



**Procedência:** Assessoria Jurídica da Empresa Mineira de Comunicação

**Interessado:** Empresa Mineira de Comunicação e Fundação TV Minas Cultural e Educativa

**Número:** 16.285

**Data:** 17 de dezembro de 2020

**Classificação Temática:** Contrato Administrativo.

**Precedentes:** Pareceres AGE/CJ 10.191/1998 e 14.297/2004.

**Ementa:**

DIREITO PÚBLICO. PERMUTA. ART. 533 DO CÓDIGO CIVIL. CONTRATO ADMINISTRATIVO EM SENTIDO AMPLO. REGIME DE DIREITO PRIVADO PARCIALMENTE DERROGADO PELO DIREITO PÚBLICO. ART. 533 DO CÓDIGO CIVIL. PERMUTA DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS. ART. 17, INC. I, "C", E INC. II, "B", DA LEI Nº 8.666/1993. ART. 29, INC. XVI, DA LEI Nº 13.303/2016. PERMUTA DE SERVIÇOS. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS PREVISÕES LEGAIS E ESTATUTÁRIAS. Em linhas gerais, é possível apontar as seguintes orientações no que diz respeito à celebração de contrato de permuta:

1. A celebração de contrato de permuta deve observar os princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição, bem como ser voltada à satisfação do interesse público, tanto no que diz respeito à alienação quanto à aquisição.
2. A permuta somente poderá recair sobre bens e serviços/direitos passíveis de contratualização relacionados aos objetivos institucionais e estatutários.
3. Os bens, serviços/direitos permutáveis devem ser economicamente mensuráveis e seus valores compatíveis com os de mercado.
4. Os bens ou serviços/direitos transacionados/permutados devem guardar correspondência de valores entre si.
5. Quando envolver imóvel, a permuta somente poderá se dar por outro imóvel de valor equivalente, não admitindo permuta por bens móveis ou serviços, nos termos da lei.
6. Na permuta, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.
7. A elaboração do instrumento contratual deve se dar no contexto de procedimento administrativo que observe a legislação de regência, inclusive as cláusulas essenciais, os princípios do direito administrativo, a motivação do ato administrativo, a avaliação prévia que comprove a correspondência econômica entre bens e serviços permutados, observada a precificação de mercado, entre outros requisitos.

**Referências normativas:** Código Civil - art. 533. Lei nº 8.666/1993 - art. 2º, parágrafo único, art. 17, inc. I, "c" e inc. II, "b", art. 55. Lei nº 13.303/2016 - art. 28, art. 29, XVI, e art. 69. Decreto-Lei nº 236/1967 - art. 13. Lei estadual nº 22.294/2016. Decretos estadual nº 47.154/2017, 47.747/2019, 47.750/2019.

## RELATÓRIO

1. A Assessora Jurídica da Empresa Mineira de Comunicação submete a esta Consultoria Jurídica questionamentos a respeito da possibilidade de celebração, pela EMC e pela Fundação TV Minas Cultural e Educativa, de contratos de permuta de serviços e bens com instituições públicas e privadas.

2. A consulta vem acompanhada de manifestação prévia, consubstanciada na Nota Jurídica nº 23/2020, que, após explicitar a legislação que rege a Empresa e a Fundação, suas atribuições estatutárias e institucionais, as normas alusivas à permuta, apresenta as seguintes indagações:

**“Se considerada a vantajosidade da utilização da contratação do instituto jurídico da Permuta, conforme a fundamentação aqui exposta, cumpre indagarmos acerca do cabimento da interpretação extensiva do entendimento doutrinário a respeito da aplicação da permuta de “serviços” que, em conformidade com o Estatuto da TV Minas Cultural e Educativa, busquem diminuir a dependência em relação ao Tesouro Estadual?**

**Questionamos ainda, se há cabimento, da mesma forma, de permuta de prestação de serviços entre a Fundação e outro órgão pertencente à Administração Pública de qualquer esfera, bem como entre a Fundação TV Minas Cultural e Educativa e outra entidade de direito privado?**

**Indagamos se, a partir da análise normativa aplicável à EMC, a realização do contrato de permuta que não abarque os serviços de difusão de atividades culturais, a cidadania e a integração do Estado, bem como de concessão de TV Educativa, também a essa Empresa aplicam-se os permissivos legais para a contratação através de permuta com entidades de natureza pública, bem como de entidades de natureza privada?**

**Questionamos se ao longo do estudo aqui realizado, há vedações aplicáveis ao caso apresentado referente à possibilidade de realização do contrato de permuta, nos limites das permissões constantes nos Decretos reguladores da Fundação TV Minas e da Empresa Mineira de Comunicação?**

Caso o entendimento dessa Advocacia-Geral do Estado seja pela possibilidade da realização do contrato de permuta para a prestação de serviços pela Fundação TV Minas Cultural e Educativa e pela Empresa Mineira de Comunicação com demais entes de direito público, como de direito privado, continuamos com as indagações.

