



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA  
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

**PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 535/2019**

Referência : Correio eletrônico. PGEA nº 0.02.000.000066/2019-43.  
Assunto : Administrativo. Permuta de terrenos da União por serviços de engenharia para execução do remanescente da obra de construção da sede da PR-ES.  
Interessado : Secretaria Estadual. Procuradoria da República no Espírito Santo.

O Senhor Secretário Estadual da Procuradoria da República no Espírito Santo consulta esta Auditoria Interna do Ministério Público da União acerca da possibilidade de a Administração proceder a licitação ou utilizar-se de outro meio (permuta, dação em pagamento) para contratação que visa ao término da obra de construção do novo edifício-sede da PR-ES em troca de terrenos da União.

2. Segundo o Consultante, a obra da nova sede da PR-ES está paralisada por rescisão unilateral, não existindo disponibilidade orçamentária ou limite de despesa financeira que permita nova contratação para prosseguir o empreendimento, fato que concorre para que a estrutura existente esteja se deteriorando. Acrescenta que após novo levantamento sobre o remanescente da obra, estima-se que o valor necessário para a sua conclusão seja de aproximadamente R\$ 30 milhões.

3. Informa ainda que os serviços já pagos representam mais de R\$ 18 milhões, sendo a maior parte relacionada à estrutura da edificação e a outros serviços iniciados e não concluídos. Para amenizar a situação de desgaste do edifício, estão em execução serviços de vedação externa da estrutura, com estimativa de desembolso de mais R\$ 4,1 milhões.

4. Assim, com o objetivo de evitar que os recursos até agora investidos sejam perdidos e de buscar meios alternativos para a conclusão do empreendimento, que estejam em conformidade com a legislação e com o entendimento dos órgãos de controle, a Unidade formula a seguinte consulta:

(1) *pode a Administração licitar a obra prevendo o pagamento por meio da oferta de terrenos da União sem uso, conforme possibilidade descrita no parecer jurídico anexo?*

(2) *Caso positivo:*

2.1 *há alguma ressalva em relação às considerações e conclusões apresentadas no parecer anexo?*

2.2 *qual o instituto (permuta, compra e venda, dação em pagamento, etc) a ser usado pela Administração Pública para realizar o pagamento com terrenos da União?*

2.3 *quais os procedimentos e os requisitos que devem ser observados?*

2.4 *existem recomendações específicas aplicáveis ao caso concreto, considerando que a edificação a construir já está com uma parcela inicial edificada?*

(3) *Caso negativo, existe algum outro meio de se utilizar a contratação para conclusão do remanescente da obra de construção da nova sede da PR/ES em que podemos utilizar como forma de pagamento/compensação terrenos da União sem uso?*

5. Em complementação às informações, transcrevemos trecho do Parecer Jurídico nº 47/2019, por meio do qual a Assessoria Jurídica da PR-ES posiciona-se favoravelmente à permuta de terrenos da União pela realização do remanescente da obra em comento. Vejamos:

### **1. NATUREZA JURÍDICA**

*Primeiramente, cumpre identificar de que instituto jurídico estamos falando.*

*Para Sílvio Venosa, “a troca [ou permuta] deve ter por objeto dois bens. Não há troca se, em contraposição à obrigação de entregar coisa, o outro contratante compromete-se a prestar fato, por exemplo, a execução de determinado serviço”. No mesmo sentido, Flávio Tartuce explica que o “objeto da permuta não de ser dois bens. Eventualmente, se um dos contraentes der dinheiro ou prestar serviços, não haverá troca, mas compra e venda”.*

*A dação em pagamento, por sua vez, é uma forma de extinção de obrigação preexistente, que não é o caso. Na lição de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal, “a dação em pagamento é uma causa extintiva das obrigações em que o credor consente em receber objeto diverso ao da prestação originalmente pactuada, com efeito liberatório, extinguindo-se a obrigação (art. 356, CC)”. Na hipótese levantada, pretende-se licitar a continuidade da construção da nova sede da PR/ES oferecendo-se em pagamento bem (ns) imóvel (is) da União a ser (em) especificado (s). Veja-se que a obrigação nascerá dessa forma. Para haver dação em pagamento, dever-se-ia contratar com previsão de pagamento em pecúnia e, após, oferecerem-se os imóveis em pagamento em substituição ao dinheiro.*

*Segundo a doutrina, portanto, tecnicamente o caso é de compra e venda ou permuta, caso se considere a “edificação a construir uma promessa de bem imóvel por acessão física artificial.*

## **2. DISCIPLINA LEGAL**

*Não obstante as considerações doutrinárias colacionadas alhures, o art. 30 da Lei 9636/98 denominou “permuta” a transação entre um imóvel da União e uma edificação a construir. Vale ressaltar que a legislação não distingue a construção da edificação em terreno próprio ou de terceiro, sendo possíveis ambas as hipóteses.*

