



PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei Complementar nº 007/2017

Trata-se de consulta formulada a este Departamento Jurídico, para auxílio, no âmbito do controle político preventivo de constitucionalidade, da análise de constitucionalidade e legalidade do projeto de lei complementar nº 007/2017 de iniciativa do Poder Executivo Municipal que o autoriza a adquirir e alienar, mediante permuta, os imóveis que especifica e dá outras providências.

Este departamento já havia realizado uma análise prévia da norma em um momento anterior onde requereu ao Poder Executivo demonstrativo de que comprovasse compatibilidade financeira entre o imóvel que a administração pública alienará e o que receberá em troca. Tal circunstância é exigência prevista no artigo 17, inciso I da Lei 8.666/93.

Nesta data, retornaram-se aos autos do processo legislativo, instruídos por Avaliações Mercadológicas de ambos os terrenos, realizadas pelos Peritos Avaliadores de Imóveis: Sr. Fábio Luiz Soares dos Santos, Corretor de Imóveis, CRECI F nº 21.429 - CNAI nº 08803; Rosana Cristina Torchetto Oliveira, Corretora de Imóveis, CRECI F nº 29086 - CNAI nº 021.111 e pela Imobiliária Kasa Certa, CRECI J 4253 - CNAI 18804, para efeitos de avaliação prévia.

1. DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade caracteriza-se, em princípio, como um mecanismo de correção presente em determinado ordenamento jurídico,



consistindo em um sistema de verificação da conformidade de um ato (lei, decreto etc.) em relação à Constituição.

Não se admite que um ato hierarquicamente inferior à Constituição confronte suas premissas, caso em que não haveria harmonia das próprias normas, gerando insegurança jurídica para os destinatários do sistema jurídico.

Em outra vertente, quando a Constituição distribui as competências aos entes federativos, por certo que, se tratando de normas gerais editadas pelo ente competente também não devem ser contrariadas quando da propositura de leis municipais.

1.1. DO CONTROLE POLÍTICO PREVENTIVO

Como a própria denominação indica, controle político refere-se à fiscalização por órgão que não seja o Judiciário, ligado de modo direto ao Parlamento, aproximando-se da experiência francesa, pode ser através do Poder Legislativo (CCJ - Comissão de Constitucionalidade e Justiça) ou pelo Poder Executivo (Presidente).

No caso do Município de Cornélio Procópio, segundo o artigo 74 do Regimento Interno (Resolução nº 01/91), compete à Comissão de Justiça e Redação se manifestar sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional e legal e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.

Assim sendo, para auxílio deste controle de constitucionalidade e legalidade, este Departamento ao ser consultado passa a auxiliar de forma argumentativa a respectiva Comissão, evitando-se o confronto das leis municipais tanto em face da Constituição Federal e a do Estado do Paraná. Da mesma forma, as leis municipais não podem confrontar legislação federal ou estadual, quando a Lei Maior já delega a atribuição legislativa à União ou aos Estados editarem normas gerais. É o caso da obediência da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.



1.2. DA ANÁLISE FORMAL E MATERIAL DO PROJETO DE LEI

1.2.1. ASPECTO FORMAL

Quanto a análise da forma procedimental, relativa a regra de competência federativa, de poder e espécie normativa, verifico que a norma preenche os requisitos legais.

1.2.1.1 Da Competência Municipal

O Município possui competência legislativa pois se trata de interesse local, conforme descrito no artigo 30, inciso I da Constituição Federal c/c 17, inciso I da Constituição do Estado do Paraná e 7º, inciso I da Lei Orgânica Municipal.

1.2.1.2 Da Competência do Poder Executivo

É da iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, no caso, deflagrar o processo legislativo, principalmente por conta do disposto no artigo 85, inciso I, alínea "b" da Lei Orgânica Municipal, a qual exige que exista autorização legislativa para o caso de permutação.

Vejamos:

Art. 85 – A alienação de bens municipais, subordinadas à existência de interesse público devidamente justificado será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação a entidades públicas, exclusivamente para fins de interesse social, constando da lei e da escritura os



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato;

b) Permuta;

Da mesma forma o artigo 86 que disciplina que a aquisição de bens imóveis, por compra ou permuta, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.

1.2.1.3 Da Espécie Normativa

O referido projeto foi editado por lei complementar, proposição legislativa esta que, a nível municipal, somente é menos complexo se comparado à proposta de Emenda à Lei Orgânica.