A Lei Federal nº. 8.666/1993 dispõe, na norma do art. 55, sobre as cláusulas essenciais de todo o contrato administrativo. No caso da realização do contrato que tenha como objeto a permuta pela Fundação TV Minas e sabendo que essa entidade deve, no que couber, atender às disposições contidas no citado artigo da Lei Geral de Licitações, fazendo constar em seus contratos todas as cláusulas essenciais lá dispostas, caso seja demonstrada a vantajosidade da realização da permuta para a Administração, além das cláusulas essenciais previstas no art. 55, existe algum outro requisito a ser atendido quando da elaboração da minuta contratual de celebração da permuta pela Fundação?

**No que diz respeito à Empresa Mineira de Comunicação, por seu regime jurídico atrair a aplicação das disposições contidas na Lei Federal nº. 13.303/2016, questionamos: Em sendo demonstrada expressamente a vantajosidade para a Administração, a minuta contratual que objetivar a realização da permuta entre a EMC e outra entidade, seja de direito público ou privado, deverá conter, no que couber, apenas aqueles requisitos essenciais previstos no art. 69 da Lei 13.303/2016, ou deverá essa entidade atender a demais condições?**

Por derradeiro, caso essa Advocacia-Geral do Estado entenda pela viabilidade jurídica de utilização do contrato de permuta pela Fundação TV Minas Cultural e Educativa e pela Empresa Mineira de Comunicação, pleiteamos a elucidação da seguinte questão: Havendo o atendimento aos princípios e normas de observância obrigatória pela Administração Pública, a demonstração da vantajosidade pelas duas entidades na realização da permuta, e havendo a comprovação da observância das cláusulas aplicáveis do art. 55 da Lei Federal nº. 8.666/2016 no contrato realizado pela TV Minas e do art. 69 da Lei Federal nº. 13.303/2016 no contrato realizado pela EMC, estarão presentes os elementos suficientes para a elaboração do instrumento contratual?

**Indagamos ainda se pelo princípio da publicidade e da isonomia, também no caso dessa Advocacia Geral entender pela possibilidade**

do

**contrato de permuta, é indispensável que haja publicação tanto dos serviços/bens que em determinados momentos serão úteis às essas instituições, bem como dos serviços/bens que serão oferecidos pelos terceiros (públicos ou privados)? Para isso, bastaria a publicação no próprio sítio eletrônico das entidades?”** (grifos e negritos no original)

3. Conforme se pode observar, o ponto central da consulta consiste na verificação de viabilidade jurídica da celebração de contratos de permuta, envolvendo não apenas bens, mas, notadamente, serviços.
4. Em se tratando de consulta genérica, formulada em tese e em abstrato, é preciso ponderar que sua análise se dará, igualmente, pela perspectiva ampla e abstrata, não se prestando a avaliar situações concretas, apenas a traçar diretrizes iniciais que possam servir de baliza às análises individualizadas. À vista disso, considerando a impossibilidade de antever as hipóteses contratuais e seus eventuais obstáculos, é que, de antemão, ressaltamos a possibilidade de reanálise da presente manifestação ante a superveniência de elementos que possam influir, ainda que parcialmente, no entendimento ora exarado.
5. Outro ponto a ser considerado, preliminarmente, é que a consulta envolve pessoas jurídicas distintas, cada qual com regramentos próprios, de sorte que o ideal seria que a consulta fosse formulada de forma apartada, a fim de evitar qualquer tipo de confusão. Inobstante, nos termos postos, tentaremos responder aos questionamentos de forma clara e objetiva, fazendo as diferenciações, quando for o caso.
6. Com essas considerações iniciais, já dando início ao exame da consulta, observamos que Assessoria Jurídica da Consulente, em manifestação prévia, após promover estudo da legislação e doutrina que regem a matéria, concluiu pela ausência de impeditivo à celebração de contrato de permuta de bens móveis e imóveis, seja pela Fundação Rede Minas, seja pela EMC.

“A Permuta, ou a ‘troca’, como também é chamado o instituto jurídico, é modalidade de contrato disciplinado no art. 533 do Código Civil, através do qual as partes envolvidas realizam um negócio jurídico onde se obrigam a entregar, reciprocamente, coisas que não sejam dinheiro, ou seja, uma prestação de serviços que se paga com bem ou serviço, ao invés de pecúnia.

Refere-se a um instituto jurídico por intermédio do qual se realiza a troca de produtos ou serviços de forma vantajosa e econômica às partes, visto ser esse um contrato que proporciona tais características. O contrato de permuta é um dos quais rege-se pelo direito privado, mas que os órgãos e entes da Administração utilizam, com a observância dos requisitos legais administrativos, a fim de concretizarem as contratações públicas.

A Administração Pública, nos termos da Constituição vigente, uma vez que atua na estrita busca pelo interesse público, possui a responsabilidade de exercer suas atividades sob as diretrizes traçadas legalmente. Na lição de Carvalho Filho (2014, pg.20):

É extremamente importante o efeito do princípio da legalidade no que diz respeito aos direitos dos indivíduos. Na verdade, o princípio se reflete na consequência de que a própria garantia desses direitos depende de sua existência, autorizando-se então os indivíduos à verificação do confronto entre a atividade administrativa e a lei. Uma conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude.

