

VOTO

Cuida-se de consulta formulada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), Exmo. Sr. Esteves Pedro Colnago Junior, acerca da possibilidade de ser praticado o chamamento público para fins de permuta de imóveis; e, caso este resulte em mais de uma proposta, de ser promovida a contratação direta prevista no art. 17, inciso I, alínea "c", da Lei 8.666/1993, c/c o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, elegendo uma das propostas de permuta apresentadas. Além disso, o consulente indaga se é possível a permuta com torna de valores pelo particular (peça 1).

2. A presente consulta deve ser conhecida por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do RITCU.

II

3. A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), após analisar o assunto, manifestou-se pelo conhecimento da consulta, para ser respondido ao consulente que:

(i) não é possível, na permuta de imóveis da União, o uso do chamamento público como instrumento de "licitação simplificada" previamente à contratação porque o art. 30, § 2º, da Lei 9.636/1998, derogando tacitamente a previsão de dispensa de licitação constante do art. 17, inciso I, "c", da Lei 8.666/1993, estabelece que, havendo condições de competitividade, deve ser realizado procedimento licitatório, que, em regra, deverá ser na modalidade concorrência, de acordo com o disposto no art. 17, inciso I, da Lei 8.666/1993, mas podendo ser na modalidade leilão, caso a aquisição do bem público tenha derivado de procedimento judicial ou de dação em pagamento (art. 19, inciso III, da Lei 8.666/1993); e

(ii) é possível permuta de imóveis com torna de valores pelo particular, desde que esses valores não configurem a transação como sendo compra e venda de imóveis. Assim, enquanto não for editado normativo sobre a matéria, o percentual máximo aceitável do valor da torna em dinheiro deve ter como limite 50% do valor do imóvel ofertado pelo particular.

4. Para a referida unidade técnica, a Lei 9.636/1998, que dispõe, entre outros, sobre administração e alienação de bens imóveis de domínio da União, derogou tacitamente o art. 17, inciso I, alínea "c", da Lei 8.666/1993, que dispensa a licitação em caso de permuta de imóvel que atenda aos requisitos do inciso X do art. 24 desse último normativo legal.

5. Isso porque, aquele primeiro normativo teria regulado diferentemente a questão da exigência de procedimento licitatório no caso de permuta de bens imóveis da União quando estabeleceu que, "**havendo condições de competitividade, os procedimentos licitatórios previstos em lei deverão ser seguidos**" (art. 30, § 2º).

6. Tal interpretação se baseou na aplicação dos princípios da especialização e da **lex posterior**, os quais dispõem, respectivamente, que lei especial (Lei 9.636/1998 – regulamenta alienações de bens imóveis da União) tem prevalência sobre lei genérica (Lei 8.666/1993 – regulamenta licitações e contratos em nível nacional); e que lei posterior prevalece sobre lei anterior.

7. Assim, para a Selog, "realizada a prospecção de mercado e identificando-se mais de um imóvel apto a atender a necessidade da Administração, obrigatoriamente deverá ser realizada a licitação, que, segundo o disposto no art. 17, inciso I, da Lei 8.666/1993, deverá ser, em regra, na modalidade concorrência, mas podendo ser na modalidade leilão, caso a aquisição do bem público tenha derivado de procedimento judicial ou de dação em pagamento (art. 19, inciso III, da Lei 8.666/1993)".

8. Além do mais, segundo entendeu a unidade técnica, a Lei de Licitações utilizaria o termo “procedimento licitatório” como sinônimo de “licitação”, não incluindo ali os casos de procedimentos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação). Mencionou nesse sentido vários artigos da lei que especificou no § 19 da instrução transcrita no relatório retro.

9. Ainda, registrou que “se só existir um imóvel que atenda à necessidade da Administração, será caso de inexigibilidade de licitação por impossibilidade fática de realização de processo de competição”.