A lei complementar diferencia-se da lei ordinária desde o *quorum* para sua formação. A lei ordinária exige apenas maioria simples de votos para ser aceita; enquanto a lei complementar exige maioria absoluta.

Em nível municipal, aliás, o trâmite de uma lei complementar é ainda mais complexo ao se exigir que tenham sua tramitação após vinte dias de sua publicação no Boletim Oficial do Município (artigo 44, §2º da Lei Orgânica Municipal). Esta exigência, aliás, fora preenchida conforme se depreende da juntada do diário oficial do Município de Cornélio Procópio (Diário Oficial nº 0041).

O uso de lei complementar é adequada à proposição legislativa, conforme disposição do artigo 44, §1º, alínea "m" da Lei Orgânica Municipal.

1.2.1. ASPECTO MATERIAL

1.2.1.1 Da Permuta como hipótese de dispensa de licitação



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

De início, cumpre ressaltar que o dever de licitar deriva de um mandamento constitucional caríssimo ao estado de direito. Veja-se, a propósito, o teor do art. 37, XXI, da Constituição Federal, transcrito:

Art. 37 (...)

XXI — ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O dever de licitar, naturalmente, conforme quis o constituinte de 1988, comporta temperamentos e exceções a cargo do legislador ordinário. A doutrina normalmente acomoda essas exceções sob os conceitos de *dispensa* e de *inexigibilidade* de licitação. Este último funda-se num problema de teoria geral do direito: uma obrigação jurídica (mundo do dever-ser) somente pode ser imposta aos seus destinatários quando o comportamento por ela prescrito for possível (mundo do ser). Assim, trazendo-se tal discussão para o universo das licitações públicas, quando a competição for impossível, o dever de licitar não se coloca. Porém, quando houver a possibilidade de competição, não se poderá excetuar a licitação sob a figura da inexigibilidade.

Quanto à figura da dispensa, ela diferencia-se da inexigibilidade porque, nela, a competição é possível, porém não é conveniente ou oportuno licitar. Se, na inexigibilidade, o legislador libera o administrador público de tal encargo por reconhecer que não é possível a competição no caso concreto, na dispensa, ele confere ao administrador discricionariedade para, a bem do interesse público, contratar diretamente.

Por terem fundamentos e conceitos diferentes entre si é que a doutrina, após amplo debate, pacificou-se no sentido de que as hipóteses do art. 25



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

da Lei no 8.666/1993, que trata da inexigibilidade, seriam exemplificativas, ao passo que as hipóteses do art. 24 da mesma lei, que trata da dispensa, seriam taxativas. Em resumo, como bem salientou Marçal Justen Filho, “a inexigibilidade deriva da *natureza das coisas*, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa¹”.

No caso da permuta de imóveis, importa destacar que se trata *ope legis* de hipótese de dispensa de licitação. É este o sentido inequívoco do art. 17, I, “c”, da Lei no 8.666/1993, transcrito:

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:**

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei no 11.952, de 2009)
- c) **permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei; (...).** (Grifamos)

O art. 24, X, da Lei no 8.666/1993, citado no dispositivo acima, que trata das hipóteses de dispensa, estabelece que a licitação será dispensada “**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**”.

O sentido de tal dispositivo, combinado com a regra específica do art. 17, I, “c”, acima, vai na direção de estabelecer os requisitos intrínsecos ao imóvel que será recebido na permuta pelo poder público. Assim, o imóvel a ser recebido

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 289. Para o autor “[e]sse é o motivo pelo qual as hipóteses de inexigibilidade, indicadas em lei, são meramente exemplificativas, enquanto as de dispensa são exaustivas. É que somente a dispensa de licitação é criada por lei — logo, a ausência de previsão legislativa impede reconhecimento de dispensa de licitação” (Ibid., p. 289).



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

deverá poder ligar-se a um interesse público (“atendimento das finalidades precípua da administração”) e ter seu valor de mercado efetivamente representado, mediante avaliação prévia.

A exposição de motivos do referido projeto de lei complementar nº 07/2017 descreve é no sentido de que o Município adquiriu 13 (treze) alqueires da dona Rosa Maria Marchesi da Silva para a implantação de lotes urbanizados, sendo que a área que pretende a permuta faz divisão com a Cia Iguaçu de Café Solúvel.

