

**PARECER PRÉVIO Nº 20/2020**

**PROJETO DE LEI Nº 25/2020**

**REF.: PROCESSO Nº 3.346/2020**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: PREFEITO MUNICIPAL**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei nº 25/2020, que dispõe sobre a desafetação, da categoria de bem de uso comum do povo para a categoria de bem dominial, do imóvel público localizado na Rua das Silveiras, 73, na Vila Guiomar, onde se situa atualmente a Unidade Básica de Saúde daquele bairro, com vistas à sua posterior permuta com área particular.

À

Comissão de Justiça e Redação,  
Senhor Presidente.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Executivo Municipal, protocolizado nesta Casa no dia 04 de agosto de 2020, dispondo sobre a desafetação, da categoria de bem de uso comum do povo para a categoria de bem dominial, do imóvel público localizado na Rua Silveiras (ou das Silveiras), 73, na Vila Guiomar, de classificação fiscal nº 17.274.013, Matrícula nº 164.265 (1º Cartório de Registro de Imóveis de Santo André), medindo 3.250,00 m<sup>2</sup> (três mil, duzentos e cinquenta metros quadrados), avaliado em R\$ 6.943.468,40 (seis milhões, novecentos e quarenta e três mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e quarenta centavos), onde se situa atualmente a Unidade Básica de



Saúde da Vila Guiomar, com vistas à sua posterior permuta com a área de terreno particular situada à Rua das Monções, 1.312, 1.312-A e 1.316, de classificação fiscal nº 03.118.015, Matrícula nº 119.806 (1º Cartório de Registro de Imóveis de Santo André), medindo 968,41m<sup>2</sup> (novecentos e sessenta e oito metros e quarenta e um decímetros quadrados), avaliada em R\$ 3.127.287,54 (três milhões, cento e vinte e sete mil, duzentos e oitenta e sete reais e cinquenta e quatro centavos), pertencente a Daniel Belluci Contro e Márcia Regina Budoia Fazzani Contro.

Na mensagem que acompanha o PL 25/2020, afirma o Prefeito Municipal o seguinte:

“A área objeto de desafetação no presente projeto de lei é um imóvel localizado à Rua das Silveiras, na Vila Guiomar, de classificação fiscal nº 17.274.013, prédio onde atualmente está localizada a Unidade Básica de Saúde da Vila Guiomar.

Todavia, trata-se de um imóvel antigo e obsoleto cuja(*sic*) intenção é substituí-lo por outro(*sic*) imóvel novo, mais adequado e beneficiando a população andreense.

Por essa razão, pretende-se realizar a permuta com o imóvel localizado à Rua das Monções, classificação fiscal nº 03.118.015, ficando condicionada à construção de uma nova Unidade Básica de Saúde, bem como a realização de obras no entorno da Praça Ministro Salgado Filho, além da reforma da antiga base da Defesa Civil para a futura instalação do Núcleo de



Inovação Social, conforme projetos e memoriais descritivos elaborados pela Secretaria de Manutenção e Serviços Urbanos.

Cabe destacar que com a aprovação do presente projeto de lei o município contará com uma nova Unidade Básica de Saúde além da realização de melhorias no bairro e uma nova sede para a instalação do Núcleo de Inovação Social – NIS.”

O projeto de lei se fez acompanhar somente do laudo de avaliação dos imóveis, emitido pela Comissão Especial de Avaliação (Processo nº 8.960/2020), datado de 25 de junho de 2020, e de nenhum outro documento ou projeto ou memorial descritivo, nem tampouco de orçamentos ou planilhas de custo, não obstante o Prefeito se reporte, em sua mensagem, a “projetos e memoriais descritivos elaborados pela Secretaria de Manutenção e Serviços Urbanos”, provavelmente se referindo às obras de construção e reforma, as quais pretende incluir na permuta, como compensação pela grande diferença existente entre os valores dos referidos imóveis, no montante de R\$ 3.816.180,86, considerando que o valor do imóvel da Municipalidade, de acordo com o laudo avaliatório, é de R\$ 6.943.468,40, e o do particular, de R\$ 3.127.287,54.