10. Apesar de todas essas considerações, a Selog ponderou que:

Uma outra possibilidade interpretativa seria a de que a Lei 9.636/1998 não regulou de forma distinta o disposto na Lei 8.666/1993. Pelo contrário, ela estaria reforçando o que esta dispõe, uma vez que nos casos em que houver competitividade deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, no caso a Lei 8.666/1993. Desse modo, a Lei 9.636/1998 não estaria implicitamente revogando o que está na Lei Geral de Licitações, mas enfatizando-a. Nesse entender, havendo competitividade, deve o gestor proceder à realização da concorrência com todos os procedimentos dispostos no art. 17, I, da Lei 8.666/1993, mas, possuindo o imóvel desejado as características específicas definidas pelo art. 24, X, da Lei 8.666/1993 - mesmo que existam outros disponíveis que se enquadrem nos mesmos requisitos -, deve a licitação ser dispensada com base no art. 17, inciso I, “c”, da Lei 8.666/1993, não havendo esfera de discricionariedade para o gestor. É um imperativo legal.

11. Embora tenha feito a ponderação supra, ressaltou que a Lei 9.636/1998 “ao estipular o condicionante de haver possibilidades de competitividade, (...) deixou claro que isso implicaria a realização do procedimento licitatório, não a sua dispensa. Não faria sentido a lei colocar esse condicionante e, ao final, desejar que a licitação fosse dispensada”.

12. No tocante ao chamamento público, a Selog frisou que “por ser obrigatória a realização de procedimento licitatório, não se mostra eficiente realizar o chamamento público, como forma de ‘licitação simplificada’, para posteriormente realizar o procedimento licitatório”. Concluiu: “havendo a necessidade de realização de procedimento licitatório para a permuta (exceto se, no caso concreto, a União justifique que somente um imóvel atende ao seu interesse, o que ensejará a sua contratação por inexigibilidade de licitação), o chamamento público, nesse caso, se torna desnecessário”.

13. Relativamente à torna de valores, a Selog frisou que, apesar de alguns doutrinadores não admiti-la nos contratos de permuta de bens, “a maioria reconhece a possibilidade de pagamento parcial em dinheiro nas transações de permuta de imóveis desde que o valor em dinheiro não ultrapasse o do bem oferecido pela parte”.

14. Quanto a regras federais que regulariam o assunto, a unidade técnica mencionou disposição genérica, contida na IN/SPU 4/2010 (nas permutas de imóveis da União, “apurada diferença em favor da União e previamente à assinatura do contrato, deverá ser paga através de DARF”), que sinaliza para a possibilidade de torna em valores, mas não fixa limite quantitativo.

15. Assim, considerando, dentre outras, o interesse da União em permutar imóveis e o fato de a Lei 8.666/1993 já estabelecer percentuais máximos de adequação quantitativa decorrente de imprecisão ou imprevisão inerente ao objeto contratado (art. 65, §1º), entendeu razoável e legítimo a utilização do mesmo limite de 50% estabelecido no referido parágrafo da lei para reforma de edifício ou de equipamentos. Isto posto, a proposta seria de que o limite de torna em dinheiro pelo particular, no caso de permuta de imóveis da União, seja, no máximo, de 50% do valor do imóvel do particular.

III

16. Este relator, considerando que o tema tratado envolve contexto rotineiramente examinado no âmbito de competência da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), solicitou-lhe parecer sobre a matéria. A referida unidade técnica manifestou-se em sentido contrário à Selog quanto aos tópicos “chamamento público” e “dispensa de licitação nas permutas”.

17. Propôs que fosse respondido ao consulente que:

(i) é permitida a utilização do chamamento público para permuta de imóveis da União, desde que seja utilizado como instrumento de pesquisa prévia de preços, contendo cláusulas que atendam aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, sem perder de vista a possibilidade de utilização de outras fontes de pesquisa prévia como parâmetro, a exemplo de permutas realizadas anteriormente por órgãos ou entidades, públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados;

(ii) caso o chamamento público resulte em mais de uma proposta, a União pode promover a contratação direta, mediante dispensa de licitação, condicionada ao atendimento dos requisitos constantes no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, ou realizar o procedimento licitatório, nos termos do art. 30, § 2º, da Lei 9.636/1998, devendo-se observar a adequada motivação e justificativa para se adotar a opção escolhida;

18. Para a SecexAdmin, não se configura incompatibilidade entre a lei nova (Lei 9.636/1998) e a anterior (Lei 8.666/1993). Ressaltou que “(...) não se pode olvidar que o princípio **lex posterior derogat legi priori** (‘lei posterior derroga leis anteriores’) também deve ser conciliado com o princípio **leges posteriores ad priores pertinent, nisi contrarie sint** (‘leis posteriores pertencem à primeira, se entre elas antagonismo não há’)”.