*O caso da PR/ES é particular porque a obra foi iniciada, e uma primeira etapa da edificação está concluída. Poder-se-ia questionar, então, se seria possível considerar “edificação a construir” a continuação e conclusão do edifício, para fins de enquadramento no dispositivo citado.*

*(...) quando uma contratação é considerada parcela de obra, a Lei de Licitações lhe outorga o mesmo tratamento dado à obra completa. É este, pois, o raciocínio que proponho: conferir à parcela de obra pretendida o mesmo tratamento dado a toda a “edificação a construir”.*

*(...)*

## **6. PRECEDENTE ENCONTRADO**

*(...)*

*Caso a PR/ES tenha interesse exclusivo na conclusão da nova sede, a licitação poderá prever uma torna em dinheiro, correspondente à diferença apurada entre o valor do(s) imóvel(is) ofertados e o da obra a ser executada. (...)*

## **8. CONCLUSÃO**

*Ante o exposto, opino pela viabilidade jurídica da permuta pretendida, nos termos da fundamentação acima e desde que atendidos os requisitos enumerados no tópico 3 e observadas as normas da Lei 8666/93, da Lei 9636/98 e da Instrução Normativa SPU/MPDG 3/2018.*

*Recomendo, todavia, que se submeta à AUDIN a mesma consulta – com destaque para a situação particular da PR/ES, que envolve uma obra iniciada e paralisada –, considerando a tendência de que esse tipo de contratação se replique em outras unidades do MPU e a necessidade de se lhes conferir tratamento uniforme.*

6. Em exame, preliminarmente, importante observar que, da leitura da doutrina sobre permuta colacionada no parecer jurídico da Unidade, há unanimidade entre os autores de que o instituto jurídico em questão deve ter por objeto dois bens, não se caracterizando quando um dos contraentes entregar uma coisa e o outro comprometer-se a uma obrigação de fazer,

como por exemplo prestar um serviço. Esse também é o entendimento de Orlando Gomes<sup>1</sup>, e de Gabriel José Pereira Junqueira<sup>2</sup> sobre o assunto, vejamos:

### **CONTRATOS – ORLANDO GOMES**

*Objetos da troca há de ser, porém, dois bens. Se em vez de uma coisa presta um dos contratantes um fato, como, por exemplo, se contrai a obrigação de executar determinado serviço, permuta não haverá. A troca é contrato do ut des, e não do ut facias. (GOMES, 2008, pp. 325-327)*

### **CONTRATOS EM GERAL NO CÓDIGO CIVIL DE 2002 – GABRIEL JOSÉ PEREIRA JUNQUEIRA**

*É o contrato pelo qual as partes se obrigam a dar uma coisa por outra. É a transferência recíproca de coisas ou bens entre duas pessoas. A troca ou permuta é um contrato semelhante à Compra e Venda. Na troca ou permuta, duas ou mais pessoas se obrigam a dar, reciprocamente, uma coisa por outra. Não cabe nesta espécie de transação, para qualquer das partes, o uso de dinheiro porque essa transação se converteria em venda. Opera-se como duas verdadeiras vendas, servindo as coisas trocadas como preço e compensação recíproca.*

*Todas as coisas que são objeto de comércio podem ser trocadas. O objeto de troca há de ser, necessariamente, dois bens. Não é da essência da troca que as coisas tenham valores iguais. Em casos de valores desiguais, para completar o preço é necessário que o valor em dinheiro seja menor que a coisa ou bem que se pretende trocar. O dinheiro serve apenas como complemento, não como base do negócio.*

*Assim, também não há troca quando um dos contratantes presta ou executa um serviço por um objeto. (JUNQUEIRA, 2012, p. 163)*

7. Portanto, permuta é negócio jurídico existente entre contratantes que tem por objeto substituir a propriedade de um bem por outro, sendo esta descaracterizada quando ocorre a entrega de um bem em troca da realização de serviço. Vejamos o que a legislação civil e de alienação de bens públicos, bem como a norma específica da Secretaria de Patrimônio da União tratam sobre o assunto:

### **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**

(...)

### **LIVRO II**

### **DOS BENS**

<sup>1</sup> GOMES, Orlando. **Contratos**. 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

<sup>2</sup> JUNQUEIRA, José Pereira. **Contratos em geral no novo código civil comentado – artigo por artigo**. 4ª ed. São Paulo: Imperium, 2012.

(...)

## **Seção I**

### **Dos Bens Imóveis**

**Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.**

**Art. 80. Consideram-se imóveis para os efeitos legais:**

*I - os direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram;*

*II - o direito à sucessão aberta.*

**Art. 81. Não perdem o caráter de imóveis:**

*I - as edificações que, separadas do solo, mas conservando a sua unidade, forem removidas para outro local;*

*II - os materiais provisoriamente separados de um prédio, para nele se reempregarem.*

(...)

