

DIVISÃO TÉCNICA LEGISLATIVA

PARECER

PROJETO DE LEI Nº 4.077/2024

I - DO PROJETO:

Trata-se de parecer acerca do Projeto de Lei nº 4.077/2024, que autoriza o Poder Executivo a permutar terreno de propriedade do Município por benfeitorias em via pública com a empresa MinaBrasi Terraplenagem e Construções Ltda.

Em síntese, a proposta consiste em transferir para a beneficiária terreno municipal de 4.331,02 m², competindo à empresa, em troca, a construção de pista de caminhada, construção de rampa de acesso, revitalização de trevo e fornecimento e instalação de dois abrigos de passageiros.

Além disso, há previsão de desafetação de 7.031 m² de área verde, com a imposição à empresa de plantio de mudas a título de compensação.

Para tanto, passa-se à análise pormenorizada da proposta.

II - DA ANÁLISE:

Quanto ao instituto da permuta, é necessário o exame dos seguintes requisitos: 1) interesse público; 2) autorização legislativa, 3) prévia avaliação dos bens e 4) licitação.

No que tange ao primeiro, inquestionável a presença do interesse público, visto que as melhorias propostas no projeto a serem executadas pela empresa visam à construção de equipamentos públicos para atender a toda a coletividade. Porém, observa-se que não houve o cumprimento dos dois últimos requisitos, o que inviabiliza a autorização legislativa.

Para a avaliação dos bens, o Executivo se limitou a informar o valor venal do imóvel público a ser permutado, qual seja, R\$ 939.818,00, conforme boletim anexo do Cadastro Imobiliário Municipal. Contudo, é cediço que o valor venal, geralmente utilizado para fins fiscais, não reflete o real valor que um imóvel poderia alcançar em uma transação de mercado.

A venda ou permuta por um valor inferior ao de mercado implica prejuízos financeiros para o município, lesando os cofres públicos, o que

inclusive pode configurar ato de improbidade administrativa, conforme Lei Federal nº 8.429/1992:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa **lesão ao erário** qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

[...]

IV - permitir ou facilitar a alienação, **permuta** ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, **por preço inferior ao de mercado**; (gn)

Portanto, é fundamental que seja utilizado método técnico para obter a real avaliação do imóvel, utilizando o valor de mercado como referência, para assegurar que o município não sofra perda patrimonial.

4 - Em relação à licitação, é preciso destacar que, em regra, esta é dispensada nas permutas, em razão da determinação dos objetos envolvidos, o que inviabiliza a participação de outros fornecedores além do proprietário do imóvel pretendido pela Administração Pública. Assim preconizam os arts. 25 e 26 da Lei Orgânica Municipal e o art. 76, I, "c", da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, nos casos em que não se discute objetos certos e determinados, mas passíveis de serem entregues ou executados por qualquer interessado, é imprescindível a instauração de processo licitatório que garanta a participação de todos e viabilize a ampla competitividade para a obtenção de proposta mais vantajosa. Trata-se de corolário de princípios constitucionais que tutelam a isonomia, a imparcialidade e a eficiência na administração pública.

Nesse sentido manifestou o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na Consulta nº 09/00531410 (Parecer nº COG – 605/09):

É evidente que a dispensa de licitação para a permuta não é aplicada à generalidade dos casos, mas somente quando envolvidos objetos certos e determinados, por sua vez, indispensáveis a atender o interesse público. Caso contrário, será necessário o lançamento de processo licitatório na modalidade concorrência, sob pena de nulidade da permuta [...]

Assim também determinou a União quanto aos bens públicos federais, na Lei nº 9.636/98:

Art. 30 § 2o Na permuta, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

No presente caso, não obstante a grandeza do projeto apresentado, verifica-se, por qualquer ângulo, o descumprimento deste requisito.

Conforme se extrai da exposição de motivos, é possível interpretar que a permuta consiste em proposta apresentada pela empresa, que possui interesse no imóvel da Prefeitura e busca adquiri-lo diretamente, sem se submeter a um processo licitatório, remunerando o Poder Público por meio da execução de melhorias na urbanização da entrada do Município.

Caso se entenda que a medida, na verdade, é de iniciativa do gestor, verifica-se que o Executivo pretende adquirir/contratar as obras e quitá-las por meio da entrega de um bem público, já definindo a empresa vencedora/a ser contratada, sem a realização de processo licitatório.

Importante ressaltar, nessa oportunidade, que não se discute a possibilidade de permuta de imóvel público como forma de pagamento pela execução de obras contratadas, o que deve vir previsto especificamente no edital de convocação do certame.¹ O que se questiona é a entrega de um bem para pagamento sem licitação.

Esclarece o trecho abaixo:

Partindo do pressuposto de que sempre haverá mais de um interessado na execução de uma obra, que a Administração Municipal não pretende incorporar a seu patrimônio um bem determinado, já existente, insubstituível, e que é de interesse público a contratação mais vantajosa para a Administração, a permuta por obra deverá, necessariamente, ser precedida de licitação pública, na modalidade concorrência. (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na Consulta nº 09/00531410 - Parecer nº COG – 605/09).

¹ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Processo nº 1144850; Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Processo CON – 09/00531410.