19. Segundo destacou, mostra-se importante uma leitura sistêmica dos dispositivos legais que regem a matéria, para se verificar a possibilidade de harmonizá-los e extrair o sentido e o alcance de cada um deles.

20. Desse modo, por analogia, ao fazer um paralelo entre o instrumento de permuta e o contrato de compra e venda, considerando que este é uma evolução daquele, sendo ambos uma relação obrigacional que se diferem apenas pela forma de pagamento, entendeu que o primeiro “deve estar inserido dentro das hipóteses de licitação dispensável, tendo em vista que o art. 17, inciso I, alínea “c”, da Lei 8.666/1993 exige a observância dos mesmos requisitos que são exigidos para ‘a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração’, constantes do inciso X do art. 24 da mesma Lei”. Assim, ressaltou não ser razoável que o instrumento de permuta observe norma mais rígida do que aquela observada na compra e venda de imóveis.

21. Logo, a Lei 9.636/1998 (art. 30, § 2º) não teria vedado, expressa ou tacitamente, a possibilidade de que fosse feita dispensa de licitação em casos de permuta. Ao contrário, no seu entender, “a regra posterior não inutilizou a regra geral anterior, mas reforçou a possibilidade de utilização de procedimento licitatório para a permuta de imóveis, trazendo um sentido de complementariedade, não havendo qualquer tipo de ingerência no campo da aplicabilidade da norma anterior, que tão somente tratou de hipótese na qual a licitação pode ser dispensada em razão do objeto a ser contratado”.

22. Em relação ao chamamento público, ressaltou a SecexAdmin que o procedimento pode ser utilizado para fins de pesquisa prévia de preços e que, nestas condições, sendo garantida a devida publicidade, o resultado “será capaz de auxiliar o gestor na tomada de decisão e na materialização da transparência para as aquisições desse tipo de bem por meio de permuta”.

23. Alertou, contudo, para dois aspectos. O primeiro, refere-se à importância de o gestor, quando da utilização do chamamento público, estabelecer objetivamente as características do imóvel desejado, “de modo a garantir que os princípios da impessoalidade e da isonomia entre os interessados sejam observados, uma vez que exigências de caráter restritivo podem afetar a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração”. O segundo é relativo à relevância de serem utilizadas outras fontes de pesquisa de preço para subsidiar a permuta de imóveis, “a exemplo de permutas realizadas anteriormente por órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados no assunto”.

24. Concluiu, dessa forma, que, “sendo possível a aplicação do instrumento do chamamento público para fins de pesquisa prévia de preços, em situações nas quais esse instrumento resulte em mais de uma proposta de permuta, entende-se que compete ao gestor público decidir pela contratação direta insculpida no art. 17, inciso I, alínea “c”, da Lei 8.666/1993, ou pela realização de procedimento licitatório, nos termos do art. 30, § 2º, da Lei 9.636/1998, devendo-se observar a adequada motivação e justificativa para se adotar a opção escolhida”.

25. Por fim, ponderou que:

39. (...) uma análise sistemática dos dispositivos legais pode ocasionar uma maior economia para os cofres da União, tendo em vista que, conforme destacado pela própria Secretaria de Patrimônio da União (SPU), os gastos com locação ultrapassaram o montante de R\$ 1,4 bilhão somente no exercício de 2016. Ademais, é importante mencionar que a União detém mais de dezoito mil imóveis que estão desocupados, consoante notícia veiculada pela imprensa em março de 2017 (<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/03/governo-gasta-fortuna-com-alugueis-e-tem-18-mil-imoveis-desocupados.html> - acesso em 8/1/2018), implicando gastos com depreciação, manutenção, reforma, vigilância, além dos riscos de invasão dos imóveis em desuso.

40. A permuta de bens imóveis pela União permitiria a redução desses gastos com locação, tendo em vista a viabilidade jurídica de substituição de imóveis que não estão sendo utilizados e que não suportam a estrutura física e de pessoal de órgãos públicos por imóveis que atendam a essas necessidades.