## **LIVRO III**

### **Dos Fatos Jurídicos**

#### **TÍTULO I**

##### **Do Negócio Jurídico**

###### **CAPÍTULO I**

###### **Disposições Gerais**

**Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:**

*I - agente capaz;*

*II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;*

*III - forma prescrita ou não defesa em lei.*

**Art. 105. A incapacidade relativa de uma das partes não pode ser invocada pela outra em benefício próprio, nem aproveita aos cointeressados capazes, salvo se, neste caso, for indivisível o objeto do direito ou da obrigação comum.**

**Art. 106. A impossibilidade inicial do objeto não invalida o negócio jurídico se for relativa, ou se cessar antes de realizada a condição a que ele estiver subordinado.**

**Art. 107. A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir.**

**Art. 108. Não dispendo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.**

#### **TÍTULO VI**

##### **Das Várias Espécies de Contrato**

###### **CAPÍTULO I**

###### **Da Compra e Venda**

## **Seção I**

### **Disposições Gerais**

Art. 481. *Pelo contrato de compra e venda, um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro.*

Art. 482. *A compra e venda, quando pura, considerar-se-á obrigatória e perfeita, desde que as partes acordarem no objeto e no preço.*

Art. 483. **A compra e venda pode ter por objeto coisa atual ou futura.** *Neste caso, ficará sem efeito o contrato se esta não vier a existir, salvo se a intenção das partes era de concluir contrato aleatório.*

Art. 484. *Se a venda se realizar à vista de amostras, protótipos ou modelos, entender-se-á que o vendedor assegura ter a coisa as qualidades que a elas correspondem.*

**Parágrafo único.** *Prevalece a amostra, o protótipo ou o modelo, se houver contradição ou diferença com a maneira pela qual se descreveu a coisa no contrato.*

Art. 485. *A fixação do preço pode ser deixada ao arbítrio de terceiro, que os contratantes logo designarem ou prometerem designar. Se o terceiro não aceitar a incumbência, ficará sem efeito o contrato, salvo quando acordarem os contratantes designar outra pessoa.*

Art. 486. *Também se poderá deixar a fixação do preço à taxa de mercado ou de bolsa, em certo e determinado dia e lugar.*

Art. 487. *É lícito às partes fixar o preço em função de índices ou parâmetros, desde que suscetíveis de objetiva determinação.*

Art. 488. *Convencionada a venda sem fixação de preço ou de critérios para a sua determinação, se não houver tabelamento oficial, entende-se que as partes se sujeitaram ao preço corrente nas vendas habituais do vendedor.*

**Parágrafo único.** *Na falta de acordo, por ter havido diversidade de preço, prevalecerá o termo médio.*

Art. 489. *Nulo é o contrato de compra e venda, quando se deixa ao arbítrio exclusivo de uma das partes a fixação do preço.*

Art. 490. *Salvo cláusula em contrário, ficarão as despesas de escritura e registro a cargo do comprador, e a cargo do vendedor as da tradição.*

(...)

## **CAPÍTULO II**

### **Da Troca ou Permuta**

Art. 533. *Aplicam-se à troca as disposições referentes à compra e venda, com as seguintes modificações:*

*I - salvo disposição em contrário, cada um dos contratantes pagará por metade as despesas com o instrumento da troca;*

*II - é anulável a troca de valores desiguais entre ascendentes e descendentes, sem consentimento dos outros descendentes e do cônjuge do alienante.*

## **LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973**

(...)

**Art. 168. No Registro de imóveis serão feitas:**

**I - a inscrição:**

(...)

**II - a transcrição:**

(...)

**h) da compra e venda pura e condicional;**

**i) da permuta;**

(...)

**III - a averbação:**

(...)

**d) da mudança de nome dos logradouros e da numeração dos prédios, da edificação, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis;**

(...)

**f) dos contratos de promessa de compra e venda, cessão desta, ou de promessa de cessão, a que alude a Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, bem como dos contratos de compra e venda relativos ao desmembramento das unidades autônomas respectivas;**

(...)

**§1º No registro de imóveis serão feitas, em geral, a "transcrição", a "inscrição" e a "averbação" dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis, reconhecidos em lei inter vivos e causa mortis, quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para sua disponibilidade.**

**§2º Para efeito de lançamento nos livros respectivos, "consideram-se englobadas, na designação genérica de registro", tanto a "inscrição" quanto a "transcrição".**

## **LEI Nº 9.636, DE 15 DE MAIO DE 1998**

(...)

### **CAPÍTULO II**

#### **DA ALIENAÇÃO**

**Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.**

**§1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.**

**§2º A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.**

(...)

## **SEÇÃO II**

### **Da Permuta**

**Art. 30.** Poderá ser autorizada, na forma do art. 23, a **permuta de imóveis de qualquer natureza, de propriedade da União, por imóveis edificados ou não, ou por edificações a construir.**

§ 1º Os imóveis permutados com base neste artigo não poderão ser utilizados para fins residenciais funcionais, exceto nos casos de residências de caráter obrigatório, de que tratam os arts. 80 a 85 do Decreto-Lei no 9.760, de 1946.