Diante da pretensão da Administração em fazer lotes urbanizados naquele local, a Cia Iguaçu de Café Solúvel, se sentindo prejudicada, propôs Ação de Nunciação de Obra Nova junto à 2ª Vara Cível desta Comarca, sendo que em 28/04/2016 realizou-se a audiência de justificação prévia entre as partes, ficando ajustado diversos compromissos, sendo um deles seria do Município alterar o projeto de loteamento da área que faz divisa com a Cia Iguaçu, respeitando-se o recuo de 150 (cento e cinquenta metros) para, nessa área, ser implantado um reflorestamento protetivo pela Cia Iguaçu de Café Solúvel.

A administração pública também juntou nos autos deste processo legislativo a cópia da audiência de justificação prévia, decorrente dos autos nº 0008303-34-2012.8.16.0075 que tramita na 2ª Vara Cível da Comarca de Cornélio Procópio - PR.

Portanto, a finalidade declarada da permuta é para fins de viabilizar a construção de moradias no Município. As necessidades de instalação e localização condicionam a sua escolha e o objetivo é a concretização de interesse público. Sem a permuta das áreas, ocorreria uma inviabilidade para o início de obras de moradia.

Ainda, reforça o sentido do quanto exposto acima o teor do art. 30 da Lei nº 9.636/1998, que trata da permuta de bens públicos, *verbis*:

Art. 30. Poderá ser autorizada, na forma do art. 23, a permuta de imóveis de qualquer natureza, de propriedade da União, por imóveis edificados ou não, ou por edificações a construir.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

§ 1o Os imóveis permutados com base neste artigo não poderão ser utilizados para fins residenciais funcionais, exceto nos casos de residências de caráter obrigatório, de que tratam os arts. 80 a 85 do Decreto-Lei no 9.760, de 1946.

§ 2o Na permuta, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

O que o referido dispositivo faz é esclarecer que o objeto da permuta pode envolver imóveis existentes (prontos e acabados) ou edificações a serem construídas. Isto apenas confirma discussão já resolvida pelo STJ, no âmbito do acórdão proferido no Recurso Especial no 80.210, julgado em 19-5-1997, **nos termos do qual ficou consignada não apenas a legalidade da realização de permutas por parte da administração pública, mas também a possibilidade de se permutarem edificações em construção ou a serem construídas**, conferindo-se plenos efeitos ao contrato preliminar de permuta.

Configurado, no caso concreto, que os bens em permuta (i) são imóveis edificados ou a serem edificados (só se permite a permuta de um bem por outro de igual natureza); (ii) atendem ao interesse público, isto é, serão aplicados em uma finalidade útil aos cometimentos administrativos; e **(iii) foram avaliados de acordo com os padrões de mercado**, havendo equivalência financeira entre o que a administração alienará e o que receberá em troca, então não resta senão concluir pela absoluta legalidade da contratação realizada diretamente, por dispensa de licitação.

Na descrição dos imóveis há mesma natureza dos imóveis, já que são áreas de terras a serem edificados. A finalidade útil da permuta é de interesse público, pois destina-se a criação de lotes urbanizados, garantindo a moradia de diversas famílias.

Ademais, aparentemente, existe equivalência financeira entre o que a administração alienará e o que receberá em troca, onde esta procuradoria indica, inclusive, que se houver necessidade de ressarcimento para com a administração pública que seja feita para evitar-se o desequilíbrio da negociação e eventual dano ao erário.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

Isto porque o imóvel do Município fora avaliado por R\$ 967.716,16 (novecentos e sessenta e sete mil, setecentos e dezesseis mil reais e dezesseis centavos) pelo Perito Avaliador Fábio Soares dos Santos (CRECI nº 21.429). Por Rosana Cristina Torchetto Oliveira (CRECI nº 29.086) o mesmo imóvel fora avaliado por R\$ 875.552,68 (oitocentos e setenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e sessenta e oito centavos). A imobiliária Kasa Certa avaliou o citado bem pelo valor de 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais).

O imóvel de propriedade da Cia Iguaçu de Café Solúvel (CNPJ nº 76.255.926/0001-70), fora avaliado por Fábio Luiz Soares dos Santos (CRECI nº 21.429) pelo valor de R\$ 937.500,00 (novecentos e trinta e sete mil e quinhentos reais), por Rosana Cristina Torchetto Oliveira (CRECI nº 29.086) o mesmo imóvel fora avaliado por 1.026.000,00 (um milhão e vinte e sete mil reais). Já a imobiliária Kasa Certa avaliou o citado bem pelo valor de R\$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais).