41. Vale ressaltar que, em um eventual cenário no qual a União pretenda descontinuar o pagamento de determinado aluguel para adquirir outro imóvel ou mesmo procurar um imóvel com preço de locação inferior, além dos valores que foram dispendidos no aluguel propriamente dito, devem ser analisados os custos incorridos com a mudança e a reestruturação física dos imóveis, pois tais valores serão expressivos, a depender do espaço físico utilizado pelo órgão. Portanto, torna-se imprescindível que todos os custos que já foram realizados e os que podem vir a ser realizados sejam considerados em avaliação, a ser feita pela União, acerca da possibilidade de permuta de imóveis.

26. Em relação à possibilidade de permutar imóveis com torna de valores pelo particular, a SecexAdmin perfilha do desfecho proposto pela Selog. Concluiu que:

Ante a ausência de previsão legal no âmbito do Direito Público para adoção da permuta com torna, por analogia, entende-se que é possível aplicar os preceitos seguidos no âmbito do Direito Privado no caso de permuta de imóveis, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, assim como ocorre na relação entre particulares, a fim de evitar que a permuta passe a ser configurada como uma transação imobiliária de compra e venda.

IV

27. No tocante à divergência fundamental entre os entendimentos esposados pelas unidades técnicas que atuaram no processo, consistente na eventual derrogação tácita do art. 17, inciso I, alínea “c”, da Lei 8.666/1993 pelo § 2º do art. 30 da Lei 9.636/1998, considero mais adequada a linha interpretativa que harmonize o convívio dos normativos que regulam a matéria, deixando de assumir a derrogação tácita do referido dispositivo.

28. A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe que, ressalvados os casos especificados na legislação, as alienações devem ser contratadas mediante processo de licitação pública. Em sintonia com o comando constitucional, a Lei 8.666/1993 impõe, em regra, a realização de licitação na alienação de bens imóveis.

29. Por seu turno, a licitação decorre naturalmente de um contexto de viabilidade de competição. Logo, em ambiente onde se configura a possibilidade de competitividade, as alienações devem ser precedidas da devida licitação. Essa é a regra geral.

30. Ocorre que a permuta, espécie do gênero alienação, albergada por permissão constitucional, é uma das hipóteses em que o afastamento da licitação é possível. Isso porque a Lei 8.666/1993 dispensa de licitação quando é caso de permuta de bem imóvel que atenda aos requisitos constantes do seu art. 24, inciso X (“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”).

31. A Lei 9.636/1998, quando tratou de permuta, estabeleceu que, havendo condições de competitividade, deveriam ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei. Parece-me que nada mais fez, no âmbito da União, do que dar concretude ao ditame da Carta Magna e, ao mesmo tempo, reforçar as disposições já contidas na Lei de Licitações. O fato é que a Lei 9.636/1998 não tratou da hipótese de dispensa de licitação e não poderia ser diferente, haja vista não ser ela norma geral apta a disciplinar hipóteses de contratação direta.

32. Não me parece correto, portanto, concluir que a Lei 9.636/1998 tenha força normativa para derogar o dispositivo da Lei 8.666/1993, que dispensa a licitação no caso de permutas, dispositivo esse que permite, mesmo frente a ambiente concorrencial ou, como dispõe a Lei 9.636/1998, em “condições de competitividade”, que a licitação seja afastada (dispensada) para que a contratação ocorra diretamente.

33. Em resumo, a permuta é um instituto que permite a dispensa de licitação. O requisito essencial para a pretendida dispensa, com fulcro no art. 17, inciso I, alínea “c”, c/c o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, é a comprovação das necessidades de instalação e localização que condicionem a escolha do imóvel a ser permutado. Tal condição foi conferida pela Lei de Licitações, não derogada, a meu ver, pela Lei 9.636/1998.

34. Logo, frente a uma permuta, admite-se a possibilidade de o administrador público realizar a licitação, com base no art. 17, inciso I, da Lei 8.666/1993 c/c art. 30, § 2º, da Lei 9.636/1998, ou dispensá-la, nos termos do art. 17, inciso I, alínea “c”, do primeiro diploma legal. A opção eleita, entretanto, deve estar formalmente justificada nos autos do processo.

