realização de prévia pesquisa de mercado se revela como boa prática administrativa, considerando atender aos princípios da transparência, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade.

Nesse sentido, em atenção aos princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, o Município deve realizar procedimento administrativo visando garantir que a permuta seja compatível com o preço praticado no mercado e demonstrar as razões de escolha do imóvel permutado.

Conforme bem pontuou o *Parquet* de Contas, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em sede de consulta que em relação à utilização do chamamento público para fins de permuta de imóveis da União, **embora não exista previsão na Lei nº 8.666/93**¹⁶, é possível a utilização desse instrumento para a permuta de imóveis, desde que seja utilizado para fins de prospecção de mercado e que contenha cláusulas que atendam aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, sem perder de vista a possibilidade de utilização de outras fontes de pesquisa prévia como parâmetro¹⁷.

Não obstante a consulta respondida pelo TCU, **esta relatoria discorda quanto à realização do chamamento público para o procedimento de permuta**. O chamamento não é uma modalidade de licitação, como aquelas estabelecidas na Lei 8.666/1993, ou na Lei 10.520/2002. Ele é um procedimento que lembra uma licitação, mas destinado à escolha de uma Organização da Sociedade Civil – OSC para firmar parceria com a Administração Pública, nos termos do Art. 2º, XII¹⁸, da Lei Federal n.º 13.019/14.

Também, cabe destacar que não se coaduna razoável e proporcional exigir a realização de prospecção de mercado em Municípios pequenos, que são a maioria dos

¹⁶ Cabe mencionar que o procedimento do chamamento público foi previsto para as Organizações da Sociedade Civil, conforme art. 2º, XII, da Lei nº 13.019/2014. Contudo referido dispositivo não se aplica no caso em análise.

¹⁷ TCU, Acórdão 1273/2018-Plenário, Relator Vital do Rêgo, data da sessão 06/06/2018

¹⁸ XII – **chamamento público**: procedimento destinado a selecionar **organização da sociedade civil** para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

existentes no Estado de Goiás, tendo em vista que, na prática, o cumprimento de tal condição¹⁹ seria juridicamente impossível.

É forçoso reconhecer que decisões quanto à adoção de práticas administrativas sob a alegação do interesse público ou valores abstratos estão sendo reavaliadas, conforme prevê a Lei nº 13.655/2018. Dispõe a LINDB:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

Em razão do exposto, nos termos do art. 2º, §3º, do Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²⁰, acompanho as conclusões da Secretaria de Licitações e Contratos e do Ministério Público de Contas no sentido de que é possível a permuta de área pública com imóvel particular, construído ou não, desde que cumpridas as seguintes condições:

- 1) interesse público devidamente justificado;
- 2) avaliação prévia e
- 3) autorização legislativa.

Acompanho, também, o entendimento manifestado pelo MPC no Parecer nº 6154/2019 de que é uma boa prática e recomendado, **apesar de não haver previsão legal**, que a permuta de imóvel público por imóvel particular deve ser precedida de processo administrativo que demonstre as razões de escolha do imóvel permutado e o preço praticado no mercado.

Esta relatoria converge com o entendimento exposto pelo MPC no sentido de que a permuta de bens imóveis do Município somente poderá ser efetivada nos termos estipulados pela lei local, divergindo, portanto, do posicionamento adotado pela Unidade Técnica no item 2 do Parecer nº 007/2019, em que manifestou que na falta de lei municipal, aplicar-se-á a norma geral de licitações e contratos (Lei nº 8.666/93) em todos os seus pontos.

¹⁹ A condição juridicamente impossível quando suspensiva invalida o ato, já quando resolutive também reputa-se não escrita.

²⁰ Art.2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] §3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Para dirimir qualquer dúvida, entende-se que lei local é gênero que abarca tanto a própria Lei Orgânica Municipal quanto Lei Ordinária. Neste sentido, Município que já previu a permuta de imóveis na Lei Orgânica não precisa editar Lei Ordinária para tanto.

3 – DISPOSITIVO

Diante do exposto, amparado na fundamentação supra, nos termos do art. 85, § 1º da Lei nº 15.958/2007 e art. 83 do Regimento Interno, faço a seguinte **PROPOSTA:**

I. CONHECER da presente Consulta uma vez preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade previstos nos arts. 31 e 32 da LOTCM/GO c/c arts. 199 e 200 do RITCM/GO;

II. RESPONDER ao consulente, relativamente ao mérito, que:

É possível a permuta de imóvel público por imóvel particular, construído ou não, desde que cumpridas as seguintes condições:

a) presença de interesse público devidamente justificado mediante a realização de processo administrativo que demonstre as razões de escolha do imóvel particular permutado, bem como o preço praticado;

b) avaliação prévia;

c) atendimento dos requisitos estipulados na lei local (lei orgânica ou lei ordinária municipal) para permuta de bens imóveis do Município;

Pontua-se que, apesar de não haver disposição legal, é possível a realização de chamamento público (prospecção de mercado) caso o Município entenda ser oportuno e conveniente.

É a Proposta de Decisão.

Gabinete do Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em Goiânia, 18 de novembro de 2019.

Flávio Monteiro de Andrada Luna
Conselheiro-Substituto - Relator