Sob esse prisma, remetemo-nos ao permissivo legal disposto no Decreto Estadual nº. 47.747/2019, que trata do Estatuto da Fundação TV Minas Cultural e Educativa, vez que a norma em comento dispõe, expressamente, sobre a autorização que possui a entidade administrativa de realizar permutas, parcerias e patrocínios de serviços que busquem diminuir a dependência em relação ao Tesouro Estadual, por intermédio da Gerência de Projetos, com o fim de atender aos objetivos institucionais da emissora. Dispõe o ato normativo da seguinte maneira:

Art. 21 – A Gerência de Projetos tem como competência planejar, coordenar e executar as ações de **captação de recursos, formação de parcerias e desenvolvimento de projetos institucionais da TV MINAS, com atribuições de:**

I – elaborar, coordenar e executar projetos institucionais para a TV MINAS conforme suas diretrizes e objetivos corporativos, visando investimentos na

produção dos programas, bem como de projetos institucionais da TV MINAS;

**II – viabilizar a realização de permutas, parcerias e patrocínios de serviços que busquem diminuir a dependência em relação ao Tesouro Estadual;**

III – resguardar, monitorar e realizar o cumprimento das contrapartidas previstas nas parcerias e convênios firmados pela TV MINAS.(destacamos)

Por conseguinte, estabelece ainda o Decreto:

Art. 22 – A Gerência de Fomento tem como competência **viabilizar e executar as ações de captação direta de apoio cultural relativas a veiculação de anúncios e inserção na TV de logomarcas de clientes, patrocinadores e parceiros da TV Minas, com atribuições de:**

I – realizar o planejamento e estabelecer o relacionamento da TV MINAS com patrocinadores, anunciantes, agências de publicidade, incluindo visitas a esses parceiros e a manutenção e atualização de cadastro dos mesmos;

II – realizar a captação direta de apoio cultural relativa a veiculação de anúncios e inserção na TV de logomarcas de clientes, patrocinadores e parceiros;

III – executar o processo interno para que aconteça a veiculação de anúncios e inserção na TV de logomarcas de clientes, patrocinadores e parceiros;

**IV – viabilizar a realização de permutas de serviços que atendam a objetivos institucionais da emissora.**

Importante também é trazer à baila a redação dada ao art. 533 do Código Civil para disciplinar a permuta, nos seguintes termos:

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. (grifamos)

Analisando-se o dispositivo acima transcrito, poder-se-ia chegar à conclusão de que, conforme aponta a doutrina que leciona sobre o tema, ainda que se trate de institutos diversos, a permuta é uma forma de alienação e aquisição de bens simultâneas e assim, tudo o que pode ser objeto de compra e venda pode ser permutado, com as devidas particularidades traçadas na legislação civil.

Sabe-se que a prestação de serviços é entendida como uma avença realizada entre pessoas físicas ou jurídicas, a partir da qual uma das partes se obriga a oferecer à outra uma atividade, em troca de uma prestação pecuniária, ou seja, é possível realizar a compra e a venda de um serviço, vez que há possibilidade de agregar valor a uma atividade exercida. Assim, s.m.j., entendemos ser viavelmente praticável a prestação de serviços no âmbito da permuta, como corriqueiramente realizado pela iniciativa privada, através dos contratos regidos pela legislação civil.

A partir desse entendimento, e da motivação jurídica exposta, mister apontarmos que, sendo a permuta um contrato do direito privado, mas que a Administração se utiliza nas alienações, por força autorizativa da Lei Federal de Licitações nº. 8.666/93, **deve-se destacar as previsões acerca dos requisitos para a realização da permuta contidos na mencionada Lei Geral que rege os contratos administrativos, in verbis:**

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:

(...)

**c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes**

**do inciso X do art. 24 desta Lei;**

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

**b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;** (destacamos)

Vale salientar, por oportuno, que contendo os contratos de permuta natureza privada, são, por conseguinte, regulados pelo direito privado, mas observando os limites legais a que a Administração se submete, por expressa previsão legal detém a Administração Pública autorização para deles se utilizar.

Ocorre que, da análise dos artigos da legislação apresentada que disciplina a aplicação do contrato de permuta nos órgãos e entidades da Administração Pública, observamos uma problemática envolta ao tema, visto que, **enquanto a Lei Geral de Licitações prevê a utilização da permuta apenas para a alienação de bens da Administração Pública, o Decreto Estadual que dispõe sobre o Estatuto da Fundação TV Minas autoriza a utilização pela emissora, da permuta para prestação de serviços**, consoante já explanado acima por intermédio da legislação transcrita.

Vale notar que, em âmbito Estadual, as demais legislações que tratam do tema (Decreto Estadual nº. 46.467/2014 e Decreto Estadual nº. 47.766/2019) preveem, tão somente, a aplicação da permuta em negócios jurídicos envoltos a bens móveis e imóveis, da mesma forma que o faz a Legislação Federal que disciplina as licitações.

A partir dessa observação, e considerando que a Administração apenas possui a permissão para realizar atos que estejam previstos em lei, cumpre-nos indagar a essa Advocacia-Geral acerca do permissivo para a prática da permuta no âmbito das atividades que a Fundação TV Minas é autorizada a exercer por intermédio de contratos, convênios ou instrumentos congêneres com instituições públicas ou privadas, com o objetivo de promover a difusão de atividades culturais, a cidadania e a integração do Estado, bem como formular, executar e fiscalizar a política estadual de telecomunicações.