35. Dessa forma, o art. 30, § 2º, da Lei 9.636/1998 deve ser interpretado em conjunto e em sintonia com a previsão da dispensa de licitação prevista no art. 17, inciso I, alínea “c”, da Lei 8.666/1993.

36. A propósito, não é demais enfatizar, como fez a Selog, que, existindo apenas um imóvel que atenda à condição exposta na lei, não será caso de dispensa, mas sim de inexigibilidade de licitação por absoluta inviabilidade de competição, e, por conseguinte, de realização do certame licitatório. Acaso mais de um imóvel atenda aos requisitos legais, caberá ao gestor, como dito acima, optar pela licitação ou sua dispensa, opção a ser devidamente justificada, sempre tendo em conta a alternativa mais vantajosa para o erário. Veja-se que, preliminarmente, avalia-se a viabilidade de competição. Em caso

negativo, caracteriza-se a inexigibilidade. Do contrário, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa.

37. A respeito do fato de que é possível a realização de dispensa de licitação na hipótese de haver mais de um imóvel que atenda à necessidade da Administração, e considerando que a Lei de Licitações iguala o procedimento a ser adotado nas permutas àquele relativo às aquisições e locações, aplica-se, a meu ver, ao tema ora tratado, as considerações do **Ministro Benjamin Zymler** no voto que fundamentou o Acórdão 2.420/2015-TCU-Plenário, **verbis**:

(...)

23. Parte da doutrina tem considerado que a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, na verdade, configuraria situação de inexigibilidade, devido à ausência de competitividade, pois somente um único imóvel seria capaz de atender ao interesse da Administração.

24. Nesse sentido, alguns julgados desta Casa, a exemplo dos Acórdãos 1.816/2010 e 5.948/2014, ambos da 2ª Câmara, consideraram ser necessária a comprovação de que a escolha de um imóvel que, em face das suas características de instalação e localização, seja o único capaz de atender às necessidades da Administração. Caso contrário, seria inaplicável a contratação direta fundamentada na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso X, da Lei n. 8.666/1993.

25. Penso, todavia, que tal entendimento possa ser aperfeiçoado. De fato, realmente me parece mais adequado o enquadramento da aquisição/locação [**le permuta, a meu juízo**] de imóveis como hipótese de dispensa de licitação, tal como efetivamente definido pelo legislador da Lei 8.666/1993, e não como situação de inexigibilidade de licitação, conforme defendido por alguns juristas. Não existe, em geral, um único imóvel que atenda às necessidades da Administração, o que seria um caso de inviabilidade de competição, em que aplicar-se-ia o instituto da inexigibilidade de licitação. Muitas vezes, uma pluralidade de imóveis atende aos requisitos do Poder Público, sem que isso implique na necessidade de licitar, pois torna-se inviável ou extremamente difícil estabelecer um torneio em que seja realizada uma seleção com critérios estritamente objetivos, dentro dos princípios norteadores da licitação, e que assegure a obtenção da melhor contratação dentre todas as possibilidades possíveis. (acréscimo e grifo nosso)

26. O art. 24 da Lei 8666/93 indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la. Já no caso de inexigibilidade, a licitação é inviável, ou seja, impossível de ser realizada, tendo em vista fatores que impedem a competitividade. (...)

27. Dentre os vários imóveis que podem satisfazer às condições desejadas pela Administração para ocupação, encontra-se na esfera do poder discricionário do gestor público a efetivação de sua locação [**permuta**] por dispensa de licitação, bem como os motivos adotados para a seleção, que não estão necessariamente atrelados apenas ao valor de aluguel, sendo possível – e até desejável – a consideração de outros critérios. Contudo, deve ser observado que o art. 26 da Lei de Licitações e Contratos exige adequada motivação para a opção escolhida e a demonstração de que o valor da contratação resultante esteja compatível com parâmetros de mercado. (acréscimo e grifo nosso)

28. Insta salientar que mesmo na contratação direta é imprescindível atentar para a fundamentação dos atos e a devida formalização do procedimento administrativo, demonstrando inequivocamente que os critérios utilizados de seleção resultaram na contratação mais vantajosa para a Administração Pública e na observância dos princípios fundamentais aplicáveis às contratações públicas.