Ou seja, dois dos avaliadores avaliaram o bem de propriedade da Cia Iguaçu de Café Solúvel com valor superior inclusive ao de propriedade do Município, conforme exposto nos autos do processo legislativo.

É esta a opinião de José dos Santos Carvalho Filho, *verbis*:

Permuta é o contrato em que um dos contratantes transfere a outrem bem de seu patrimônio e deste recebe outro bem equivalente. Há uma troca de bens entre os permutantes. A permuta tem previsão no art. 533 do Código Civil.

A Administração também pode, em certas e especiais situações, celebrar contrato de permuta de bens. Os bens dados em permuta eram públicos e passam a ser privados; os recebidos se caracterizavam como privados e passam a ser bens públicos. Na verdade, a permuta implica uma alienação e uma aquisição simultâneas.

(...)

A licitação é normalmente dispensada, porque a relação jurídica na permuta atende à situação especial da Administração e do administrado permutante². (Grifo Nosso)

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p.1100.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

Na mesma direção se manifestaram Lúcia Valle Figueiredo e Sergio Ferraz, comentando decisão judicial de intensa relevância, em que fica consignada a impossibilidade de competição na permuta, haja vista que o bem ou bens imóveis permutados são sempre individuais, não comparáveis ou fungíveis com outros.

Veja-se:

A permuta, se bem que não contemplada expressamente como hipótese excludente de licitação, também pode envolver contratação direta.

Mister, entretanto, que assim o seja, a título absolutamente excepcional.

Atina, sem dúvida, trazeremos a contexto a **apelação cível 45.153-PR**.

O problema colocou-se, tendo em vista a permuta envolver aquisição e alienação. Quanto à primeira, óbice não se punha. Entretanto, no concernente à alienação, faltava, aparentemente, dispositivo legal embasador. (Grifamos)

Trouxe, ainda, o Ministro, à colação, parecer do Prof. Washington de Barros Monteiro, anexado aos autos do processo mencionado³. Contém, em certa passagem, referido parecer: "Só na 'venda' é que ocorre a possibilidade material e jurídica de concorrência entre eventuais pretendentes. **Numa permuta, porém, a concorrência é impossível** visto como tem ela por objetivo corpo bem descrito, coisa certa e discriminada.

Conclui o relator da necessidade de que a permuta deva ser absolutamente excepcional para figurar como hipótese de dispensa. Somente, ainda consoante o Min. Décio Miranda, seria possível se respeitada a preservação da finalidade da norma. É dizer, se houver pretensão de se alienar, aliene-se com licitação. Apenas, se imprescindível for à aquisição a permuta, encontraria esta guarida numa hipótese de dispensa.

De conseguinte, havendo possibilidade de duas providências, tais sejam, alienar e comprar, executem-se as duas. Porém, se nascerem simultaneamente seria válida a permuta.

Sem dúvida, como adverte De Page (Traité élémentaire de Droit Civil 4/446), os dois contratos são estreitamente aparentados, mas enquanto na venda

³ Apelação Cível 45.153 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

ocorre alienação de uma coisa contra o preço, na permuta se verifica a alienação de uma coisa por outra coisa. Em se cuidando de venda a licitação é efetivamente imprescindível (Decreto-lei 200, de 25.2.1967, art. 143); **mas, no caso de permuta, ela é rigorosamente impraticável e, pois, dispensada**".

Conclui o relator da necessidade de que a permuta deva ser absolutamente excepcional para figurar como hipótese de dispensa. Somente, ainda consoante o Min. Décio Miranda, seria possível se respeitada a preservação da finalidade da norma. É dizer, se houver pretensão de se alienar, aliene-se com licitação. Apenas, se imprescindível for à aquisição a permuta, encontraria esta guarida numa hipótese de dispensa.

De conseguinte, havendo possibilidade de duas providências, tais sejam, alienar e comprar, executem-se as duas. Porém, se nascerem *simultaneamente* seria válida a permuta.

Na mesma linha, votou o Min. Paulo Távora. Extraímos de seu voto a seguinte passagem: "Em linha de princípio, a permuta como forma ou espécie de aquisição é admissível independentemente de licitação, quando a prestação ou a necessidade é infungível. Não o será se tratar de coisas substituíveis em gênero e quantidade ou, ainda de imóveis que, embora singularizados pela condição física, entrem na troca mais pela disposição de seu valor econômico do que como meio exclusivo de prover certo interesse de uma das partes".

