



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE GESTÃO PATRIMONIAL
GERÊNCIA DE BENS IMÓVEIS

OFÍCIO Nº 213/2024/SEA/GEIMO

Florianópolis/SC, data da assinatura eletrônica

SCC 13104/2024

Senhor Gerente,

Em resposta ao ofício nº 1324/SCC-DIAL-GEMAT, que solicita “o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0147/2024, que “Altera a Lei nº 18.320, de 2021, que ‘Institui o Programa de aproveitamento e gestão de Bens Imóveis (PAGI-SC) no âmbito da administração Pública Estadual do Poder Executivo e estabelece outras providências’”, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC),” apresenta-se abaixo considerações desta Secretaria de Administração – SEA.

O projeto, em síntese, tem por objetivo alterar os §§1º e 2º do art. 2º da Lei nº 18.320, de 2021, que "Institui o Programa de aproveitamento Estadual do Poder Executivo e estabelece outras Providências", a fim de propiciar agilidade aos contratos de promessa de permuta de bens imóveis, bem como a permuta por áreas construídas”.

De acordo com o Art. 76 da Lei 14.133/2021,

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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, **dispensada a realização de licitação nos casos de:**
[...]

c) **permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração**, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso; (grifou-se)

Decorre do preceptivo legal mencionado, o entendimento de que a permuta envolve uma licitação dispensável, persistindo, contudo, a necessária demonstração de que subsiste vantagem à Administração Pública em realizar a operação, analisando-se as demais opções ofertadas, caso elas ocorram.

Mais precisamente em relação a permuta por área a construir, dentro do arcabouço legal da nova Lei de Licitações, verifica-se também ser possível a hipótese de dispensa, quando compreendida sua concepção a partir da definição trazida pelo art. 79 do Código Civil, no sentido de que “São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”.

Ao comentar indigitado preceptivo legal, o jurista Nestor Duarte conclui que “na verdade, imóvel por natureza é apenas o solo, porém o Código incluiu na mesma classificação as acessões”¹, pois “as construções que se agregam ao solo participam de sua natureza jurídica”².

Conclui-se, portanto que, imóvel não é apenas o solo, mas tudo o que se lhe incorporar de forma natural ou artificialmente, incluindo aí as construções, o que termina por

¹ DUARTE, Nestor. Código Civil Comentado. Coordenador Ministro Cezar Peluso. Barueri, SP : Manole, 2007, p.67.

² VENOSA, Sílvio de Salvo. Código Civil Interpretado. 2ª Edição. São Paulo : Atlas, 2011, p.91.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE GESTÃO PATRIMONIAL
GERÊNCIA DE BENS IMÓVEIS

implicar na autorização legal da permuta de imóvel por área construída, pois se trata de uma permuta de imóvel (terreno) por imóvel (construção).

Não obstante a viabilidade da dispensa abranger ambas às espécies de permuta mencionadas, sugere-se, pelo princípio da eficiência e vantajosidade, seja verificada a conveniência e oportunidade na realização de um leilão, de modo a permitir que o Estado tenha a maior vantagem na troca do terreno por área construída.

Isso porque, a Lei 14.133/21 define o limite de 50% do valor do imóvel a título de torna de valores, apenas para a hipótese de dispensa de licitação, nada mencionando a esse respeito, quando houver licitação na modalidade de leilão.

Aliás, em consonância com o art. 6º, XL, da Lei 14.133/21, o leilão é concebido como a “modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance” e, mais adiante, no art. 33, V, reforça-se o entendimento de que “O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: [...], V - maior lance, no caso de leilão”.

Nesse ponto, deve-se aplicar também o art. 11, I, da Lei 14.133/21, quando afirma que o processo licitatório tem por objetivo assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A vantajosidade, assim, é um preceito que representa uma função diretiva.

Assim, parece crível que quando há licitação na modalidade leilão para as permutas de imóveis o limite de 50% de torna de valores poderá balizar o estudo prévio para a minuta do Edital, mas não servirá para limitar as propostas, podendo estas ultrapassarem os 50% por ser essa superação, exatamente, um reflexo de uma proposta mais vantajosa para o Estado.