Cumpre destacar, que a partir de uma primeira análise do artigo 17 da Lei Federal nº. 8.666/1993, entende-se pela possibilidade de realização da permuta exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública.

Importante é frisar que, conforme é de conhecimento amplo, em agosto de 1993 o Governo do Estado do Rio Grande do Sul ingressou, no Supremo Tribunal Federal, com a ADIn nº. 927-3, a fim de discutir a constitucionalidade do teor do art. 17 da lei em comento. Importa transcrevermos a íntegra do acórdão publicado no DJU em 10/11/1993, onde o STF concedeu medida liminar para suspender, até o final da ação (o que ainda não ocorreu) a eficácia da expressão “permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública”:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, deferir, em parte, a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão ‘permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo’, contida na letra b do inciso I do artigo 17 da Lei Federal nº 8.666, de 21.6.93, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a indeferia; para suspender os efeitos da letra c do mesmo inciso, até decisão final da ação, por maioria de votos, deferir a medida cautelar, vencidos os Ministros Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que a indeferiam; no tocante à **letra a do inciso II do mesmo artigo, por maioria de votos, indeferir a medida cautelar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que a deferiam; com relação à letra b do mesmo inciso, por unanimidade, deferir a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão ‘permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública’, quanto aos Estados, a o Distrito Federal e Municípios; e, finalmente, por maioria de votos, deferir a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia de todo o § 1º do art. 17, vencido o Ministro Relator, que a indeferia. Votou o Presidente (grifamos).**

É importante notar, que a partir do posicionamento da Corte máxima, o entendimento adotado pela doutrina acerca da interpretação da liminar deferida, é que o trecho da norma em comento, que delimita a permissão da permuta somente entre órgãos e entidades da Administração Pública, **terá eficácia somente em âmbito federal com relação aos bens da União, portanto, as permutas de que tratam o artigo podem ser realizadas também com pessoa física ou jurídica de direito privado, uma vez que suspensa sua aplicação para os Estado e Municípios.** Transcrevemos a lição do ilustre administrativista José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 1.212):

Sucedo que a lei federal se excedeu na disciplina e acabou criando regras verdadeiramente específicas, as quais, como vimos, se situariam na competência da pessoa federativa titular dos bens. É o caso da exigência de que a doação seja permitida exclusivamente se o donatário for entidade administrativa (art. 17, I, "b") ou a que cria condições para a permuta de bens (art. 17, I, "c", e 17, II, "b"). **Tais dispositivos são flagrantemente inconstitucionais por invadirem a esfera destinada às demais pessoas federativas, e o próprio Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de considerá-las incompatíveis com os limites da competência legislativa federal sobre a matéria.** (destacamos)

É oportuno fazermos menção ainda, à Lei Federal nº. 13.303/2016 que dispõe regras a serem aplicadas no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A norma em comento traz, brevemente, e de forma semelhante às disposições contidas na Lei Geral de Licitações nº. 8.666/93, que fica dispensável a realização de licitação pelas empresas públicas e sociedades de economia mista no caso da transferência de bens a órgãos e entidades da administração pública, **inclusive quando efetivada mediante permuta.**

Por todo o exposto, note-se que o instituto da Permuta é contrato largamente utilizado nas relações regidas pelo direito privado, e devidamente regulamentado no âmbito da Administração Pública **referentemente àquelas permutas envolvidas a móveis e imóveis, consoante já asseverado pelas legislações aplicáveis às Administrações Diretas e Indiretas dos poderes executivos.**" (grifos e negritos no original)

7. A permuta constitui instituto típico do direito privado, onde é nominado alternativamente como troca (art. 533 do Código Civil). A permuta ou troca é contrato pelo qual as partes transferem e recebem bens uma da outra. Conquanto guardem semelhanças, a permuta diferencia-se da compra e venda. Enquanto na compra e venda há, de um lado, vendedor, coisa, e do outro, comprador e preço, na permuta, cada uma das duas coisas representa, ao mesmo tempo, objeto e preço, e cada um dos contraentes, comprador e vendedor<sup>[1]</sup>.
8. Embora deite raízes no Direito Civil, a permuta deve ser acolhida sob os princípios peculiares do Direito Administrativo.<sup>[2]</sup> Tanto é assim que expressamente prevista na Lei nº 8.666/1993.
9. A propósito, tomando o sentido amplo de contrato, o artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 explicita que se considera "contrato" todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.
10. Segundo Odete Medauar, os contratos firmados pela Administração podem ser classificados como: 1. *contratos administrativos clássicos*, regidos pelo direito público, como o contrato de obras, o de compras, as concessões; 2. *contratos regidos parcialmente pelo direito público* ("contratos semipúblicos", a exemplo do contrato de locação em que poder público é locatário); 3. *figuras contratuais recentes*, regidas precipuamente pelo direito público, tais como convênios, contratos de gestão, consórcios públicos.<sup>[3]</sup>
11. A permuta é exemplo de contrato regido parcialmente pelo direito privado, em que o regime de direito privado é parcialmente derogado pelo direito público, sujeitando-se ao controle pelo Tribunal de Contas, à observância dos princípios do art. 37, *caput*, da CR/1988, entre outros. Conforme esclarece Onofre Alves Batista Júnior<sup>[4]</sup>,

"Quanto aos o contratos regidos parcialmente pelo direito privado, a presença da Administração torna difícil a aplicação plena do Direito Civil. De fato, ao contratar, com vista ao bom funcionamento do serviço público, o Estado não está gerindo interesses individuais e restritos, mas está contratando a coletividade, razão pela qual não procede como um

contratante ordinário e não pode ser tratado como tal."