Portanto, para a concretização das melhorias a serem adquiridas pelo Município, é necessária a realização do quarto requisito, de forma a garantir a competitividade e a obtenção da melhor oferta.

Não se pode perder de vista, ainda, que sendo a proposta oriunda do particular – conforme informa a exposição de motivos –, coube a ele, e não ao próprio Poder Público, a elaboração das sugestões e indicação das soluções a serem implementadas. Tal circunstância coloca em questionamento se referidas medidas – e a forma de fazê-las – são realmente o melhor para o interesse público, se consistem na melhor proposta de infraestrutura urbana e de solução para as questões de mobilidade eventualmente existentes naquele local, e se também foram pensadas as obras e os serviços preliminares necessários (redes pluviais, medidas de preservação/proteção ambiental etc.).

Se para fins de licitação a legislação hoje exige que a administração realize estudos técnicos preliminares e termo de referência, com indicação das soluções possíveis e as razões de adoção de uma ou outra, inclusive com análise sob o ponto de vista da sustentabilidade, não menos certo que, nesse caso, deveria a administração se cercar de estudos e análises técnicas que possibilitem averiguar se a proposta apresentada pela empresa são as que mais satisfazem o interesse público, com observância da economicidade e dos princípios da sustentabilidade.

Podemos citar, como exemplo, a previsão de adoção das técnicas de engenharia focadas em preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, conforme preceitua a Lei Complementar Municipal nº 4.521, de 06.12.2021 (urbano verde).

Desta forma, o que a proposta traz – segundo se extrai da exposição de motivos – é a transferência de bem pertencente ao Município, em troca de obras em espaços públicos, obras estas definidas segundo as diretrizes do particular, e não com base em projeto de urbanização desenvolvido ou, no mínimo, submetido a análise, verificação e adequação técnica pela própria administração.

Em outro ponto, observa-se, ainda, que pretende o Poder Executivo desafetar “da condição de área verde a extensão dos imóveis permutados com 7.031 m² (sete mil e trinta e um metros quadrados)”. Em contrapartida, a empresa beneficiada deverá firmar Termo de Compromisso de Compensação Florestal com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, objetivando o plantio e cuidado de mudas em área de propriedade do Município, e efetuar o plantio de mudas em toda a extensão da pista de caminhada a ser construída.

Primeiramente, o projeto não se fez acompanhar do levantamento topográfico e memorial descritivo de toda a área desafetada, possibilitando identificar claramente quais bens estão contemplados na proposta. Outrossim, o projeto faz referência a uma área com extensão de 7.031 m², causando dúvidas diversas, haja vista que a referência se dá por extensão, mas a indicação foi efetuada em área quadrada.

Tal medida gera diversos questionamentos do ponto de vista ambiental. Primeiramente, não se sabe quais intervenções o particular irá fazer na área eventualmente a ser recebida. A desafetação de uma área verde para outros usos significa a perda de vegetação original, que muitas vezes possui um valor ecológico inestimável (habitats para a fauna local, regulação do microclima, mitigação de enchentes e manutenção da qualidade do ar, por exemplo).

A medida, ainda, não resulta em uma ampliação real das áreas verdes. O terreno já é propriedade do município e, portanto, poderia ser desenvolvido diretamente pela Prefeitura para aumentar a cobertura verde sem a necessidade de permuta. O Poder Público tem a capacidade (dever) de realizar plantios e manutenção de mudas de forma autônoma, sem depender de compromissos de compensação por parte de empresas beneficiadas.

Plantar mudas ao longo de uma pista de caminhada pode ser esteticamente agradável, mas é ambientalmente insuficiente. Essas áreas de plantio geralmente são limitadas em espaço e não oferecem o mesmo nível de biodiversidade ou benefícios ecológicos de uma área verde consolidada, ainda mais com a extensão de mais de sete mil metros quadrados. As áreas lineares ao longo de pistas de caminhada também estão mais suscetíveis a danos devido ao tráfego humano e à compactação do solo.

E se não bastasse isso, relembramos que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem jurisprudência consolidada de que a desafetação de área verde só pode ser validada mediante a **instituição de nova área** com dimensões iguais, preferencialmente na mesma região, não servindo, assim, o simples plantio de mudas em um terreno que já é protegido como instrumento de compensação. Reflorestar já é um dever do poder público.

Deste modo, vislumbra-se uma proposta de compensação insuficiente, sendo essencial que o município busque alternativas que não envolvam a perda significativa de áreas verdes estabelecidas e que promovam a real ampliação e manutenção dessas áreas, garantindo benefícios ecológicos e de qualidade de vida para a população a longo prazo, sob pena de representar um retrocesso em termos de políticas ambientais.

III - DA CONCLUSÃO:

Pelo exposto, não obstante a importância da proposta em prol do nosso município, o projeto apresenta vícios que comprometem a sua regular tramitação. Assim, diante da ausência de avaliação fidedigna, de procedimento licitatório e de compensações ambientais suficientes, a Divisão Técnica Legislativa opina pela rejeição do projeto.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Ponte Nova, 31 de julho de 2024.

Cássia Niquini S. V. Chaves
Assessora Legislativa

Edinei dos Santos
Assessor Legislativo