

RELATÓRIO PRÉVIO Nº 391/95

AUDITORIA GERAL – AUDITOR LUIZ ARCOVERDE C. FILHO

PROCESSO TC Nº 9502296-0;

ASSUNTO: CONSULTA;

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE;

CONSULENTE: RAYMUNDO FRANCELINO ARAGÃO FILHO (PREFEITO);

RELATOR: CONS. ANTÔNIO CORRÊA.

Trata a presente consulta da hipótese de permuta de um prédio público de propriedade da Prefeitura por um outro, de igual valor, de propriedade particular. Questiona-se esta Corte sobre a existência de impedimentos legais e os aspectos que devem ser utilizados.

No vigente ordenamento jurídico brasileiro é permitida a permuta de um imóvel público por outro de propriedade privada. Chegamos a esta conclusão ao analisar a Lei nº 8.666/93, com nova redação dada pela Lei nº 8.883/94, que estabelece normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Com efeito, uma análise sistêmica do mencionada diploma legal, nos revela que é permitida a permuta de um imóvel público por um particular, sendo, inclusive, dispensada a licitação. Todavia, há uma série de exigências que devem ser necessariamente obedecidas sob pena de nulidade do ato. Estabelece o artigo 17 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:”

Registre-se que a permuta, troca, escambo pressupõe a alienação e a aquisição de determinada coisa. No caso, pressupõe a alienação do imóvel que a Prefeitura detém a posse e a aquisição do imóvel de propriedade particular.

Desta forma, a permuta, assim como a alienação de qualquer bem público, está subordinada à presença de *interesse público devidamente justificado e*

prévia avaliação, por força justamente do artigo supratranscrito. Surgem, portanto, duas exigências para a consumação de uma permuta envolvendo bem público.

Prossigue o artigo 17, inciso I da Lei nº 8.666/93:

“I – quando imóvel *dependará de autorização legislativa*, para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, *dependará 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;
.....”

Constata-se da transposição acima a presença de mais uma exigência, além do interesse público devidamente justificado e da prévia avaliação, qual seja: a necessidade da existência de autorização legislativa. Segundo nos afirma o consulente esta exigência já foi atendida, vez que a Câmara Municipal de Santa Cruz de Capibaribe autorizou ao Poder Executivo a proceder a mencionada permuta.

Além disso, a exegese do dispositivo nos revela que a permuta de imóvel público é dispensada de licitação. Cumpre-nos aqui estabelecer uma diferença entre licitação dispensável (art. 24) e licitação dispensada (art. 17, I).

No caso da licitação dispensável é facultada a Administração a realização ou não da licitação. A

escolha está inserida no âmbito do poder discricionário administrativo. Há possibilidade de realização da competição. Por sua vez, a licitação é dispensada quando a dispensa é determinada por lei, escapa, portanto, à discricionariedade do administrador público. A lei declara como dispensada.

Verifica-se, ainda, que a alínea “c” que trata da hipótese de dispensa de licitação em caso de permuta de imóvel remete ao inciso X do artigo 24 dispondo que os requisitos naquele artigo previsto devem ser atendidos. Portanto, ainda há mais exigências. O artigo 24, inciso X trata da dispensa de licitação para compra ou locação de imóvel. Dispõe este dispositivo in litteris:

“Art. 24 – É dispensável a licitação:

.....
X – para compra ou locação de imóvel *destinado ao atendimento das finalidades precípua 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;
.....

Destarte, é condição para revestir a permuta de eficácia os mesmos requisitos exigidos para dispensa na compra ou locação de imóvel. Surgem, portanto, mais duas condições: que o imóvel recebido na permuta seja utilizado para o atendimento de finalidades precípua da Administração e que a aceitação deste imóvel como troca esteja condicionada a necessidades de instalação e localização da Administração.

Registre-se a importância da exigência presente neste dispositivo: a de que a permuta necessariamente esteja condicionada ao atendimento das finalidades precípua da Administração.

Com efeito, é requisito de todo o ato administrativo, seja ele qual for, a finalidade pública, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo discricionário ou regrado – porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica.

Desde que a Administração Pública só se justifica como fator de realização do interesse coletivo, seus atos não de se dirigir sempre e sempre para um fim público, sendo nulos quando satisfizerem pretensões não coincidentes com o interesse coletivo.

A alteração da finalidade expressa na norma legal ou implícita no ordenamento da Administração caracteriza o desvio de poder, que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primordial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador. (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro: 135).

Por fim, resta indubitado que a Lei de Licitações equiparou como condição de legalidade a permuta à dispensa de licitação no caso de compra ou locação de imóvel. Corolário desta equiparação é a necessidade de atendimento às exigências contidas no artigo 26 da Lei nº 8.666/93, que in casu, traz como consequência a necessidade de publicação do ato de permuta na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia do ato.

A publicação do ato de permuta do imóvel público por outro de propriedade particular é medida mais do que salutar. Propiciará a todas as pessoas, reais proprietários do imóvel público, tomar conhecimento do ato dando-lhes oportunidade, desta forma, de questionar a permuta. Atende-se assim ao princípio da publicidade consubstanciado no artigo 37 da Lei Maior do país.

Podemos agora elencar as condições que devem ser atendidas por ocasião da permuta sem as quais os atos que a formalizam de permuta tornar-se-ão eivados de nulidade:

- presença de interesse público devidamente justificado;
- prévia avaliação;
- autorização legislativa;
- atendimento a finalidades precípua da Administração;
- condicionamento a necessidades de instalação e localização da Administração;
- publicação do ato de permuta na imprensa oficial no prazo de 5 (cinco) dias.

À vista do exposto, opino que se responda ao consultante nos seguintes termos:

I – A permuta de um imóvel público por outro de

igual valor de propriedade particular é permitida no vigente ordenamento jurídico brasileiro. É hipótese, inclusive, de licitação dispensada, nos termos do art. 17, inciso I, alínea “c” da Lei nº 8.666/93 com nova redação dada pela Lei nº 8.883/94;

II – Todavia, como condição de eficácia dos atos que consumarão a permuta, deverão ser atendidas uma série de exigências todas decorrentes da Lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, sob pena de nulidade dos mesmos, a saber:

a) presença de interesse público devidamente

justificado (art. 17, **caput**);

b) avaliação prévia (art. 17, **caput**);

c) autorização legislativa (art. 17, I);

d) atendimento a finalidades precípua da Administração (art. 24, X);

e) condicionamento a necessidades de instalação e localização da Administração (art. 24, X);

f) publicação dos atos de permuta na imprensa oficial no prazo de 5 (cinco) dias (art. 26, **caput**);

Recife, 16 de maio de 1995

Luiz Arcoverde C. Filho

– Auditor –