Isto posto, passamos a opinar.

A gestão administrativa municipal, incluídos aí os bens públicos municipais, é de competência exclusiva do Poder Executivo, à luz do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República.



Em razão dessa premissa, somente o Prefeito pode ter a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre a alienação de bens municipais, desde que atendidos os requisitos previstos em lei.

O art. 100 do Código Civil Brasileiro prevê o seguinte:

**“Art. 100 - Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.”**

A Lei Orgânica do Município de Santo André prevê:

**“Art. 102 – Os logradouros públicos, como bens públicos de uso comum, são inalienáveis e imprescritíveis.**

§ 1º - Tornar-se-á alienável a via municipal, praça ou largo que, no todo ou em parte, seja desafetada ou desqualificada juridicamente.

§ 2º - A via municipal, praça ou largo, só será desafetada mediante lei municipal e somente terá validade se o logradouro efetivamente houver perdido sua utilização pública, sendo obrigatória a mais ampla divulgação do fato, em especial nos bairros ou áreas interessadas, com determinação de prazo para impugnação.”

Como se vê, a Carta Municipal exige, para a desafetação, que o logradouro tenha perdido sua utilização pública e



obriga que seja feita a mais ampla divulgação da medida pretendida na região abrangida pelos bairros ou áreas interessadas, com a fixação de prazo para eventual impugnação.

Quanto a isso, **não se sabe se a Prefeitura promoveu tal divulgação, que é obrigatória a teor do disposto na L.O.M., pois nada há na mensagem do Prefeito que esclareça a respeito.**

Ou seja, nada foi esclarecido no texto do projeto ou na mensagem a respeito dessa questão, nem tampouco se houve impugnação.

Quanto à alienação dos bens públicos, é de fundamental importância que estejam atendidos os requisitos listados no **art. 17, caput e inciso I, da Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei Federal nº 8.666/93).**

Assim, para que seja possível a alienação de bem público imóvel é imprescindível que a Administração atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos: interesse público previamente justificado; avaliação prévia; autorização legislativa e **licitação na modalidade concorrência, sendo esta dispensada nas hipóteses enumeradas nas alíneas 'a' a 'i' do inciso I, do art. 17 da Lei Federal nº 8.666/93.**

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:**

- 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*;
- c) **permuta, por outro imóvel, que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta lei;**
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;



- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição;
- h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; ...”

Vejamos o que diz o art. 24, inciso X, da Lei de Licitações, a que se reporta a alínea 'c' do inciso I do art. 17, retro e supratranscrito, como condicionante a possibilitar a permuta:

“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.”

Ou seja, vale lembrar que, ainda que para a permuta, a licitação, por regra, é obrigatória, sendo que tal obrigatoriedade possa vir a ser excepcionada pelo disposto na alínea 'c' do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93, **quando atendidos os pressupostos legais**.

O referido dispositivo estabelece que a **permuta realizável mediante licitação dispensada será aquela entre bens imóveis**, sendo que o objeto da troca pelo Poder Público deverá deter peculiaridades que atendam as finalidades e necessidades precípua da Administração, as quais condicionem a escolha quanto a sua localização, devendo o preço ser compatível com o valor de mercado.

Significa dizer que a exigência de licitação é dispensada nesse caso apenas se comprovada a especificidade dos bens a serem permutados, **devendo estar amplamente demonstrados os fatos que despertam o interesse do Poder Executivo pelo bem e a inexistência de outro com as mesmas condições para a ocorrência do negócio jurídico**.

Claro está, portanto, que a dispensa de licitação para a permuta não se aplica à generalidade dos casos, mas somente quando envolvidos objetos certos e determinados, que se mostrem indispensáveis a atender o interesse público. Caso contrário, será necessário o





lançamento de processo licitatório na modalidade concorrência, sob pena de nulidade da permuta, conforme ensina Diógenes Gasparini<sup>1</sup>:

“(…) Apesar disso, **a licitação pode e deve ser feita quando o Estado não deseja certo e determinado imóvel, mas um dentre os muitos que podem satisfazer seus interesses.** A licitação é necessária, por exemplo, sob pena de nulidade, quando o Estado se propõe a permutar um terreno de sua propriedade com área de 1.200 m<sup>2</sup>, com perímetro, divisas e confrontações tais e quais, situado no Bairro do Barro Preto, com frente para a rua dos Pardais, por um terreno de área igual ou superior, situado no interior de um círculo de raio igual a um quilômetro, tendo como centro a sede do Poder Público licitante. **Como mais de um terreno pode atender a essas especificações, necessária é a licitação.** O critério de julgamento será o menor preço do terreno oferecido pelo particular, pois as demais condições foram estabelecidas igualmente para todos.”

O exemplo dado insigne Prof. Diógenes Gasparini é bem didático e fala por si só. No caso do PL 25/2020, a diferença é que o Município deseja um terreno de área (bem) inferior ao de sua propriedade. Mas o exemplo é bastante elucidativo.

A propósito, no bem lançado parecer de fls. 21 a 23, da Assistência Econômico-Financeira, o ilustre Economista Alessandro Elias

---

<sup>1</sup> in Direito Administrativo, 12ª edição, São Paulo, Saraiva, 2007, p. 836.



Gumier **já alerta para a ausência de justificativa suficiente a permitir a eleição do referido imóvel**, à Rua das Monções, com o qual pretende o Poder Executivo permutar o imóvel da Municipalidade, no quinto parágrafo daquela manifestação:

“A Lei ressalta que o interesse público devidamente justificado é requisito para a permuta. Apesar disso, a justificativa apresentada na mensagem apenas informa tratar `de um imóvel antigo e obsoleto cuja intenção é substituí-lo por outro imóvel novo, mais adequado e beneficiando a população andreense’. 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.**” (g.n.)

No caso dos presentes autos, caso existam outros imóveis (áreas de terreno não edificadas, com área aproximada à pretendida pelo projeto de lei) na Vila Guiomar que possam atender as necessidades do Município, a licitação é obrigatória. E é bem provável que existam, já que se trata de uma área de terreno sem edificação.

**A permuta de imóveis pelo Poder Público, com dispensa de licitação, somente é possível em face do interesse público, não para atender a interesses privados.**

Tem-se, portanto, que a permuta não pode ser feita se a intenção é resolver, por exemplo, o problema de um estabelecimento de



ensino particular (ou de uma igreja, de uma indústria, de um comércio, ou de qualquer outro ramo particular), que é uma questão de caráter privado. **O Poder Público só age em nome do interesse público.**

Salta aos olhos a **permuta "sui generis" proposta** no PL 25/2020, que, contrariando a lei e a lógica, **pretende que:**

I – **a torna da permuta seja superior à metade (ou 50%) do valor do imóvel da Municipalidade**, o que desnatura a permuta e, portanto, não é admitido nem pela doutrina nem pela jurisprudência; isto porque a Lei 8.666/93 só permite a dispensa de licitação se a permuta for entre imóveis, ou seja, se o imóvel dado em permuta representar a maior parte do negócio jurídico, senão haveria burla ao dever de licitar;

II – **a torna seja em serviços, e não em dinheiro**, o que também não é permitido, porque isso também desnatura a permuta;

III – **diversos dos serviços propostos** (numa verdadeira conta de chegar para alcançar o valor do bem público, expressivamente superior ao do bem particular), **se destinam a outras áreas que não a área de terreno do imóvel objeto da permuta**, já que, além da construção da nova UBS no terreno a ser permutado, também prevê a revitalização de uma praça (abrangendo canteiro central, rotatórias, plantação de arbustos, poda, capinação, implantação de mobiliário



urbano, iluminação, troca de guias e sarjetas) e reforma de prédio da Defesa Civil (incluindo reforma geral, instalações elétrica, hidráulica, pintura, cobertura, paisagismo, execução de calçada, demolição de muro, execução de gradil, troca de portas e janelas).