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

## **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 31 DE JULHO DE 2018**

**Art. 1º** Regulamentar os procedimentos para a permuta de imóveis da União.

### **Seção I**

#### **DA FINALIDADE DA PERMUTA**

**Art. 2º** A permuta terá como objetivo atender às necessidades de instalação, especialmente visando a reduzir despesas de aluguel ao erário, dos órgãos e das entidades públicas federais.

### **Seção II**

#### **DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE PERMUTA**

**Art. 3º** O processo será iniciado mediante solicitação formulada no Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis da União - SISREI ou outro que venha a substituí-lo, a fim de que a Secretaria do Patrimônio da União - SPU informe quanto à disponibilidade de imóvel da União, para atender suas necessidades.

**Art. 4º** Em caso de indisponibilidade de imóvel da União apto a atender à finalidade mencionada no art. 2º desta IN, o órgão ou entidade pública federal deverá requerer à Superintendência do Patrimônio da União da respectiva Unidade Federativa - SPU/UF, a realização de permuta **com bens de terceiros**, através do encaminhamento de ofício que resuma as necessidades de instalação e as características do imóvel adequado a atendê-la, desde que tais informações sejam compatíveis àquelas descritas na solicitação formulada por meio do SISREI.

**Parágrafo único.** Além do ofício de que trata o caput deste artigo, o órgão ou entidade pública federal interessada deverá apresentar projeto básico, contendo, detalhadamente, as necessidades que demandam a aquisição de imóvel para desempenho de suas atividades administrativas, inclusive as características de localização, dimensão, tipologia da edificação e destinação, entre outros elementos físicos julgados necessários, nos termos exigidos pelo art. 8º do Decreto nº 3.555, de 2.000, e art. 9º, §2º, do Decreto nº 5.450, de 2005.

**Art. 5º** Feito o requerimento mencionado no art. 4º desta IN e havendo imóveis da União passíveis de permuta, a SPU/UF onde se localizar a demanda abrirá



*procedimento de Chamamento Público, visando à manifestação de terceiros que tenham interesse em permutar imóveis de sua propriedade que sejam compatíveis com as necessidades e características de instalação informadas pela Administração.*

*§ 1º A lista de bens imóveis da União que estejam passíveis de permuta deverá ser previamente publicada no Diário Oficial da União - DOU, por meio de portaria autorizativa do Secretário do Patrimônio da União, podendo, também, ser disponibilizada pela SPU em seu endereço eletrônico.*

*§ 2º O Aviso do Edital de Chamamento Público deverá ser publicado no DOU e jornal de grande circulação no Estado e também, se houver, do Município onde a União tenha interesse de receber propostas de imóveis para permuta, com prazo mínimo de 15 (quinze) dias corridos para apresentação de propostas.*

*§ 3º O Edital poderá adotar como modelo o constante no Anexo II desta IN e conterá, entre outros elementos:*

*I - a relação de imóveis da União aptos a serem permutados, avaliados nos termos da legislação vigente; e*

*II - as necessidades de instalação e localização informadas pelos órgãos e entidades públicas federais, com base nos dados extraídos do respectivo projeto básico apresentado à SPU/UF.*

*Art. 6º Realizado o Chamamento Público, a União poderá adotar uma das seguintes alternativas:*

*I - realizar o procedimento licitatório na íntegra, nos termos da Lei 8.666, de 1993, e demais legislações aplicáveis, a fim de julgar a proposta mais vantajosa à Administração;*

*II - declarar a inexigibilidade de licitação, caso venha a ser apresentada somente uma única proposta válida, com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº 8.666, de 1993; ou*

*III - declarar a dispensa de licitação, caso venha a ser apresentada mais de uma proposta válida e seja demonstrada a existência de proposta, justificadamente, mais vantajosa aos interesses da União, certificando-se do atendimento aos requisitos previstos no art. 17, I, alínea c, da Lei nº 8.666, de 1993.*

*§ 1º Considera-se proposta válida aquela que atenda aos requisitos estabelecidos no Edital de Chamamento Público, incluindo todas as especificações e características informadas para o imóvel objeto de interesse da União.*

*§ 2º Considera-se proposta mais vantajosa à Administração aquela que atenda aos requisitos solicitados no projeto básico, dos órgãos e entidades públicas federais, sopesados os aspectos de economicidade, localização, metragens, entre outros julgados de maior relevância, além das melhores condições de interesse da União.*

*§ 3º Para certificação de que aqueles preços atinentes aos **imóveis ofertados** estejam compatíveis com os de mercado, os valores deverão constar de laudo de avaliação, conforme art. 11 desta IN.*

*§ 4º Para fins de aplicação dos incisos II ou III do caput deste artigo, o órgão ou entidade pública federal que pretenda utilizar o imóvel será convocada para, no prazo de 30 (trinta) dias, analisar as propostas apresentadas,*

*encaminhando à respectiva SPU/UF a justificativa de interesse, comprovado o preenchimento do devido enquadramento legal.*