12. Como qualquer ato administrativo, a permuta deve ser motivada, devendo ser comprovada sua correlação com a satisfação do interesse público, escopo permanente da Administração. Nessa esteira, inclusive, enfatiza Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

"Aliás, na permuta, o interesse público deve ser biface. Tanto deve motivar a alienação exonerativa da propriedade, quanto a busca do bem que ingressará no patrimônio público."<sup>[5]</sup>

13. A rigor, a permuta incide sobre bens, podendo abarcar também direitos. Por essa razão, é que a Lei de nº 8.666/1993 cuidou do instituto no artigo 17, referente à alienação de bens da Administração Pública.
14. No que diz respeito, especificamente, à suspensão da eficácia da expressão contida na alínea "b" do inciso II do artigo 17 da Lei nº 8.666/1993 - "permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública" -, importante assinalar que a decisão se deu em sede de liminar, estando ainda pendente decisão definitiva. Além disso, é de se considerar que a expressão permanece válida para a União, de modo que, de acordo com a liminar deferida pelo STF na ADI nº 927-3, a expressão deve ser considerada para a Administração Pública federal, direta e indireta, e desconsiderada para as demais esferas de governo que, por conseguinte, podem promover permuta de bens, inclusive com particulares, respeitadas as demais exigências, notadamente o interesse público justificado e a avaliação prévia.
15. Logo, quanto à possibilidade de permuta de bens pela Administração, não pairam dúvidas. A questão, porém, posta a deslinde a esta Consultoria Jurídica refere-se à possibilidade de permuta que envolva "serviços" (não estando consignado na consulta, entretanto, em que consistiriam estes).
16. A ideia de permuta de serviços soa, a princípio, estranha, seja porque identificamos o instituto como troca ou escambo de bens, de uma coisa por outra, que não seja dinheiro<sup>[6]</sup>, seja porque, no âmbito da Administração Pública, não é comum a alienação de serviços, ou, por fim, seja porque quando a contraprestação se dá em serviços fala-se em prestação em pagamento, mas lembrando que a prestação pressupõe um contrato não cumprido<sup>[7]</sup>.
17. Apesar de existirem autores que sustentam a impossibilidade de a permuta abarcar a prestação de serviços, na lei, o que se tem como certo, é sua correlação com o contrato de compra e venda. De tal sorte, tudo que pode ser objeto do contrato de compra e venda, pode ser também objeto do contrato de permuta, excetuando-se somente a prestação pecuniária.
18. Em consulta a precedentes desta Casa, remonta ao ano de 1998, parecer que examinou a permuta de bens e serviços a pedido justamente da Rádio Inconfidência, empresa pública que foi sucedida pela EMC. Na oportunidade, esta Consultoria Jurídica, ressaltando o disposto no artigo 17 da Lei nº 8.666/1993, concluiu que: "*Não há vedação à permuta de publicidade por bens e serviços, precedente avaliação, já que estes últimos são mera forma de pagamento*". (Parecer nº 10.191). A conclusão alicerçou, em especial, em previsão contida na lei que autorizou a criação da empresa, vejamos:

"A permuta de serviços da sociedade limitada, por bens e serviços de terceiros, deve obedecer ao disposto no art. 10, inc. IX, da Lei nº 7.219, de 25 de abril de 1978 [Art. 10 – Constituição recursos da sociedade: IX – os recursos de capital, inclusive os resultantes de conversão, em espécie, de bens e direitos;], vale dizer, os bens e serviços havidos em permuta de publicidade da Rádio Inconfidência Ltda."

19. Em outra ocasião, no Parecer nº 14.297/2004, foi examinada a possibilidade de ADEMG lançar edital de licitação para contratação de empresa para fornecimento e instalação de arquibancada em estádio, prevendo que o pagamento ocorreria mediante permuta de espaços publicitários, ante a ausência de recursos financeiros para pagamento da empresa contratada. Reconheceu-se a possibilidade de permuta, mediante a realização prévia de licitação pública, contendo, no projeto básico, a demonstração da correspondência econômica entre o preço dos serviços licitados com os espaços publicitários a serem cedidos para pagamento.
20. Decerto que os serviços a serem transacionados devem ser economicamente mensuráveis e de natureza "uti singuli" ou individuais passíveis de contratualização. Para tanto, exige-se prévia avaliação, além da comprovação da satisfação do interesse público com a transação, devendo, inexoravelmente, haver correspondência econômica entre os bens e/ou serviços transacionados.
21. *In casu*, consoante assinalado na manifestação jurídica prévia da Consultante, há previsão



expressa, no Decreto estadual nº 47.747/2019, que trata do Estatuto da Fundação TV Minas Cultural e Educativa, quanto à possibilidade de realização de permuta de serviços que visem diminuir a dependência em relação ao Tesouro Estadual.