Além disso, cabe lembrar que tais serviços foram negociados e se pretende sejam prestados (ou providenciados) por pessoas físicas, mais precisamente aquelas com as quais será feita a permuta, nominadas no art. 2º do PL 25/2020. Tal fato é bastante incomum, sem dúvida.

Some-se a isso que, consoante enfatizado no parecer econômico-financeiro, “a avaliação apresentada nos autos refere-se exclusivamente aos imóveis, sendo os serviços dados na torna de valores pelo particular de forma genérica (...) **Não localizamos nos autos qualquer orçamento detalhado em planilha, assinado por engenheiro habilitado pelo Executivo, que expresse a composição dos custos unitários e totais desses serviços**”.

Por falar em avaliação, **existem incongruências entre o texto do PL 25/2020 e o laudo de avaliação dos imóveis**. Senão vejamos:

Na descrição do imóvel pertencente a Daniel Belluci Contro e Márcia Regina Budoia Fazzani Contro, consta no art. 2º do projeto de lei que são três (3) prédios, de nºs 1.312, 1.312-A e 1.316 da Rua das Monções, com 610,03 m<sup>2</sup> (seiscentos e dez metros e três decímetros quadrados) de área construída.



No entanto, no laudo de avaliação, consta, na letra B do item 1 (fls. 8), a seguinte informação: "Não existe edificação sobre o lote".

Já na descrição do imóvel pertencente à Municipalidade, o art. 1º do projeto de lei o descreve apenas como "um terreno situado na Vila Guiomar", não constando sequer o número do imóvel (que é o nº 73 da Rua Silveiras), e também não informando que, no imóvel, existe "área construída de 1.310,90 m<sup>2</sup> aproximadamente, sendo a projeção térrea de 730,00 m<sup>2</sup>", informação esta que consta apenas do laudo avaliatório (letra A do item 1 (fls. 8)).

**Ou seja, onde não existe área construída, o projeto de lei diz que existe área construída de 610,03 m<sup>2</sup>. E onde existe área construída de 1.310,90 m<sup>2</sup>, o projeto de lei diz que não existe**, ou, ao menos omite a sua existência. **Lembrando que o texto do projeto de lei será o texto da futura lei**, caso o PL seja aprovado por esta Casa.

Realmente, é bastante confuso.

Como bem asseverado pelo parecer econômico-financeiro de fls. 21 a 23, **existem óbices legais à tramitação do PL 25/2020, não merecendo este prosperar tanto do ponto de vista econômico-financeiro quanto do jurídico-legal.**

Conforme se verifica pelo texto do projeto de lei, o imóvel da Municipalidade é avaliado em R\$ 6.943.468,40, e o do particular, em R\$ 3.127.287,54, ou seja, valendo este último menos da



metade do bem municipal, o que não é admitido nem pela doutrina e nem pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup>, para o qual **“a permuta com torna de valores pelo particular é permitida, 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”**.

Segundo as lições de Ricardo Fiuza<sup>3</sup>, **“a eventual desigualdade dos bens pode implicar a complementação em dinheiro, o que guarda mais similitude com a compra e venda, e, como tal, será havida, em sua natureza jurídica, se o complemento for maior que a coisa permutada”**.

Ainda, de acordo com os ensinamentos de Carlos Roberto Gonçalves<sup>4</sup>, **“quando um dos contraentes faz a reposição parcial em dinheiro, a troca não se transmuda em compra e venda, salvo se representar mais da metade do pagamento”**.

Da mesma forma, **também não se admite a torna em forma de serviços a serem realizados**, como pretende o PL 25/2020.

Sobre o tema, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

---

<sup>2</sup> TCU, Acórdão nº 1273/2018 – Plenário, Relator Ministro Vital do Rego, em resposta à Consulta do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Proc. TC 025.715/2017-8, Data da Sessão: 06/06/2018.

<sup>3</sup> in Código Civil comentado, 3ª. edição, São Paulo, Saraiva, 2008, p. 533.

<sup>4</sup> in Direito Civil Brasileiro, 11ª. edição, São Paulo, Saraiva, 2014, p. 272.



**“Permuta de bens imóveis por serviços. Exigência de procedimento licitatório. Art. 17, I, ‘c’, da Lei nº 8.666/93. Precedente** (ADI nº 927-3-MC, DJ 11.11.1994). Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte.” (STF, RE 523220 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Segunda turma, julgado em 02/03/2010)

No mesmo sentido, e mais enfaticamente, sobre o tema igualmente já se pronunciou o Instituto de Administração Municipal – IBAM<sup>5</sup>:

**“(…) pretende o Consulente realizar verdadeira ‘doação em serviços’, o que também não se admite pelo ordenamento jurídico em vigor (…) Constituem atos de improbidade administrativa praticar ato visando fim proibido em lei; conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente, bem como promover doação sem observância das formalidades legais, conforme, respectivamente, arts. 11, I; 10, VII, VIII e XII; e art. 10, III, da Lei nº 8.429/1992.”**

<sup>5</sup> Pareceres IBAM nº 1941/2014 e nº 2598/2017.



“Além da responsabilização em outras esferas, os atos, se concretizados, poderão dar azo ao ajuizamento da ação popular ou ação civil pública, conforme já se manifestou o STJ:

**“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. DANO AO ERÁRIO.** O entendimento predominante é o de que a ação popular subsumiu-se no bojo da ação civil pública, visto que se expandiu a legitimidade do Ministério Público (CF/88) na defesa dos interesses patrimoniais ou materiais do Estado, entendendo-se como patrimônio não apenas os bens de valor econômico, mas também o patrimônio moral, artístico, paisagístico e outros. **Obra pública sem licitação, ou com licitação ilegal, pode sofrer a censura judicial, via ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público** (STJ, REsp. 151.811/MG, Min. Eliana Calmon, j. 16.11.2000).”

“O patrimônio público municipal é representado pelo conjunto de bens móveis e imóveis e, ainda que determinados bens estejam a serviço deste ou daquele Poder, pertence à coletividade, cabendo ao Poder Executivo administrar a sua totalidade, em prol do interesse público, com cautela e zelo.”

O parecer econômico-financeiro de fls. 21 a 23, ressaltou igualmente essa impossibilidade, citando parecer do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que limita a torna de valores à reposição pecuniária e registra a impossibilidade de ela ocorrer em reforma de





imóveis. Para aquela Corte de Contas, 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*)

Enfatiza referido parecer que tal entendimento tem uma razão de ser, mais precisamente dar cumprimento ao disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Nesse sentido, quando houver ingresso de dinheiro aos cofres públicos, o Administrador deve se ater ao disposto no art. 44 da LRF, que, ao cuidar da preservação do patrimônio público, dispõe:

“Art. 44 – **É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integrem 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.”

Eis aí mais um motivo para que, quando não houver equivalência de valores entre os imóveis permutados, a reposição (ou torna) deve, necessariamente, ser pecuniária e não em serviços, como pretende o PL 25/2020.

Como bem concluiu o parecer econômico-financeiro de fls. 21 a 23, o qual corroboramos integralmente, dentre os diversos óbices



à tramitação do PL 25/2020, existe mais esse, relativo ao descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois a aprovação do projeto de lei em tela permitiria “a possibilidade de aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens em despesas correntes, nas reformas de prédios e praças”, em afronta ao art. 44 da LRF.

Em face de todo o exposto, consideramos o PL 25/2020 **ilegal** por afronta a dispositivos da Lei Orgânica do Município, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e, por via reflexa, também **inconstitucional** por afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **dois terços**, nos termos do artigo 36, § 2º, inciso I, alínea “e”, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões divergentes, que respeitamos.

Assistência Jurídica Legislativa, em 31 de agosto de 2020.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**

**OAB/SP 78.046**