Diante do exposto, e considerando que a proposição em análise busca conferir maior “efetividade nas demandas de interesse público em consonância com a legislação federal pertinente”, propiciando “[...] agilidade aos contratos de promessa de permuta de bens imóveis, bem como a permuta por áreas construídas”, recomenda-se o acolhimento do Projeto de Lei nº 0147/2024.

Atenciosamente,

ANDRÉ LUIS TOIGO DIESEL
Diretor de Gestão Patrimonial
(Assinado Digitalmente)

WELLITON SAULO DA COSTA
Gerente de Bens Imóveis
(Assinado Digitalmente)

Senhor
RAFAEL REBELO DA SILVA
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos
Secretaria de Estado da Casa Civil – SCC
Florianópolis -SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8U2VD60Y**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **WELLITON SAULO DA COSTA** (CPF: 031.XXX.529-XX) em 26/09/2024 às 16:02:16
Emitido por: "SGP-e", emitido em 15/05/2020 - 11:58:07 e válido até 15/05/2120 - 11:58:07.
(Assinatura do sistema)

✓ **ANDRÉ LUIS TOIGO DIESEL** (CPF: 077.XXX.629-XX) em 26/09/2024 às 16:19:43
Emitido por: "SGP-e", emitido em 04/01/2023 - 13:55:16 e válido até 04/01/2123 - 13:55:16.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMTA0XzEzMTE0XzlwMjRfOFUyVkQ2MFk=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013104/2024** e o código **8U2VD60Y** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 585/2024-SEA/COJUR

Florianópolis/SC, data da assinatura digital.

Referência: SCC 00013104/2024
Assunto: Pedido de Diligência a respeito de Projeto de Lei
Origem: SCC/GEMAT – Gerência de Mensagens e Atos Legislativos
Interessado(s): SEA

Diligência a respeito do Projeto de Lei nº 0147/2024, que “Altera a Lei nº 18.320, de 2021, que *‘Institui o Programa de aproveitamento e gestão de Bens Imóveis (PAGI-SC) no âmbito da administração Pública Estadual do Poder Executivo e estabelece outras providências’*, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Senhor Secretário,

RELATÓRIO

Em resposta ao **Ofício nº 1324/SCC-DIAL-GEMAT**, foi exarada manifestação da Diretoria de Gestão Patrimonial (fls. 13/14), desta Secretaria de Estado da Administração, a respeito do Projeto de Lei nº 0147/2024, que “Altera a Lei nº 18.320, de 2021, que *‘Institui o Programa de aproveitamento e gestão de Bens Imóveis (PAGI-SC) no âmbito da administração Pública Estadual do Poder Executivo e estabelece outras providências’*”.

Os autos foram remetidos a esta COJUR para emissão de parecer¹.

É o essencial relato.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, destaca-se que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe. Isso, porque incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, em especial no que concerne ao controle de legalidade dos atos praticados no âmbito da Administração, não lhe competindo adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Em razão da pertinência temática, a Diretoria, analisando o que lhe compete, teceu as seguintes considerações:

(...)

De acordo com o Art. 76 da Lei 14.133/2021,

¹ Conforme arts. 41, §2º, inciso XII, da Constituição do Estado, e arts. 5º, VIII, e 6º, inciso V, do Decreto nº 2.382, de 2014.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

[...]

c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso; (grifou-se)

Decorre do preceptivo legal mencionado, o entendimento de que a permuta envolve uma licitação dispensável, persistindo, contudo, a necessária demonstração de que subsiste vantagem à Administração Pública em realizar a operação, analisando-se as demais opções ofertadas, caso elas ocorram.

Mais precisamente em relação a permuta por área a construir, dentro do arcabouço legal da nova Lei de Licitações, verifica-se também ser possível a hipótese de dispensa, quando compreendida sua concepção a partir da definição trazida pelo art. 79 do Código Civil, no sentido de que "São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente".