22. O próprio Decreto, contudo, consignou ressalva no sentido de que a realização de permuta de serviços deve atender a objetivos institucionais da emissora.[\[8\]](#) Ponto que merece atenção.
23. Em vista de seu caráter educativo e cultural, a Fundação TV Minas encontra-se sujeita à normatização atinente às radiodifusoras educativas, que não detém finalidade lucrativa. A teor do parágrafo único do artigo 13 do Decreto-Lei nº 236, de 1967, as Tvs educativas não possuem caráter comercial, estando impedidas de transmitir qualquer tipo de propaganda, bem como de receber patrocínio de programas transmitidos, mesmo que eles não vinculem anúncios comerciais.

Art 13. A televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates.

Parágrafo único. A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos.

24. No sistema radiodifusor público, busca-se a *concretização de direitos sociais relacionados à educação e à cultura*, ficando sua programação atrelada ao conteúdo do [artigo 221](#) da Constituição. Para impedir a contaminação desses serviços por interesses ou ingerências comerciais, as educativas não podem promover a comercialização de sua grade de programação, em contrapartida, a outorga prescinde de licitação, ficando exoneradas, também, de preço público.[\[9\]](#)
25. Não obstante, reconhece-se, às televisões educativas públicas, a possibilidade de veicularem publicidade institucional, conforme dispõe a Lei nº 9.637/1998:

Art.19. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos.□□□□

26. Nesse sentido, preveem os artigos 39 e 40 do Decreto estadual nº 47.747/2019:

Art. 39 – É vedada à TV MINAS a transmissão de propaganda comercial, direta ou indiretamente, na forma da legislação em vigor, ressalvada a possibilidade de receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, quando do patrocínio de programas, eventos e projetos.

Art. 40 – É admitida a referência institucional à entidade que promover apoio e patrocínio cultural a programas e interprogramas da emissora e a boletins de serviço de utilidade pública.

27. Com efeito, a permuta de serviços pela Fundação TV Minas, conquanto possível, fica limitada e atrelada, para além das demais exigências, aos seus objetivos institucionais.
28. No que concerne à Empresa Mineira de Comunicação - EMC, trata-se de empresa pública que sucedeu, conforme artigo 1º da Lei estadual nº 22.294, de 20 de setembro de 2016, a Rádio Inconfidência Ltda.
29. Releva assinalar que, conforme previsão contida nos artigos 6º, 7º e 8º da Lei estadual nº 22.294/2016, a EMC sucederá também a Fundação TV Minas, que será extinta tão logo haja a transferência da concessão de TV Educativa pela Presidência da República, momento em que suas competências serão incorporadas pela EMC.
30. Pela Lei, a EMC tem por competências: a) executar serviços de radiodifusão, podendo ampliar seus objetivos em atividades correlatas; b) promover atividades educativas e culturais por intermédio do rádio, da televisão e da internet; e c) apoiar a prestação de serviços públicos. Às suas competências originais, foram agregadas outras em seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto estadual nº 47.750/2019:

Art. 3º – A EMC tem como competência:

I – executar serviços de radiodifusão e de telecomunicações, podendo ampliar seus objetivos em atividades correlatas;

II – promover atividades educativas e culturais por intermédio do rádio, da



televisão, da internet e outras mídias e tecnologias que vierem a existir e que possibilitem a interação ou divulgação da comunicação pública e afins;

III – apoiar a prestação de serviços públicos;

IV – realizar de serviços de radiodifusão de caráter cultural, informativo, educativo e de entretenimento;

V – promover, por meio da televisão e sem fins comerciais, a difusão de atividades culturais, a cidadania e a integração do Estado;

VI – elaborar planos, programas e projetos referentes à repetição e retransmissão de sinais de televisão para propiciar a integração das diferentes regiões do Estado através das redes de radiodifusão de sons e imagens.

Parágrafo único – No âmbito da outorga de TV Educativa, são competências da EMC:

I – executar, direta ou indiretamente, por meio de contratos, convênios ou instrumentos congêneres com instituições públicas ou privadas, a política estadual estabelecida para a televisão cultural e educativa;

II – gerir o conteúdo da programação de televisão cultural e educativa, garantindo a fiel observância das leis;

III – articular suas atividades com as de centros universitários estaduais, nacionais e internacionais, com as dos setores administrativos do Estado e com as de segmentos da sociedade, bem como manter intercâmbio com outros sistemas de televisão educativa;

IV – difundir as políticas cultural, educativa, econômica, social, esportiva e administrativa desenvolvidas por órgãos e entidades da Administração Pública e por segmentos sociais;

V – elaborar e executar plano, programa e projetos referentes à radiodifusão sonora e de sons e imagens, bem como os referentes às comunicações oficiais e às centrais de comunicações privadas do Estado;

VI – promover processo de licitação para aquisição, arrendamento mercantil, locação e alienação de equipamentos e materiais utilizados em telecomunicações, destinados a órgão público da Administração Pública direta;

VII – prestar serviços de assessoria em engenharia de telecomunicações aos órgãos e às entidades da Administração Pública, em todas as fases de execução de programa de telecomunicações;

VIII – prestar serviços e ações de atividades de repetição e retransmissão de sons, imagens e dados em sinal broadcasting, streaming video e outra tecnologia ou mídia correlata que vier a existir e afins no interior do Estado;

IX – exercer atividades correlatas.