A permuta justifica-se, pois, como hipótese excludente da licitação, não representando ela, de per se, uma forma de alienação. Entretanto, se for meio hábil para aquisição desejada pela Administração, estará a mesma albergada, interpretativamente, como uma das hipóteses de dispensa⁴.

De se notar, também, que, à época em que realizados os comentários dos autores, e proferido o julgado por eles referido, não havia a eleição expressa da permuta de imóveis como hipótese de dispensa de licitação, hoje prevista no artigo 17, inciso I, alínea "c" da Lei 8.666/93, de modo que só restava a interpretação do negócio como enquadrado na hipótese de inexigibilidade.

⁴ FERRAZ, Sergio; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Dispensa de licitação**. São Paulo: RT, 1980, p. 94-96.



É que a permuta é negócio *intuitu rei*, não havendo como ultrapassar esta sua característica fundamental⁵. **Qualquer que seja seu enquadramento, portanto, reconhece-se o afastamento do dever de licitar na hipótese de permuta de imóveis, obedecidos os requisitos expressos neste parecer.**

A jurisprudência recente também se coaduna com a possibilidade de permuta, conforme se verifica a seguir:

Ementa - 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. TJ/MS - APL 08093727020138120002 - MS 0809372-70.2013.8.12.0002, Relator: Des. Divoncir Schereiner Maranh, Data de Julgamento: 21/07/2015, 1ª Câmara Cível - Data de Publicação: 22/07/2015. (Grifamos)

1.2.1.1 Da Equivalência de preços dos bens dados em permuta

É da essência da permuta a troca de bens de mesma natureza e de valores equivalentes. Na permuta "ideal", entrega-se o bem "a" para receber o bem "b", sem a necessidade de qualquer complementação pecuniária. No mundo real, contudo, dificilmente dois imóveis terão o mesmíssimo valor. Por isto é que esta característica do *tipo ideal* de permuta deve ser interpretada com temperamentos. Assim, quando o bem permutado do particular tiver valor inferior àquele do imóvel

⁵ Entende Silvio Luís Ferreira da Rocha que a permuta de imóveis públicos "[d]ispensa licitação, porque a permuta atende a um interesse especial da Administração" (ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 712). Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a permuta "pode ser feita por valor total ou com torna, prescindindo, obviamente, da licitação" (Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 255). Em sentido semelhante, a opinião de Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães, *verbis*: "Como requer a individualização dos bens trocados, a permuta não exige licitação (que não é impossível, mas será sobremaneira complexa)" (MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Licitação pública*. A Lei Geral de Licitação — LGL e o Regime Diferenciado de Contratação — RDC. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 369).



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

público, deverá o particular providenciar, para que a operação se ultime, o pagamento do montante equivalente à diferença, a fim de que não se produza enriquecimento ilícito do particular, com o conseqüente prejuízo ao Erário. Por outro lado, 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. Tudo isto, de certa forma, é intuitivo, e foi devidamente considerado no âmbito federal⁶.

Exatamente por este motivo, neste parecer está expressamente indicado que, inclusive, que se houver necessidade de ressarcimento para com a administração pública que seja feita para evitar-se o desequilíbrio da negociação e eventual dano ao erário. Ressalta-se, contudo que, dois dos avaliadores avaliaram o bem de propriedade da Cia Iguaçu de Café Solúvel com valor superior inclusive ao de propriedade do Município, conforme exposto nos autos do processo legislativo.

A questão que se coloca é: qual o percentual aceitável da diferença de valores entre os bens? Esta é uma das matérias em que não é adequada disciplina legislativa taxativa. Qualquer percentual escolhido pelo legislador seria arbitrário e poderia, no limite, podar inconstitucionalmente a ação administrativa.

Aqui, cabe retomar a dimensão subjetiva da operação: a permuta será legítima, independentemente da eventual diferença entre os valores dos imóveis, quando a intenção dos agentes, reciprocamente considerada, for a aquisição do imóvel da outra parte, *daquele imóvel específico*. Se a intenção for a obtenção de numerário, então não se justificará a hipótese de permuta. Assim é que, na permuta em que o valor residual for maior do que o do bem transacionado, a permuta será vedada, pois claramente o resultado da operação será, para uma das partes, majoritariamente pecuniário. Ainda, quando inexista interesse público a ser atendido pelos imóveis transacionados (ou seja, quando simultaneamente o imóvel recebido pela administração não vá ser empregado em qualquer finalidade coletiva,

⁶ O art. 25 da Instrução Normativa da Secretaria do Patrimônio da União no 04, de 11-8-2010, determina, em seu inc. V, que "apurada diferença em favor da União e previamente à assinatura do contrato, deverá ser paga através de DARF, emitido pela Superintendência responsável pelo processo, código de receita 4327", e, sem seu inc. VI, que "apurada a diferença em favor de terceiros, deverá ser acostado aos autos a dotação orçamentária necessária ao complemento do negócio".



e o imóvel recebido pelo particular também não vá ter utilização econômica), ter-se-á permuta ilícita.