*§ 5º O não cumprimento do prazo indicado no § 4º estará automaticamente configurada a sua desistência em prosseguir com a permuta do imóvel apresentado em Chamamento Público, independentemente da prática de qualquer ato.*

*§ 6º Na elaboração da justificativa nos casos de dispensa ou a inexigibilidade de licitação, o órgão ou entidade pública federal interessada na permuta deverá considerar, entre outros requisitos, fatores econômicos como o custo para manutenção do bem a ser permutado com o imóvel ofertado, o custo de eventual desmobilização de prédio atualmente ocupado, bem como as despesas que deixarão de ser pagas com a realização da permuta.*

*§ 7º De posse da justificativa mencionada no § 4º deste artigo, caberá ao Superintendente do Patrimônio da União na respectiva Unidade da Federação, declarar o ato de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, seguida da sua ratificação pelo Secretário do Patrimônio da União, como previsto no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.*

*§ 8º O ato de dispensa ou de inexigibilidade de licitação terá como motivo vinculante a justificativa procedida pelo órgão ou entidade pública federal interessada.*

*Art. 7º Sem prejuízo de outros documentos, do processo administrativo de permuta baseado nas situações previstas nos incisos II ou III do art. 6º desta IN, deverão constar:*

*I - declaração de indisponibilidade de imóvel da União apto a atender às necessidades de instalação apresentadas pelo órgão ou entidade pública federal;*

*II - requerimento para a realização de permuta, formulado pelo órgão ou entidade pública federal, acompanhado do respectivo projeto básico;*

*III - autorização do Superintendente do Patrimônio da União da respectiva UF, para a abertura do processo de Chamamento Público;*

*IV - relação de imóveis da União passíveis de permuta, com a devida avaliação, que serão oferecidos em Chamamento Público;*

*V - parecer do órgão que presta assessoramento jurídico à SPU/UF, aprovando a minuta do Edital de Chamamento Público;*

*VI - Edital de Chamamento Público e o Aviso de Publicação;*

*VII - propostas apresentadas por terceiros com a respectiva documentação;*

*VIII - manifestação elaborada pelo órgão ou entidade pública federal que será contemplada com a permuta, trazendo, justificadamente, as razões de escolha do imóvel;*

*IX - minuta de ato de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, a ser assinado pelo Superintendente do Patrimônio da União da respectiva UF, com estrita vinculação à justificativa apresentada na manifestação do órgão ou entidade pública federal;*

*X - parecer do órgão que presta assessoramento jurídico à SPU/UF, para fins de exercício prévio do controle da legalidade administrativa relacionado ao ato de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, assim como para exame e aprovação da minuta do Contrato de Permuta, conforme modelo constante no Anexo III desta IN;*

*XI - ato declaratório de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, devidamente assinado pelo Superintendente do Patrimônio da União da respectiva UF;*

*XII - ato de ratificação da dispensa ou da inexigibilidade de licitação, assinado pelo Secretário do Patrimônio da União, cujo extrato deverá ser publicado; e*

*XIII - Contrato de Permuta celebrado pela União e a publicação do respectivo extrato.*

*Art. 8º Se a proposta de permuta envolver bens imóveis de Estados, Distrito Federal e Municípios, devem os referidos entes, ainda, apresentar comprovação da prévia autorização legislativa para permuta de imóvel de sua propriedade.*

### **Seção III**

#### **DAS CONDIÇÕES ESSENCIAIS PARA A PERMUTA**

*Art. 9º É condição essencial aos imóveis da União ofertados à permuta não haver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel sob seu domínio, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional no desaparecimento do vínculo de propriedade.*

*Parágrafo único. A circunstância descrita no caput deverá ser demonstrada previamente à publicação do Edital de Chamamento Público, mediante ato declaratório do Secretário do Patrimônio da União.*

*Art. 10 Os imóveis de terceiros ofertados para permuta deverão estar regularmente inscritos no respectivo Cartório de Registro de Imóveis em nome do particular que tenha se apresentado ao Chamamento Público, além de estarem completamente livres e desembaraçados de quaisquer dívidas, impostos, taxas e ônus reais, inclusive quanto a ações reais e pessoais reipersecutórias.*

### **Seção IV**

#### **DAS DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE AVALIAÇÃO**

*Art. 11 A avaliação do imóvel a ser permutado com o bem da União deverá observar critérios técnicos e legais pertinentes ao tema e, no que couber, aos critérios da Norma Brasileira de Regulamentação - NBR 14.653.*

*Parágrafo único. As avaliações dos imóveis envolvidos nas operações de permuta que tratam esta IN serão realizadas pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU, ou empresa especializada, devidamente por ela credenciada, podendo, ainda, ser contratada para essa finalidade a Caixa Econômica Federal, com dispensa de licitação.*

### **Seção V**

#### **DA NEGOCIAÇÃO**

*Art. 12 Os valores dos imóveis a permutar deverão guardar proximidade, sendo que, na hipótese de o imóvel de interesse da União ser mais valioso que o seu disponibilizado à permuta, a contratação fica condicionada a que o interessado abra mão de qualquer complementação financeira.*

*Art. 13 Sendo o valor do imóvel de terceiro a permutar inferior ao da avaliação do imóvel disponibilizado para permuta, deverá o particular complementar a diferença, mediante recolhimento de DARF, em favor da União, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do*

*imóvel que será ofertado pela União, previamente à assinatura do Contrato de Permuta.*

*§ 1º Nos termos dispostos no art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é vedada a aplicação da diferença pecuniária descrita no caput deste artigo para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.*

*§ 2º Na ocorrência da hipótese prevista no art. 12 desta IN, não será devido ao particular quaisquer indenizações ou ressarcimentos, devendo o proprietário do imóvel objeto da permuta abdicar em caráter irrevogável e irretratável de quaisquer valores que porventura possa julgar-lhe como devidos.*

## **Seção VI**

### **DA PERMUTA POR EDIFICAÇÕES A CONSTRUIR**

*Art. 14 Caso a permuta com imóvel da União envolva **edificações** a construir, não poderá o órgão ou entidade pública federal interessada valer-se do disposto no art. 17, I, "c", c/c art. 24, X, da Lei nº 8666, de 1993, cabendo, no caso, a realização da íntegra do processo licitatório.*

*§ 1º O procedimento de licitação de que trata o caput deverá ser conduzido pelo órgão ou entidade pública federal **interessada na permuta**, a partir dos imóveis da União passíveis de serem transacionados, com base em relação apresentada pela Secretaria do Patrimônio da União, a qual cumprirá apenas a lavratura e a assinatura do Contrato de Permuta.*

*§ 2º Cada órgão ou entidade pública federal interessada em promover a permuta nos termos deste artigo receberá lista específica de imóveis da União passíveis de permuta, os quais ficarão bloqueados a sua preferência no prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da data de envio da lista pela Secretaria do Patrimônio da União, prorrogáveis por igual período, desde que com a devida justificativa.*

## **Seção VII**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

*Art. 15 Em se tratando de requerimento formulado por autarquia ou fundação pública federal, **o imóvel objeto da permuta recebido de terceiro** será incorporado ao patrimônio da União e, após, destinado à respectiva entidade nos termos da legislação vigente.*

*Parágrafo único. Aplicam-se às entidades autárquicas e fundacionais públicas federais todos os procedimentos previstos nesta IN*

*Art. 16 Aplicam-se subsidiariamente à permuta de imóveis da União **as disposições sobre compra e venda previstas na legislação civil**, bem como nos normativos internos publicados pela Secretaria do Patrimônio da União.*

*Art. 17 Os casos omissos serão resolvidos pela **Secretaria do Patrimônio da União**, sendo assegurado, inclusive, a opção de avocar as competências atribuídas às SPU/UF relativas à permuta.*

*Art. 18 Para fins de instrução dos processos de permuta, **deverá ser observado o fluxo constante no Anexo I desta IN.***

*Art. 19 Fica revogado o art. 25 da Instrução Normativa SPU nº 4, de 11 de agosto de 2010, que dispõe sobre os procedimentos de alienação de imóveis da União.*

Art. 20 Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

### **Anexo I**

*Fluxo do processo administrativo de Permuta, em caso de aplicação da dispensa ou da inexigibilidade de licitação após o Chamamento Público.*

<i>Passo</i>	<i>Responsável</i>	<i>Atividade</i>
1	Órgão ou entidade pública federal interessada	Requer à SPU imóvel da União apto a atender suas necessidades de instalação, através do Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis da União - SISREI ou aquele que o venha a substituir.
2	Órgão ou entidade pública federal interessada	Caso obtenha a declaração de indisponibilidade de imóvel da União, poderá requerer à Superintendência do Patrimônio da União do respectivo Estado- SPU/UF a realização de permuta com bens de terceiros, acompanhado do devido projeto básico.
3	SPU/UF	Submete à Unidade Central da SPU lista de imóveis da União passíveis de permuta, devidamente avaliados.
4	SPU/UC	Se aprovada pelo Secretário do Patrimônio da União a lista de bens indicados pela SPU/UF, publica portaria autorizativa de alienação por permuta com a relação dos imóveis da União, nos termos do §1º do art. 5º desta IN.
5	SPU/UF	Inicia processo de Chamamento Público e submete minuta do edital a sua Consultoria Jurídica (CJU/UF).
6	CJU/UF	Analisa minuta de edital de Chamamento Público, para fins de aprovação.
7	SPU/UF	Se aprovada a minuta de Chamamento Público pela CJU/UF, publica o Aviso do Edital.
8	SPU/UF/UC	Recebe a(s) proposta(s) e caso seja configurada uma das situações de inexigibilidade ou de dispensa de licitação, convoca o órgão ou entidade pública federal interessada para apresentar a justificativa que comprove o preenchimento do devido enquadramento legal, bem como aspectos relacionados à economicidade.
9	SPU/UF	Submete à sua CJU/UF as minutas do ato de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, juntamente com a do Contrato de Permuta, para fins de aprovação.
10	CJU/UF	Manifesta-se com relação às minutas de ato de dispensa ou de inexigibilidade e a do Contrato de Permuta.
11	SPU/UF	Caso obtenha aprovação da CJU/UF, o Superintendente do Patrimônio da União assina o ato declaratório de dispensa ou de inexigibilidade de licitação e solicita a sua ratificação ao Secretário do Patrimônio da União, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.
12	SPU/UC	O Secretário do Patrimônio da União assina o ato de ratificação da dispensa ou da inexigibilidade e publica extrato no Diário Oficial da União.
13	SPU/UF/UC	Celebra Contrato de Permuta, observada a competência estabelecida no inciso IX do art. 2º da Portaria SPU nº 200, de 29 de junho de 2010.
14	SPU/UF	Promove os procedimentos inerentes à incorporação e destinação <b>do imóvel de terceiro</b> permutado, uma vez preenchidos os requisitos legais.

8. Da leitura, especialmente dos trechos transcritos, infere-se que a diferença essencial entre a permuta e a compra e venda é que nessa última está presente a contraprestação em dinheiro, enquanto na permuta o negócio jurídico existente entre contratantes tem por objeto substituir um bem por outro, sendo esta descaracterizada quando ocorre a entrega de um bem em troca da realização de serviço. Extrai-se, ainda, que as normas específicas de regência da permuta não cogitam a troca de bem imóvel da União por serviço de engenharia para conclusão de obra inacabada. Ademais, em geral, as regras são aquelas que dispõem sobre a compra e venda, ou seja, se a permuta se realizar entre bens imóveis, para validade do negócio jurídico que visem à constituição, transferência, extinção de direitos reais sobre imóveis, é indispensável a transcrição da escritura pública no respectivo registro imobiliário.

9. Nesse sentido, observa-se que, além de estabelecer a aplicação subsidiária das disposições sobre compra e venda previstas na legislação civil, a Instrução Normativa SPU nº 3/2018, que regulamenta os procedimentos para a permuta de imóveis da União, consignou como condição essencial para a permuta que os imóveis de terceiros ofertados estejam regularmente inscritos no respectivo Cartório de Registro de Imóveis em nome do particular.

10. Desse modo, para que seja realizada a permuta de imóvel da União por edificação a construir, o particular, escolhido por meio de procedimento licitatório, compromete-se a construir edificação para suprir as necessidades de localização e instalação do órgão ou entidade pública federal.

11. Nesse caso, o particular se obriga, por intermédio de um contrato de promessa de permuta, vinculado ao respectivo instrumento convocatório, projeto básico e anexos, a construir e, posteriormente, entregar a propriedade da futura edificação à União; a União, por sua vez, por meio do órgão permutante, promete transferir imóvel de sua propriedade ao particular.

12. À título de exemplo, em pesquisa realizada, verificou-se que a Diretoria de Infraestrutura da Aeronáutica, publicou a Concorrência nº 2/2018, no Diário Oficial da União nº 37, Seção 3, de 23/2/2018, por meio da qual escolheu proposta para alienação de dois imóveis foreiros da União em troca de edificações a construir em área militar, totalizando 144 (cento e quarenta e quatro) unidades residenciais, vejamos:

### **CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO**

1.1. O objeto do contrato consiste na alienação de imóveis de propriedade da União mediante promessa de permuta por obras a construir de interesse do COMAER.

1.2. A PRIMEIRA PROMITENTE PERMUTANTE é legítima proprietária dos imóveis situados no município de Fortaleza – CE, encontrando-se devidamente matriculados sob nº CE.009-000-RIP:1389.00276.500-0 e CE.013.000-RIP: 1389.00280.500-2 no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca do Estado do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade da Diretoria de Infraestrutura da Aeronáutica, e ditos imóveis foram entregues à jurisdição do Comando da Aeronáutica, mediante competente Termo de Entrega, conforme certidão nº.....da Secretaria de Patrimônio da União.

1.3. A **contraprestação de edifícios a construir à promessa de permuta a ser celebrada com SEGUNDA PROMITENTE PERMUTANTE refere-se às especificações previstas no Projeto Básico, quais sejam 3 (três) blocos, de 6 (seis) pavimentos, 8 (oito) apartamentos por andar, totalizando 144 (cento e quarenta e quatro) unidades residenciais de Próprios Nacionais Residenciais, a serem edificadas em área militar do Município de Parnamirim, Estado do Rio Grande do Norte.**

1.4. Este Termo de Contrato vincula-se ao Instrumento Convocatório da Concorrência nº 02/GAP-NT/20-18 e seus anexos, identificado no preâmbulo acima, e à proposta vencedora, independente de transcrição.

13. Da leitura dos trechos do termo de promessa de permuta, verifica-se que a União, por intermédio da Aeronáutica, promete a transferência dos imóveis de sua propriedade, em contrapartida com a construção e entrega de unidades habitacionais à União. Na promessa de permuta, há obrigações pessoais de transferência de propriedade, não a transferência em si, porque o efeito do contrato de permuta é acordo recíproco de transmissão de propriedade. Nesse sentido, veja a lição de Paulo Lôbo<sup>3</sup> sobre o assunto:

*Considera-se permuta o contrato por meio do qual cada parte obriga-se a transferir uma coisa equivalente à outra desejada. Tudo o que é suscetível de venda é permutável, exceto o dinheiro. Na compra e venda há coisa, preço e consentimento. Na permuta há coisas equivalentes e consentimento. Não há preço na permuta. Os efeitos do contrato de permuta são meramente pessoais, porque não transmite a propriedade diretamente. Há recíprocos acordos de transmissão de propriedade das coisas. A permuta é contrato consensual bilateral. Nosso sistema jurídico radica na teoria do título e do modo, significando dizer que o contrato de permuta, por si só, não transfere a propriedade das coisas permutadas, sendo necessário o registro público para os imóveis e a tradição para os móveis (modos).*

<sup>3</sup> LÔBO, Paulo. **Direito Civil – Contratos**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 272.

14. Dessa forma, tem-se que o contrato de permuta é o acordo de transferência de propriedade recíproca, a qual se completará com o registro público, na hipótese de troca recíproca de imóveis.

15. No caso em análise, pelo relatado, o que se pretende é a troca de imóvel da União pela execução de parcela da obra, ou seja, por uma obrigação de fazer (serviço de engenharia), descaracterizando, s.m.j, o instituto da permuta, que tem como característica principal a troca de bens. Não é possível, no caso em questão, que o hipotético permutante contratado para executar o restante da obra, venha futuramente transferir direito de propriedade da edificação que não é seu.

16. Por sua vez, a dação em pagamento, nos termos do que dispõe o art. 356 do Código Civil, abaixo transcrito, ocorre na hipótese em que o credor consente em receber prestação diversa da que lhe é devida, com vistas à extinção de obrigação já existente, senão vejamos:

#### **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**

(...)

##### ***CAPÍTULO V*** ***Da Dação em Pagamento***

***Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida. (grifo não consta do texto original)***

(...)

17. Referido instituto da dação em pagamento, previsto no art. 17, inciso I, alínea a da Lei nº 8.666/93, trecho abaixo transcrito, caberia, por exemplo, se a Administração, devedora de parcelas em dinheiro e com o devido consentimento do credor, ofertasse imóvel da União para quitar a obrigação:

***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:*

*a) dação em pagamento;* (grifos nossos)

18. Para Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald<sup>4</sup>,

*“a dação em pagamento é uma causa extintiva das obrigações em que o credor consente em receber objeto diverso ao da prestação originalmente pactuada, com efeito liberatório, extinguindo-se a obrigação (art. 356, CC)”.*

*(...) Três requisitos simultâneos impõem-se ao aperfeiçoamento da dação:*

*a) **Preexistência de um vínculo obrigacional entre as partes;***

*b) **Acordo entre credor e devedor;***

*c) **Diversidade entre a prestação devida e a oferecida em substituição.***

(grifou-se)

19. No caso em questão, não haveria um vínculo obrigacional preexistente, e nem ocorreria a substituição da prestação o que, s.m.j., exclui a possibilidade de utilização do instituto da dação em pagamento para a contratação de serviços de engenharia.

20. Em face do exposto, somos de parecer pela inviabilidade de a Administração licitar serviços de engenharia de parcela de obra em troca de imóveis de propriedade da União.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 13 de agosto de 2019.

VIVIANE ZACARIAS P. P. SUGUIURA  
Técnica do MPU/Administração

ROGÉRIO DE CASTRO SOARES  
Coordenador de Orientação de Atos  
de Gestão

De acordo.  
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.  
Encaminhe-se à PR-ES e à SEAUD.

Em 13 / 8 / 2019.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ  
Secretário de Orientação e Avaliação  
Substituto

SEBASTIÃO GONÇALVES DE AMORIM  
Auditor-Chefe

<sup>4</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito das obrigações**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pp. 476-478.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001713/2019 PARECER nº 535-2019**

---

Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **14/08/2019 08:26:49**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **SEBASTIAO GONCALVES DE AMORIM**

Data e Hora: **13/08/2019 16:35:02**

Assinado com certificado digital

---

Signatário(a): **VIVIANE ZACARIAS PEREIRA PONTES SUGUIURA**

Data e Hora: **14/08/2019 11:52:50**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **ROGERIO DE CASTRO SOARES**

Data e Hora: **13/08/2019 17:27:36**

Assinado com login e senha

---

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 6AC1C04F.414F9FBA.9A8E986A.FE99F4E5