29. Também devem ser observados os requisitos objetivos previstos em lei, interpretados pela jurisprudência desta Corte de Contas em diversos julgados, a exemplo do Acórdão 1.340/2009-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa:

“6. O enquadramento no dispositivo supra requer, basicamente, o atendimento a quatro requisitos, quais sejam: i) imóvel deve ser destinado ao atendimento das finalidades preçípua da Administração; ii) escolha deve ser balizada pelas necessidades de instalação e localização do

órgão ou entidade; iii) preço deve ser compatível com o valor de mercado; e iv) importância a ser despendida deve ter sido apurada por avaliação prévia.”

38. Registro, por pertinente, deliberação mais recente no mesmo sentido, cujo redator foi o próprio **Ministro Zymler** (Acórdão 5.244/2017- TCU-1ª Câmara), em que o TCU deixou assente que a existência de um único imóvel apto a, por suas características de instalação e localização, atender às finalidades principais da Administração não é requisito para a contratação por dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, mas sim de inexigibilidade (Informativo de Licitações e Contratos deste Tribunal 327/2017). Segundo o referido informativo:

Ao defender [**Ministro Zymler**] a “possibilidade de se adquirir imóvel por dispensa, mesmo que não tenha sido caracterizada a inexigibilidade de licitação”, o revisor colacionou decisão do STJ que traz, em seu bojo, doutrina de Marçal Justen Filho no sentido de que a conclusão acerca da caracterização da inexigibilidade de licitação “faz-se em momento logicamente anterior ao do reconhecimento da dispensa. Num primeiro momento, avalia-se se a competição é ou não é viável. Se não for, caracteriza-se a inexigibilidade. Se houver viabilidade de competição, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa”. O revisor sustentou ainda que, ao prever a possibilidade de dispensa de licitação para a aquisição de imóveis, o legislador “deve ter antevisto as dificuldades em se estabelecer um critério objetivo de avaliação de propostas ante as inúmeras variáveis que acompanham a seleção de tal espécie de objeto (localização, área, proximidade de serviços públicos, qualidade das instalações, segurança da região, facilidade de acesso, custos condominiais, dentre outros)”

39. Quanto à possibilidade da realização de chamamento público previamente a eventuais permutas, considero, na esteira da SecexAdmin, a prática possível e salutar. Porém, ao contrário desta unidade técnica, entendo que tal mecanismo se destina a prospectar mercado, em uma consulta pública, impessoal e eficiente, e não à prévia pesquisa de preço. Consubstancia-se em processo de identificação de eventuais imóveis passíveis de atender às necessidades da Administração.

40. Na hipótese de identificação de alguns imóveis elegíveis, há que se utilizar outras fontes de preços para se certificar de que aqueles ofertados para cada um deles estejam consentâneos com os de mercado, considerando suas especificidades, a exemplo de permutas realizadas anteriormente por órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados no assunto, dentre outros, como apontou o órgão instrutivo.

41. No tocante à torna de valores, acompanho a análise feita pela SecexAdmin no sentido de que, na ausência de previsão legal no âmbito do Direito Público para adoção da permuta com torna, por analogia, é possível que se aplique os preceitos seguidos no âmbito do Direito Privado, admitindo a prática, desde que o valor da diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União. Isto para evitar que a permuta passe a ser configurada como uma transação imobiliária de compra e venda. Destarte, acompanho o desfecho proposto uniformemente por ambas as unidades técnicas que atuaram nos autos.

42. Por fim, pondero que este Tribunal não pode, em suas análises e deliberações, dissociar-se da conjuntura enfrentada pela União. Peremptoriamente realçada pela Secretaria de Patrimônio da União (peça 7, p.8), a escassez de recursos orçamentários e financeiros constitui-se em extraordinário entrave na condução da política de gerenciamento dos imóveis a ela pertencentes.