Em tais hipóteses — e em outras, imagináveis, do mesmo gênero — os bens serão mero pretexto para a obtenção de dinheiro ou de benefícios inconcipientes com a finalidade da permuta, quer por parte da administração, quer por parte do particular, resultando ilícito o emprego do instituto.

2. CONCLUSÃO

A permuta, modalidade de alienação de bens públicos, conta com previsão expressa de dispensa de licitação (Lei no 8.666/1993, art. 17, I, “c”), existindo entendimento, anterior à edição do referido dispositivo legal, de que, independentemente de previsão expressa de dispensa, a competição, nesta hipótese, é impossível, o que se coaduna, em verdade, com a própria natureza do instituto, que se baseia na singularidade dos bens permutados⁷.

O interesse público constitui o fundamento lógico da permuta de bens públicos: estará presente, dependendo do caso, no bem incorporado ao patrimônio público ou bem a ser alienado ao particular. Em qualquer dos casos, será o interesse público, em sua compreensão mais ampla, que legitimará a permuta.

Ao cabo dessas conclusões, que delineiam os principais aspectos do regime jurídico da permuta, importa destacar a intensa relevância dessa modalidade de alienação de bens públicos, em termos econômicos. Por meio dela, os milhares de imóveis estatais (federais, estaduais e municipais) atualmente desvinculados de qualquer serventia ao interesse público podem vir a ser mais bem aproveitados pelos particulares, de um lado, nas suas atividades produtivas; ao passo que os mesmos particulares darão, em troca, à administração pública, outros bens, em condições de servirem imediatamente às mais variadas finalidades de interesse coletivo (**habitação popular**, saúde, educação etc.).

⁷ Conclusões extraídas do artigo de Amauri Feres Saad - Permuta de bens públicos imóveis. Publicado na RDA – **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 265, p. 111-147, jan./abr. 2014



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

Independentemente desta autorização legislativa, a administração deverá efetuar o processo de dispensa (TJ-RO - Apelação APR 10001519990027893 - RO 100.015.1999.002789-3 (TJ-RO)).

Portanto, ainda que sujeito a opiniões divergentes, na análise de constitucionalidade e legalidade do respectivo projeto de lei, **OPINO** pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do referido projeto de lei, já que é extensa as disposições de sua legalidade, constando ainda nos autos a avaliação prévia dos referidos imóveis.

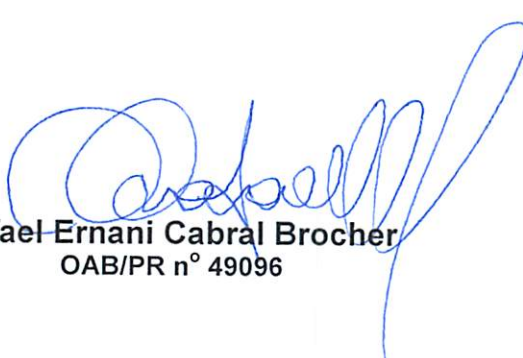
Necessário, pois, na forma regimental, o envio às Comissões Legislativas, em especial, à de Justiça e Redação para que possa proceder mesma análise. Em caso de arguição de incompatibilidade com a Lei Maior, retornem-se para novo exame.

Ressalta-se ainda que o parecer jurídico, conforme proposta de Di Pietro e aceita pelo Supremo Tribunal Federal, não obriga a respectivas Comissões a sua concordância ou aceitação, sendo somente um meio para auxílio destas acerca de detalhes importantes envolvendo o respectivo projeto legislativo.

Deste modo, entendo que o projeto pode tramitar regularmente em Plenário para votação pelos Nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cornélio Procópio - PR, 06 de dezembro de 2017


Rafael Ernani Cabral Brocher
OAB/PR nº 49096

Thaiana Maria de Souza
OAB/PR nº 34214