Ao comentar indigitado preceptivo legal, o jurista Nestor Duarte conclui que "na verdade, imóvel por natureza é apenas o solo, porém o Código incluiu na mesma classificação as acessões"¹, pois "as construções que se agregam ao solo participam de sua natureza jurídica"².

Conclui-se, portanto que, imóvel não é apenas o solo, mas tudo o que se lhe incorporar de forma natural ou artificialmente, incluindo aí as construções, o que termina por implicar na autorização legal da permuta de imóvel por área construída, pois se trata de uma permuta de imóvel (terreno) por imóvel (construção).

Não obstante a viabilidade da dispensa abranger ambas às espécies de permuta mencionadas, sugere-se, pelo princípio da eficiência e vantajosidade, seja verificada a conveniência e oportunidade na realização de um leilão, de modo a permitir que o Estado tenha a maior vantagem na troca do terreno por área construída.

Isso porque, a Lei 14.133/21 define o limite de 50% do valor do imóvel a título de torna de valores, apenas para a hipótese de dispensa de licitação, nada mencionando a esse respeito, quando houver licitação na modalidade de leilão.

Aliás, em consonância com o art. 6º, XL, da Lei 14.133/21, o leilão é concebido como a "modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance" e, mais adiante, no art. 33, V, reforça-se o entendimento de que "O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: [...], V - maior lance, no caso de leilão".

Nesse ponto, deve-se aplicar também o art. 11, I, da Lei 14.133/21, quando afirma que o processo licitatório tem por objetivo assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A vantajosidade, assim, é um preceito que representa uma função diretiva.

Assim, parece crível que quando há licitação na modalidade leilão para as permutas de imóveis o limite de 50% de torna de valores poderá balizar o estudo prévio para a minuta do Edital, mas não servirá para limitar as propostas, podendo estas



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

ultrapassarem os 50% por ser essa superação, exatamente, um reflexo de uma proposta mais vantajosa para o Estado.

Diante do exposto, e considerando que a proposição em análise busca conferir maior “efetividade nas demandas de interesse público em consonância com a legislação federal pertinente”, propiciando “[...] agilidade aos contratos de promessa de permuta de bens imóveis, bem como a permuta por áreas construídas”, recomenda-se o acolhimento do Projeto de Lei nº 0147/2024

CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação do Ofício nº 213/2024/SEA/GEIMO (fls. 13/14), opina-se pelo encaminhamento dos apontamentos levantados.

É o parecer.

À consideração superior do Senhor Secretário de Estado da Administração.

RODRIGO DIEL DE ABREU
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **XE713J9F**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RODRIGO DIEI DE ABREU (CPF: 751.XXX.770-XX) em 26/09/2024 às 18:29:23

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/03/2019 - 17:42:40 e válido até 11/03/2119 - 17:42:40.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMTA0XzEzMTE0XzIwMjRfWEU3MTNKOUY=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013104/2024** e o código **XE713J9F** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 00013104/2024
Assunto: Pedido de Diligência a respeito de Projeto de Lei
Origem: SCC/GEMAT – Gerência de Mensagens e Atos Legislativos
Interessado(s): SEA

ACOLHO os termos e fundamentos do **PARECER Nº 585/2024/SEA/COJUR**, da lavra da Consultoria Jurídica (COJUR) desta Pasta, e determino a remessa dos autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL), da Secretaria de Estado da Casa Civil, nos moldes estatuídos no Decreto Estadual nº 2.382, de 2014.

Na oportunidade, reitero protestos de elevada estima e consideração.

Florianópolis/SC, data da assinatura digital.

VÂNIO BOING

Secretário de Estado da Administração.



Assinaturas do documento



Código para verificação: **HS894T8Q**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



VANIO BOING (CPF: 433.XXX.709-XX) em 27/09/2024 às 09:24:58

Emitido por: "SGP-e", emitido em 23/01/2023 - 15:09:49 e válido até 23/01/2123 - 15:09:49.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEzMTA0XzEzMTE0XzlwMjRfSFM4OTRUOFE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00013104/2024** e o código **HS894T8Q** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.