31. Malgrado contenha, na Lei e no Decreto, previsão de celebração de contratos pela EMC visando à captação de publicidade, bem como haja autorização para a EMC comercializar, de acordo com o preço de mercado, todos os seus espaços com divulgação, inserção de marca institucional de patrocinadores e anunciantes em todas as suas atividades e em todos os suportes midiáticos em funcionamento, ela também limita sua arrecadação à observância da natureza e da legislação específica das outorgas e concessões administrativas da EMC.

#### **Lei 22.294/2016**

Art. 5º Constituem recursos da EMC dotações específicas destinadas à EMC no orçamento do Estado e receitas provenientes:

I – da exploração dos serviços de radiodifusão pública de que trata esta Lei;

II – de prestação de serviços a entes públicos ou privados, de produção e distribuição de conteúdo, modelos de programação, licenciamento de marcas, formatos e produtos além de outras atividades inerentes à comunicação;

III – de doações, prêmios, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público, privado ou de iniciativa privada;

IV – de apoio cultural de entidades de direito público, privado ou de iniciativa privada, sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos;

V – de criação, produção e distribuição de publicidade institucional de

- entidades de direito público, privado ou de iniciativa privada;
- VI – da criação, produção e distribuição de publicidade legal dos órgãos e entidades da administração pública municipal, estadual ou federal;
- VII – de recursos provenientes de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- VIII – de rendimentos e aplicações financeiras que realizar;
- IX – de rendas provenientes de outras fontes, desde que não comprometam os princípios e objetivos da radiodifusão pública estabelecidos em lei;
- X – da contratação da EMC por órgãos e entidades da administração pública, com vistas à realização de atividades relacionadas ao seu objeto, desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado;
- XI – da comercialização de espaços comerciais;
- XII – de empréstimos, financiamentos ou renda de bens patrimoniais;
- XIII – da comercialização de criação, produção e divulgação de projetos e produtos culturais de diferentes mídias, respeitando os princípios da radiodifusão pública;
- XIV – da prestação de serviços de consultoria, formação e qualificação nas áreas afins à radiodifusão pública;
- XV – de programas municipais, estaduais e federais de incentivo à cultura.

§ 1º Para os fins do disposto nesta Lei, entende-se por apoio cultural o pagamento de custos relativos à produção de programação ou de um programa específico, sendo permitida a citação da entidade apoiadora, bem como de sua ação institucional.

§ 2º A arrecadação de que trata este artigo deverá observar a natureza e a legislação específica das outorgas e concessões administradas pela EMC.

#### **Decreto estadual nº 47.750/2019**

Art. 9º – Constituem recursos da EMC dotações específicas no orçamento do Estado e receitas provenientes:

- I – da exploração dos serviços de telecomunicações, de radiodifusão de sons, imagens e congêneres;
- II – de prestação de serviços a entes públicos ou privados, de produção, distribuição e veiculação de conteúdo, modelos de programação, licenciamento de marcas, formatos e produtos além de outras atividades inerentes à comunicação;
- III – de doações, prêmios, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou de direito privado;
- IV – de apoio cultural ou espaço de mídia à de entidades de direito público, privado ou de iniciativa privada, sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos;
- V – de criação, produção, distribuição e veiculação de publicidade institucional de entidades de direito público, privado ou de iniciativa privada;
- VI – da criação, produção, distribuição e veiculação de publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Pública municipal, estadual ou federal;
- VII – de recursos provenientes de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- VIII – de rendimentos e aplicações financeiras que realizar;
- IX – de rendas provenientes de outras fontes, desde que não comprometam os princípios e objetivos da radiodifusão de sons e imagens públicas estabelecidos em lei;
- X – da contratação da EMC por órgãos e entidades da Administração Pública, com vistas à realização de atividades relacionadas ao seu objeto, desde que o preço seja compatível com o de mercado;
- XI – da comercialização de espaços na grade de programação e outros suportes midiáticos;
- XII – de empréstimos, financiamentos ou rendas de bens patrimoniais;
- XIII – da comercialização de criação, produção e divulgação de projetos, produtos e peças audiovisuais de diferentes mídias, incluindo a veiculação de breaks e intervalos na TV Minas, na Rádio Inconfidência, sítios eletrônicos e demais mídias e redes sociais, desde que seja respeitado os

princípios da radiodifusão de sons e imagens públicas;

XIV – da prestação de serviços de consultoria, formação e qualificação nas áreas afins à telecomunicação e à radiodifusão de sons e imagens de caráter público;

XV – de programas municipais, estaduais e federais de incentivo à cultura;

XVI – recursos de incentivos fiscais, especificados em lei;

XVII – recursos de capital, inclusive os resultantes de conversão, em espécie, de bens e direitos;

XVIII – outras receitas operacionais.

§ 1º – Para os fins deste estatuto, entende-se por apoio cultural o pagamento de custos relativos à produção de programação ou de um programa específico, sendo permitida a citação da entidade apoiadora, bem como de sua ação institucional.

