

PARECER DA ASSISTÊNCIA ECONÔMICO-FINANCEIRA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 25/2020 QUE DESAFETA ÁREA E AUTORIZA A PERMUTA DE BEM IMÓVEL DO MUNICÍPIO

Senhora Diretora,

1. De iniciativa do Chefe do Executivo, o Projeto de Lei nº 25/2020 desafeta da categoria de bem de uso comum do povo para categoria de bem público dominial, a área onde encontra-se instalada a Unidade Básica de Saúde (UBS) da Vila Guiomar.
2. O projeto também autoriza o Município a permutar esta área pública de 3.250m², localizada na Rua Silveiras, avaliada em R\$ 6.943.468,40, com Daniel Belluci Contro e Márcia Regina Budoia Fazzani Contro, recebendo desses, o imóvel de 968,41m², localizado na Rua das Monções, avaliado em R\$ 3.127.287,54.
3. A diferença entre o valor do imóvel público e a área particular, de R\$ 3.816.180,86, o Executivo propõe que seja revertida à municipalidade por meio da prestação de serviços pelos particulares, a serem realizados em até seis meses após a permuta, da seguinte maneira: a) construção de uma UBS, com 750m² de área construída, no terreno das Rua das Monções, no valor de R\$ 2.610.000,00; b) revitalização da Praça Ministro Salgado Filho, no valor previsto de R\$ 856.180,86, a ser executada na área estimada de 3.200m²; c) reforma do prédio, onde funcionada uma base da Defesa Civil, para instalação do Núcleo de Inovação Social – NIS, no valor previsto de R\$ 350.000,00, a ser realizada em uma área de 1.000 m².
4. Segundo a Lei 8.666/93, a possibilidade de alienação de bens imóveis públicos por permuta fica subordinada a existência de interesse público devidamente justificado, de avaliação prévia e dependerá de autorização legislativa. Vejamos:

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.



5. A Lei ressalta que o interesse público devidamente justificado é requisito para a permuta. Apesar disso, a justificativa apresentada na mensagem, apenas informa tratar-se “de um imóvel antigo e obsoleto cuja intenção é substituí-lo por outro imóvel novo, mais adequado e beneficiando a população andreeense”. Nota-se que a justificativa oferecida refere-se somente a necessidade de um imóvel novo para a UBS, sem, trazer a motivação para a eleição de um determinado imóvel particular, assim como, não justifica a forma da torna de valores, em prestação de serviços.

6. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em “Contratação direta sem licitação, procedimentos para a contratação direta, modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação”, 4ª ed., Brasília: Brasília Jurídica Editora, 1999, p. 204, apresenta o conceito de interesse público. Literalmente:

(...) é a finalidade única da Administração Pública, decorrendo daí que todo ato de gestão visa ao interesse público imediato ou mediato, sob pena de anulação, por via judicial ou administrativa. O interesse público encontra na Lei uma das suas principais fontes, vez que essa não deixa de ser um instrumento da vontade coletiva que alcança o patamar de normatização; se o interesse público é um objetivo da coletividade vista como um todo, vários outros princípios decorrem desse postulado, como a ‘transparência’ ou publicidade que devem estar presentes na sua elaboração e execução; impessoalidade, pois a atividade administrativa não pode estar dirigida à satisfação do interesse particular.

7. Não consta no referido processo eletrônico nada relacionado a chamamento público relacionado a esta alienação por permuta. Para o Tribunal de Contas da União (TCU), o chamamento funciona como mecanismo de prospecção de mercado, com o fim de identificar imóveis elegíveis que atendam às necessidades da Administração Pública, visando atender aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade (Acórdão nº 1273/2018 – Plenário – TCU).

8. A Lei Federal 8.666/93 impõe avaliação prévia para a permuta de imóveis, no entanto, a avaliação apresentada nos autos refere-se exclusivamente aos imóveis, sendo os serviços dados na torna de valores pelo particular elencados de forma genérica. Como o imóvel particular está avaliado em menos da metade do imóvel público, a maior parte do valor da transação, foi considerada apenas por um rol de serviços a serem prestados na construção de novo prédio da UBS (R\$ 2.610.000,00), revitalização da praça (R\$ 856.180,86) e reforma de prédio da Defesa Civil (R\$ 350 mil reais). Não localizamos nos autos qualquer orçamento detalhado em planilha, assinado por engenheiro habilitado pelo Executivo, que expresse a composição dos custos unitários e totais destes serviços.

9. Como a grande parte da torna de valores pelo particular consiste em serviços, cujos orçamentos sequer foram apresentados, fica impossível aferir a compatibilidade dos preços propostos com os de mercado. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nas Instruções nº 02/2016 (TC-A-011476/026/16), elenca em seu item VII



ser necessário: “nos casos de alienação de imóveis, prova da avaliação prévia e autorização legislativa e, nos casos de permuta, prova de que o preço é compatível com o de mercado”.

10. Ressaltamos parecer do Tribunal de Contas de Santa Catarina, que limita a torna de valores a reposição pecuniária e registra a impossibilidade dela ocorrer em reforma de imóveis. Para esta Corte, quando “os valores permutados não apresentam equivalência, deverá, necessariamente, ocorrer a reposição pecuniária à parte prejudicada, para que não haja lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito de qualquer dos contratantes”, esclarecendo que “não é possível a permuta de imóvel público por reforma de imóveis (serviço)” (Parecer MPTC/6457/2009 - TCE-SC).

11. Tal entendimento baseia-se no art. 14 da Lei Complementar nº 101/00, que proíbe a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

12. Ainda mais taxativo, o TCU condicionou essa torna de valores pelo particular em até 50% do valor do imóvel público. Em resposta a consulta do Governo Federal, o tribunal respondeu que “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, a fim de evitar que a permuta passe a ser configurada como uma transação imobiliária de compra e venda” (Acórdão nº 1273/2018 – Plenário – TCU). No caso em análise, o imóvel particular, dado em troca, representa apenas 45% do valor do imóvel público, o que descumpra orientação da Corte.

13. Em síntese, constata-se: a) incipiente justificativa e falta de chamamento público para a pretendida permuta desatendem o art. 17 da Lei 8.666/93 e os princípios constitucionais da transparência, publicidade, impessoalidade e eficiência; b) os valores apurados para a torna do particular, caracterizam, segundo entendimento do TCU, transação imobiliária de compra e venda e não permuta, o que implica em descumprimento das orientações daquela Corte e da Lei de Licitações; c) a possibilidade de aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens em despesas correntes, nas reformas de prédios e praça, contraria o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00).

14. Por todo o exposto, encontramos óbices econômico-financeiros a tramitação do Projeto de Lei nº 25/2020.

15. É o nosso parecer, que submetemos a superior apreciação.

Santo André, 25 de agosto de 2020.

Alessandro Gumier

Técnico Legislativo Especializado – Economia e Finanças