43. De acordo com informações extraídas do TC 026.095/2017-3, é substancial o gasto anual com locações por parte da Administração Pública Federal (APF), ultrapassando R\$ 1,4 bilhão, em 2016 (entre 2011 e 2016, R\$ 7,3 bilhões) em contraponto, ressalto, à receita obtida com a carteira de imóveis de apenas R\$ 652 milhões.

44. Isso, a despeito de a própria União ser proprietária de milhares de imóveis desocupados (cerca de 18 mil).

45. O que ocorre, basicamente, é que muitas vezes os imóveis disponíveis, no que tange à área do terreno, área construída, tipologia da edificação e localização, não atendem às necessidades dos órgãos públicos solicitantes. E, na hipótese de atenderem, muitas vezes não podem ser utilizados ante seu estado precário ou, ainda, pela inadequação para o uso (por exemplo, pelo alto custo para implantação de uma estrutura de cabeamento de rede). Neste contexto, o órgão interessado termina por recorrer à locação, o que leva à situação acima ilustrada.

46. Entretanto, ante a conjuntura econômica atual até mesmo esse recurso encontra-se prejudicado. Realço que, conforme informado pela SPU, a tentativa de alienação de imóveis não tem se mostrado frutífera o bastante, ante, essencialmente, a baixa manifestação de interesse, a deficitária situação dos imóveis e o alto preço de avaliação feita pela CAIXA.

47. Desta forma, a União, ao tempo que possui inúmeros imóveis desocupados, com custos significativos com manutenção (estimativa de despesa apenas para imóveis funcionais desocupados em 2018 de R\$ 3 milhões/ano), depende vultuosos recursos com a locação de outros, a exemplo do CNPQ que depende R\$ 35 milhões/ano, cerca de 46% de seu orçamento de custeio, pela locação do imóvel que ocupa.

48. Como consignou a SecexAdmin:

A permuta de bens imóveis pela União permitiria a redução desses gastos com locação, tendo em vista a viabilidade jurídica de substituição de imóveis que não estão sendo utilizados e que não suportam a estrutura física e de pessoal de órgãos públicos por imóveis que atendam a essas necessidades.

Vale ressaltar que, em um eventual cenário no qual a União pretenda descontinuar o pagamento de determinado aluguel para adquirir outro imóvel ou mesmo procurar um imóvel com preço de locação inferior, além dos valores que foram dispendidos no aluguel propriamente dito, devem ser analisados os custos incorridos com a mudança e a reestruturação física dos imóveis, pois tais valores serão expressivos, a depender do espaço físico utilizado pelo órgão. Portanto, torna-se imprescindível que todos os custos que já foram realizados e os que podem vir a ser realizados sejam considerados em avaliação, a ser feita pela União, acerca da possibilidade de permuta de imóveis.

49. Essa tem sido, aliás, uma preocupação neste Tribunal, como se extrai das considerações feitas pelo **Ministro Bruno Dantas** no voto que fundamentou o Acórdão 2.872/2017-TCU-Plenário:

Ao que parece, com o desgaste dos antigos prédios públicos e a falta de orçamento para reformá-los, a busca pela locação tem acontecido com maior frequência, podendo ter impactos nefastos para as contas públicas e, eventualmente, negligenciando a necessária conservação dos prédios públicos. Avalio que essa questão deveria ser pensada de maneira centralizada pelo Ministério do Planejamento, o que poderia proporcionar maior racionalização da ocupação dos espaços e da conservação das edificações públicas.

50. Assim, no atual cenário deficitário de recursos orçamentários e financeiros, a alternativa administrativa consistente na permuta de imóveis mostra-se oportuna e pertinente.

51. Para se ter ideia da dimensão dos fatos, dados apresentados pelo Ministério do Planejamento demonstrou que com a permuta entre um terreno da União (R\$ 162 milhões) com quatro imóveis do Banco do Brasil (R\$ 143,4 milhões), com torna de R\$ 18,6 milhões, haveria uma economia anual com a despesa de aluguel de cinco órgãos públicos, que passariam a ocupá-los, de R\$ 9,6 milhões. Segundo informado pelo referido ministério, o atendimento das demandas atuais de permuta por parte de doze órgãos públicos acarretaria uma redução de custos (potencial estimado) com aluguéis de R\$ 560 milhões.



Ante o exposto, **VOTO** para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de junho de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator