



**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 577**

**PROJETO DE LEI Nº 11.601**

**PROCESSO Nº 70.233**

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, o presente projeto de lei reclassifica e autoriza alienação, mediante permuta, de área pública por área privada, situadas no Bairro Anhangabaú.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 15, e vem instruída com a documentação pertinente – plantas e laudos de avaliação (fls. 07/14); planilha de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 16) e manifestação da Diretoria Financeira, no sentido de indicar, justificadamente, se o projeto atende os termos/parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 17). A descrição perimétrica dos imóveis constam, respectivamente, dos projetados arts. 1º e 2º do projeto, o que o torna apta a ser analisada.

A Diretoria Financeira, órgão técnico que detém a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, informa através de seu Parecer nº 0024/2014, em síntese, que a planilha de fls. 17 aponta impacto nulo com a presente ação e previsão de superávit financeiro tanto para o presente exercício como para os três próximos, concluindo que projeto encontra-se apto para tramitação do ponto de vista financeiro-orçamentário. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo Diretor Financeiro e por Assessor de Serviços Técnicos da Casa, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

É o relatório.



**PARECER:**

A proposta em estudo se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, "caput"), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo, em face de a ele ser atribuída a administração dos bens municipais (art. 72, IV e V, c/c os artigos 107, 108 e 110, I, letra "b"), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

A matéria é de natureza legislativa (art. 13, IX e X, L.O.M.), e a concordância da Câmara constitui quesito indispensável à consecução do objetivo intentado (art. 109, L.O.M.). Também encontra amparo no art. 17, I, "c" c/c o art. 24, X, da Lei federal 8.666/93, consolidada pela Lei federal 8.883/94 e alterada pela Lei federal 9.648/98.

A administração dos bens municipais compreende normalmente a *utilização e conservação* do patrimônio local. **Excepcionalmente**, pode o Município, demonstrada a necessidade ou interesse, *alienar* alguns de seus bens. Exatamente para o caso de alienação, depende o Prefeito de lei autorizadora e do atendimento de exigências especiais impostas pela legislação (em especial, a Lei Federal 8666/93) que traça as exigências administrativas para o contrato alienador e **atenda aos requisitos específicos do instituto utilizado**.

Inicialmente observamos que o projeto de lei reclassifica o bem público, que se pretende permutar, de uso comum do povo para bem dominical, passível de alienação. Tal medida é essencial à viabilidade da permuta – a



desafetação do bem imóvel<sup>1</sup>. Este elemento é essencial à análise da propositura, pelo Soberano Plenário.

Há franca necessidade de lei autorizativa, outrossim, nos termos de remansosa jurisprudência:

“Embargos à execução - Obrigação de Fazer -Permuta de bem público com particular -Outorga de escritura - Necessidade de autorização legislativa - Decurso de tempo que não admite a falta de providências da Prefeitura para o cumprimento da sentença -Recurso não provido.

(TJ-SP - APL: 994061604858 SP , Relator: Marrey Uint, Data de Julgamento: 29/06/2010, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 06/07/2010)”

Como modalidades de alienação, aponta a doutrina a venda, a doação, a dação em pagamento, a permuta, a investidura, a legitimação de posse ou a concessão de domínio.

Em princípio, toda alienação de bem público dominical depende de *lei autorizadora*, de *licitação* (Lei 8.666/93) e de *avaliação* da coisa a ser alienada.

<sup>1</sup> Sob a égide do Código Civil de 1916, Cynthia Alves Burlamaque, naquilo que interessa, assim se manifesta sobre a alienação de bem público: “***Alienação*** - quando o artigo 67 do CCB diz que os bens públicos são inalienáveis, isso significa que o são somente enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins administrativos especiais, i. é, enquanto tiverem afetação pública (destinação pública específica), como as praças, os materiais utilizados no serviço público, etc. Desafetados os bens públicos, através de lei, eles poderão ser alienados como qualquer bem de particular, transformando-se em bens dominiais (há necessidade de lei também para alterar a finalidade do bem quando esta tiver sido determinada por lei, como por exemplo a transformação de um hospital em escola). (\*) “Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever”. (Cfe. Cynthia Alves Burlamaque, “Direito Administrativo e o domínio público”, trabalho inserto no seguinte endereço eletrônico: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1447](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1447), acesso aos 24.06.2014.). Hoje o tema é tratado pelo Código Civil de 2002, nos artigos 98 a 103.



Entretanto, há casos de inexigibilidade dessas formas, quando **incompatíveis com a própria natureza do contrato**, conforme ensina Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

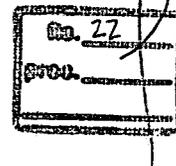
*“A alienação de bens imóveis do patrimônio municipal exige autorização por lei, avaliação prévia e concorrência, sendo inexigível esta última formalidade nos casos de doação, dação em pagamento, permuta, legitimação de posse e investidura, por incompatíveis com a natureza do contrato, que tem objeto determinado e destinatário certo (Lei 8.666, de 1993, art. 17, I).”*  
– grifos nossos.

Ainda, Cynthia Alves Burlamaque ensina que “segundo a Lei 8.666/93, a alienação de bens imóveis depende de (1) prévia avaliação, (2) autorização legislativa no caso de bens de órgãos da Administração Direta e entidades autárquias e fundacionais (não precisa em relação a bens de paraestatais, salvo quando prestadoras de serviço público), e (3) licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos casos de dação em pagamento, doação para outro órgão ou entidade da Administração Pública, permuta, investidura, venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, e alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social por órgãos e entidades da Administração Pública (artigo 17, I).”<sup>3</sup>

Nos termos do projeto apresentado, especificamente conforme disposto no projetado art. 2º, a modalidade de alienação estabelecida foi a **permuta**. Conforme estabelece o art. 17, inc. I, alínea “c”, da Lei de Licitações, a modalidade permuta é permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública. *Todavia, essa expressão está suspensa pela ADIn*

2 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 303.

3 “*Direito Administrativo e o domínio público*”, trabalho inserto no seguinte endereço eletrônico: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1447](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1447), acesso aos 24.06.2014.



nº 927-3<sup>4</sup>, conforme menção expressa no verbete 225 da Lei de Licitações e Contratos Anotada, 2ª Edição, de Renato Geraldo Mendes, Editora Znt, p. 49.

Na definição de Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, *“permuta, troca ou escambo é o contrato pelo qual as partes transferem e recebem um bem uma da outra – bens, esses, que se substituem reciprocamente no patrimônio dos permutantes.” ... “ A permuta de bem público municipal, como as demais alienações, exige autorização legislativa e avaliação prévia das coisas a serem trocadas, mas não exige licitação, pela impossibilidade mesma de sua realização, uma vez que a determinação dos objetos da troca não admite substituição ou competição licitatória em qualquer de suas modalidades (Lei 8.666, de 1993, art. 17, I, “c”).*

Exatamente porque a área pública remanescente de alteração do traçado urbano se tornou inconstruível, e inaproveitável a *outro* particular, permite a Lei de Licitações a sua alienação a *destinatário certo*, sendo, portanto, **caso de inexigibilidade de licitação**, conforme estabelece o art. 17, I, “d”, da Lei de Licitações:

“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:

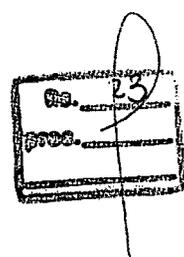
I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, **dispensada esta nos seguintes casos:**

(...)

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

4 A ADIn 927-3 foi promovida pelo Governador do Rio Grande do Sul. A decisão do STF foi proferida em 03/11/93.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 12ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 300.



Assim, compete à Câmara, na análise do presente projeto, verificar se os pressupostos da Lei autorizadora foram cumpridos.

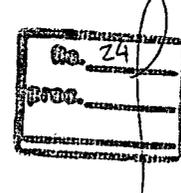
A proposta vem instruída com as plantas, fotos e avaliação prévia, conforme laudo 07/14, e a descrição perimétrica, inseridas no corpo do projeto, nos artigos 1º e 2º. A justificativa (fls. 15), informa que a **permuta possibilitará a regularização da propriedade sobre a área ocupada pela Avenida Nove de Julho, sem a necessidade de utilizar recursos dos cofres públicos para fins de indenização ao particular, considerando que o imóvel municipal objeto da permuta consiste em remanescente da área desapropriada para implantação da mencionada via pública.** Note-se que a desapropriação incidiu sobre imóvel pertencente aos mesmos proprietários, conforme laudos de avaliação.

As avaliações encartadas aos autos demonstram uma equivalência (relativa) de valores. Tal elemento é essencial à legalidade da permuta, pois sua inobservância pode gerar sua invalidade

“AÇÃO POPULAR. PERMUTA DE BEM PÚBLICO. LESÃO AO ERÁRIO. A permuta de bem público por obra de valor consideravelmente inferior e de qualidade questionável desfalca o erário público, expondo-se à invalidação.

(TJ-SC - AC: 446063 SC 2007.044606-3, Relator: Sônia Maria Schmitz, Data de Julgamento: 06/10/2009, Terceira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , de Chapecó)”

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PERMUTA - BEM PÚBLICO - PRELIMINARES - REJEIÇÃO - SUBAVALIAÇÃO DO IMÓVEL PÚBLICO PERMUTADO - INCOMPATIBILIDADE COM OS VALORES PRATICADOS NO MERCADO -- ILEGALIDADE - RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Não obstante seja defeso ao Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, é assegurado ao Poder Judicante o exercício do controle sobre os atos administrativos, a fim de



resguardar os princípios da finalidade, da moralidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, erigidos pela Carta Magna. 2. Havendo fortes indícios de que a avaliação do bem dado em permuta pelo Município encontra-se em patamar sobremodo inferior aos valores praticados no mercado, faz-se imperiosa a manutenção da tutela antecipada deferida, que suspendeu os efeitos do negócio jurídico e a prática de atos de transmissão da propriedade da área. 3. Recurso a que se nega provimento.

(TJ-MG - AI: 10702130561492002 MG , Relator: Corrêa Junior, Data de Julgamento: 22/04/2014, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 07/05/2014)”

Também deve restar demonstrado o interesse público na alienação, o que pode ser extraído da justificativa, consoante transcrição alhures – elemento que deve ser, pelo mérito, aferido pelo Soberano Plenário.

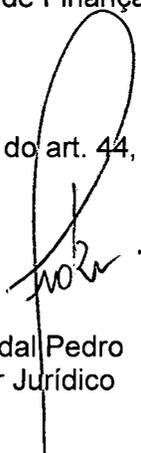
Assim, os elementos fornecidos nestes autos levam a formar um juízo formal de que estão preenchidos os requisitos que autorizam a permuta, na forma proposta pelo projeto apresentado. Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

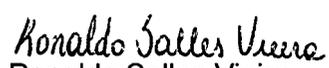
Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do disposto no inc. I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva das Comissões de Finanças e Orçamento e de Infra-Estrutura e Mobilidade Urbana.

(letra “e” do § 2º do art. 44, L.O.M.).

**QUORUM:** maioria absoluta da Câmara

Jundiaí, 24 de junho de 2014.

  
Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico