



PARECER AAJ N° 01, de 06/03/2025

**Ementa:** REF: PROCESSO DIGITAL N° 97401/2024. POLÍTICA URBANA. BENS PÚBLICOS. PERMUTA DE ÁREA. INTERESSE PÚBLICO. AVALIAÇÃO PRÉVIA DOS IMÓVEIS. LEI AUTORIZATIVA. VANTAJOSIDADE ECONÔMICA. LEONARDI H1 ADMINISTRAÇÃO DE HOTEL LTDA IBIS. POSSIBILIDADE JURÍDICA LEI N° 14.133/2021. RECOMENDAÇÕES.

**I. DA CONSULTA**

Consulta-nos a Ilma. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, por meio do Processo Digital IPM n° 97401/2024, acerca da possibilidade de realização do instituto da permuta entre o Município de Pouso Alegre e a empresa privada Leonardi H1 Administração de Hotel Ltda. – Ibis. Instruí a consulta os seguintes documentos:

- i. Anotação de Responsabilidade Técnica n° MG 20243296513;
  - ii. Cadastro Técnico Municipal – BIC;
  - iii. Certidão Negativa de Débitos Municipais;
  - iv. Planta do desmembramento de área urbana;
  - v. Ofício – Processo INCRA n° 54170.007565/2013-18;
  - vi. Matrícula do Imóvel n° 87.964;
  - vii. Planta da descaracterização de área do INCRA;
  - viii. Pedido de desmembramento deferido da matrícula n° 87.964 deferido pela municipalidade;
  - ix. Memorial descritivo para fins de desmembramento de área urbana;
  - x. Levantamento topográfico georreferenciado – unificação de área;
  - xi. Solicitação para verificação de área institucional;
  - xii. Matrículas dos Imóveis n° 91.464, 91.462, 91.463 e 28.043;
  - xiii. Requerimento de regularização de área institucional pela empresa;
  - xiv. Solicitação de análise da Sec. de Desenvolvimento Econômico quanto à viabilidade de permuta.
- Oportunamente, destaca-se que não cabe a este órgão jurídico a apreciação meritória de quaisquer dos atos, decisões e documentos, tampouco manifestação no âmbito da discricionariedade do gestor na aferição do interesse público.

É a síntese.

**II. DA ANÁLISE JURÍDICA**

Trata-se de requerimento da empresa Leonardi H-1 Administração de Hotel Ltda., inscrita no CNPJ n° 19.957.212/0001-90, acerca da regularização de área do imóvel de matrícula n° 91.464 registrado no Cartório de Registro de Imóveis desta Comarca. O registro descreve o seguinte:

O imóvel situado nesta cidade, no Bairro do Ipiranga, na Rodovia Fernão Dias, com a área de 1.238,00 metros quadrados (correspondente a 15% do total, a qual será usada para fins de construções institucionais), conforme matrícula n°



91.464, do Cartório de Registro de Imóveis (CRI) desta cidade, cuja cópia segue anexa, na qual menciona esta empresa como proprietária, porém, como consta da própria matrícula ("para fins de construções institucionais"), corresponde à área institucional desta Municipalidade.

Conforme demonstrado na imagem abaixo o referido imóvel possui edificação em parcela de área pública (área institucional), deixando-a encravada:



Em face desse cenário, a empresa Leonardi H-1 Administração de Hotel Ltda., para regularização da área, propôs a realização de permuta entre a citada área institucional e o imóvel correspondente a matrícula nº 28.043 do CRI local, a saber *"lote de terreno de nº 4 da quadra 24, nesta cidade, com área de 825,00 metros quadrados"* o qual a empresa pretende adquirir no intuito de em ato contínuo viabilizar a permuta com o Município de Pouso Alegre.

A realização da permuta entre ente da administração pública e entidade privada dever ser cuidadosamente analisada, faz-se necessário o cumprimento de requisitos legais que assegurem segurança jurídica ao ato, como: (i) comprovação de interesse público, (ii) comprovação de vantajosidade econômica por meio da avaliação mercadológica prévia dos bens imóveis; e (iii) lei autorizativa.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – que dispõe sobre licitações e contratos administrativos - assegura no artigo 76, I, "c", a possibilidade de concretização do instituto da permuta de bens imóveis com empresa privada. Vejamos:

**Art. 76. 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:

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" deste inciso;



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;** (grifo nosso).

- *Da comprovação do Interesse Público*

O caput do artigo 76 da Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente a necessidade de configuração do interesse público nos casos de alienação de bens imóveis da administração pública. Esse interesse manifesta-se por meio de fatores como a necessidade de infraestrutura pública, a relevância econômica e social do projeto, o uso eficiente do patrimônio público e o equilíbrio econômico entre a municipalidade e o particular, entre outros aspectos.

No que se refere à infraestrutura pública, a permuta pode ocorrer quando a administração necessita de um terreno ou imóvel para a construção de escolas, hospitais, parques, áreas de lazer ou outras obras essenciais para a comunidade. A justificativa para a troca deve demonstrar que o bem oferecido pelo município atenderá a esses fins de maneira adequada e vantajosa.

A relevância econômica e social do projeto verifica-se quando a permuta possibilita que uma empresa privada instale uma nova unidade produtiva, realize investimentos ou gere empregos. Nesses casos, a operação pode ser justificada como uma estratégia de fomento à economia local, enquadrando-se, assim, no conceito de interesse público.

Além disso, o uso eficiente do patrimônio público constitui uma das principais justificativas para a permuta. O município pode dispor de imóveis ou terrenos que já não são úteis para atender às necessidades públicas ou que estão localizados em áreas inadequadas para o desenvolvimento de projetos sociais. Nessa perspectiva, a permuta surge como um instrumento estratégico para otimizar a utilização do patrimônio público, garantindo maior eficiência e benefício à coletividade.

- *Da avaliação do bem imóvel objeto da permuta*

A prévia avaliação dos imóveis envolvidos em uma permuta entre a municipalidade e uma empresa privada é um requisito essencial para garantir a legalidade, transparência e equidade da transação. Esse procedimento deve ser conduzido por profissionais habilitados, com base em critérios técnicos e legais, assegurando que o interesse público seja preservado e que o município não sofra prejuízos financeiros.

A avaliação prévia confere maior segurança jurídica às partes envolvidas. Para o município, ela garante que a troca de bens ocorra de forma justa, evitando questionamentos futuros sobre a equivalência dos valores dos imóveis. Para a empresa privada, a avaliação é igualmente fundamental, pois reforça a legitimidade da operação, prevenindo eventuais litígios relacionados à valoração dos bens permutados.

Além disso, a transparência no processo de avaliação fortalece o princípio do controle social, permitindo que a sociedade acompanhe a transação e tenha acesso a informações claras sobre os valores dos imóveis públicos e privados envolvidos.



Ademais, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que a permuta de bens públicos deve seguir critérios rigorosos de avaliação, respaldados por pareceres técnicos que atestem a equivalência dos bens permutados. A ausência de uma avaliação prévia ou a realização de uma avaliação deficiente pode comprometer a conformidade do processo com a legislação, expondo o município a questionamentos administrativos e judiciais.

- *Da necessidade de Lei autorizativa.*

A permuta de bens públicos deve ser autorizada por meio de lei específica, devidamente fundamentada no interesse público. No caso de imóveis pertencentes ao Município, essa autorização deve ser conferida por meio de Lei Municipal aprovada pela Câmara Municipal, em conformidade com o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos).

A exigência de uma lei autorizativa visa garantir que a permuta seja realizada de forma legítima, transparente e em estrita observância à legislação vigente. Esse requisito assegura que a transação ocorra com planejamento adequado e justificação clara do interesse público, proporcionando segurança jurídica para ambas as partes envolvidas. Além disso, a necessidade de aprovação legislativa permite o controle democrático do processo, fortalecendo a confiança da sociedade nas decisões da administração pública.

Portanto, a criação e aprovação de uma lei autorizativa são indispensáveis para legitimar a permuta e garantir que o patrimônio público seja utilizado de maneira vantajosa e responsável, sempre em benefício da coletividade.

- *Da análise do caso concreto da empresa Leonardi H-1 Administração de Hotel Ltda.*

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem entendimento consolidado ante a possibilidade de realização de permuta de ente da administração pública com empresa privada desde que atendidos os requisitos legais. Vejamos:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PERMUTA DE IMÓVEL PÚBLICO POR IMÓVEL PRIVADO. ALEGAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS MANIFESTOS NO ATO ADMINISTRATIVO. INDEFERIMENTO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, a ação civil pública, como meio de fiscalização de constitucionalidade, pela via difusa, de leis ou atos do Poder Público, ainda que contestados em face da Constituição da República, somente se apresenta viável nas hipóteses em que a controvérsia constitucional caracterizar-se como mera questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, não sendo possível sua utilização quando a declaração de inconstitucionalidade consistir em objeto único da demanda. 2. Tratando-se, no presente caso, a questão da constitucionalidade das normas municipais de matéria incidental, não há falar-se em inadequação da via processual eleita. 3. A modificação das circunstâncias fáticas ocorridas após o ajuizamento da ação e antes da prolação da sentença, não impõe a extinção da ação por perda superveniente do objeto, pois persiste o interesse/necessidade de regulamentar e estabelecer de forma definitiva as questões a elas relacionadas. **QUESTÃO EM DISCUSSÃO** Há duas questões em discussão: (i) verificar se a permuta do imóvel público por imóvel privado apresenta vícios que configuram dano ao erário; (ii) determinar se há requisitos para concessão da tutela antecipada visando suspender os efeitos da permuta e impedir reformas nos imóveis permutados. **RAZÕES DE DECIDIR** **A permuta de bens públicos é**



**forma de alienação que exige autorização legislativa, demonstração de interesse público e avaliação prévia, conforme os artigos 17 e 24, X, da Lei nº 8.666/93. Esses requisitos foram cumpridos no caso em exame, tendo sido aprovada pela Câmara Municipal a Lei nº 3.102/2022, com avaliações prévias realizadas por corretores credenciados.** A alegação de dano ao erário decorre de divergências nos laudos de avaliação dos imóveis, mas, para desconstituir a presunção de legitimidade do ato administrativo, é necessária prova pericial judicial, inviável em sede de cognição sumária do agravo de instrumento. A vedação à alienação de bens públicos prevista no artigo 15, §2º, da Lei Orgânica do Município de Nova Serrana comporta exceções, especialmente quando a permuta se destina a atender ao interesse público, como a construção de uma escola municipal. Não há probabilidade do direito a ensejar a suspensão da permuta, e o perigo de dano inverso justifica o indeferimento da tutela antecipada, uma vez que a paralisação das obras pode causar prejuízo à construção de uma unidade de ensino. **DISPOSITIVO E TESE Recurso desprovido.** Tese de julgamento: **A permuta de bens públicos é válida quando atende aos requisitos de autorização legislativa, interesse público e avaliação prévia, conforme a Lei nº 8.666/93. A existência de divergências em laudos de avaliação não desconstitui, em sede de cognição sumária, a presunção de legitimidade do ato administrativo. A vedação à alienação de bens públicos pode ser excepcionada quando demonstrado interesse público específico na permuta.** (TJMG - Agravo de Instrumento - Cv 1.0000.23.316157-9/001, Relator(a): Des.(a) Pedro Bitencourt Marcondes, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/02/2025, publicação da súmula em 14/02/2025). (grifo nosso).

*In casu*, com base nas informações fornecidas pela Ilma. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, verifica-se que não há impedimentos para a formalização da permuta, desde que sejam rigorosamente cumpridas as formalidades legais.

O imóvel registrado sob a matrícula nº 28.043 demonstrou-se adequado para atender de forma eficiente ao interesse público, possibilitando a instalação de equipamentos públicos em uma área próxima às construções do programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1, no bairro Jardim São Fernando. Sem embargo, sugere-se a manifestação conclusiva das Secretarias competentes acerca do interesse público e da vantajosidade econômica da operação.

Ademais, destaca-se que a edificação e o pleno funcionamento do Hotel Ibis em Pouso Alegre contribuirão significativamente para a geração de empregos e o fomento da economia e do turismo no município.

No prosseguimento da análise, ressalta-se que a avaliação dos imóveis envolvidos na permuta é um requisito essencial para garantir a conformidade do processo com os princípios constitucionais que regem a administração pública, em especial os da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. A realização de uma avaliação prévia, imparcial e tecnicamente fundamentada assegura que a transação seja conduzida de maneira justa e equilibrada, evitando favorecimentos indevidos e garantindo que a operação seja realizada exclusivamente em benefício da coletividade.

Dessa forma, sugere-se a realização de avaliação mercadológica dos imóveis por, no mínimo, três profissionais técnicos qualificados, a fim de estabelecer com precisão o valor de mercado e afastar qualquer possibilidade de prejuízo ao erário.



Recomenda-se, portanto, a adoção das seguintes medidas para assegurar a segurança jurídica e a legitimidade da permuta proposta:

- (i) Emissão de parecer conclusivo pelas Secretarias competentes, atestando o interesse público municipal no ato e a compatibilidade do imóvel recebido em permuta para as finalidades tencionadas;
- (ii) Comprovação da vantajosidade econômica mediante avaliação mercadológica dos imóveis por técnicos especializados;
- (iii) Observância dos princípios da publicidade e transparência ao longo do processo;
- (iv) Comprovação da titularidade do imóvel registrado na matrícula nº 28.043 do CRI desta Comarca, atestando sua propriedade pela empresa jurídica ou pelo sócio-administrador da Leonardi H-1 Administração de Hotel Ltda.;
- (v) Elaboração e aprovação de lei específica autorizativa da permuta.

Por fim, destaca-se que, após a conclusão dos trâmites administrativos, deve ser formalizada a lei autorizativa, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, garantindo a plena legalidade e legitimidade da operação para ambas as partes interessadas.

### III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, CONCLUI-SE, sob o aspecto estritamente jurídico, pela viabilidade da formalização do processo administrativo de permuta entre o Município e a empresa Leonardi H-1 Administração de Hotel Ltda., inscrita no CNPJ nº 19.957.212/0001-90, referente aos imóveis registrados sob as matrículas nº 91.464 e nº 28.043 no Cartório de Registro de Imóveis desta Comarca. Para que a operação seja válida e juridicamente segura, é imprescindível o cumprimento integral dos requisitos legais mencionados, garantindo transparência, legalidade e segurança tanto para a empresa quanto para o Município.

A fundamentação do interesse público constitui elemento essencial para a legitimidade da permuta, devendo a Administração Pública demonstrar, de forma objetiva e fundamentada, que a operação é vantajosa e que não resultará em prejuízo ao erário ou à coletividade.

Ressalta-se que a análise realizada por esta Assessoria limitou-se aos aspectos jurídicos aplicáveis ao caso. A Secretaria solicitante permanece responsável pela verificação dos fatos, dos documentos e das questões de mérito, incluindo a avaliação da conveniência e oportunidade do ato.

Este é o parecer.

Pouso Alegre, 10 de março de 2025.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** HENRIQUE CASSALHO GUIMARAES  
Data: 10/03/2025 17:48:16-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

**Henrique Cassalho Guimarães**  
Assessoria de Assuntos Jurídicos