§ 2º – A arrecadação de que se trata este artigo deverá observar a natureza e a legislação específica das outorgas e concessões administradas pela EMC.

§ 3º – A EMC poderá celebrar contratos visando à captação de publicidade, observados os requisitos legais.

§ 4º – A EMC encaminhará à Secretaria de Estado de Fazenda – SEF para manifestação prévia do Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin, mediante proposta do Conselho de Administração:

I – anualmente o plano de custeio e investimento para o exercício social subsequente;

II – as propostas de alteração dos valores a que fazem jus os administradores e conselheiros, nos termos do art. 58, do [Decreto nº 47.154, de 20 de fevereiro de 2017](#).

§ 5º – A EMC está autorizada a comercializar, de acordo com o preço de mercado, todos os seus espaços com divulgação, inserção de marca institucional de patrocinadores e anunciantes em todas as suas atividades e em todos os suportes midiáticos em funcionamento.

32. Com efeito, eventual permuta de serviços também estaria limitada aos ditames de seu Estatuto Social.

33. A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, comumente chamada Lei das Estatais, estabelece em seu artigo 28 que os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos artigos 29 e 30. Saliente-se que os §§ 3º e 4º do mesmo preceptivo legal estabelecem hipóteses em que não se exige a observância do procedimento licitatório, quais sejam:

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.

34. Ademais, no artigo 29, inciso XVI, há expressa previsão da possibilidade de dispensa de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista na transferência de bens a órgãos e entidades da administração pública, inclusive quando efetivada mediante **permuta**.

35. Importante, nesse ponto, destacar o inciso V do artigo 32 da Lei nº 13.303/2016, que

estabelece a necessidade de, nas licitações e contratos, ser observada a política de integridade nas transações com partes interessadas. Acerca do dispositivo, o Decreto estadual nº 47.154, de 20 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito do Estado, nos termos da Lei Federal nº 13.303/2016, previu, no artigo 13, inciso VII, como um dos requisitos mínimos de transparência a serem observados pelas empresas estatais a necessidade de:

“elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, que abranja também as operações com o Estado e com as demais empresas estatais, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;”

36. Releva ressaltar, igualmente, o artigo 27 da Lei nº 13.303/2016 que afirma que "a empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo de segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação". Além disso, ao aludir à função social das empresas estatais, o dispositivo determina que a realização do interesse coletivo "deverá ser orientada para alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista (§1º, art. 27).
37. Dessa forma, verifica-se que, em tese, inexistente óbice à celebração de contrato de permuta pela EMC seja com instituições públicas ou privadas, atendidos os requisitos e procedimentos legais, sendo-lhes igualmente aplicáveis as observações acima lançadas em relação à Fundação TV Minas, mormente quanto à necessidade de avaliação prévia e motivação da permuta.
38. Diante do exposto, em linhas gerais, é possível apontar as seguintes orientações no que diz respeito à celebração de contrato de permuta:

- a) A celebração de contrato de permuta deve observar os princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição, bem como ser voltada à satisfação do interesse público, tanto no que diz respeito à alienação quanto à aquisição;
- b) A permuta somente poderá recair sobre bens e serviços/direitos passíveis de contratualização relacionados aos objetivos institucionais e estatutários;
- c) Bens e serviços/direitos devem ser economicamente mensuráveis, com valores compatíveis com os de mercado<sup>[10]</sup>;
- d) Os bens ou serviços/direitos transacionados/permutados devem guardar correspondência de valores entre si;
- e) Quando envolver imóvel<sup>[11]</sup>, a permuta somente poderá se dar por outro imóvel de valor equivalente, não admitindo permuta por bens móveis ou serviços, nos termos da Lei;
- f) Na permuta, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

39. Feitas essas considerações, passamos a responder aos questionamentos específicos:

**Se considerada a vantajosidade da utilização da contratação do instituto jurídico da Permuta, conforme a fundamentação aqui exposta, cumpra indagarmos acerca do cabimento da interpretação extensiva do entendimento doutrinário a respeito da aplicação da permuta de “serviços” que, em conformidade com o Estatuto da TV Minas Cultural e Educativa, busquem diminuir a dependência em relação ao Tesouro Estadual?**

40. Em tese, é possível fazer a interpretação extensiva de modo a permitir a permuta de serviços.

**Questionamos ainda, se há cabimento, da mesma forma, de permuta de prestação de serviços entre a Fundação e outro órgão pertencente à Administração Pública de qualquer esfera, bem como entre a Fundação TV Minas Cultural e Educativa e outra entidade de direito privado?**

41. Sim, dentro dos limites expostos na legislação e observadas as orientações lançadas neste Parecer, mostra possível a permuta de serviços entre a Fundação e órgãos ou entidades da Administração Pública, notadamente no contexto de publicidade institucional. A depender da situação, quando convergirem os interesses das partes, a

figura contratual a instrumentalizar a relação poderá ser o convênio, que permite a mútua cooperação. Já a permuta de serviços com entidade de direito privado encontra dificuldade maior em razão da vedação de comercialização de grade e de programação por radiodifusoras educativas.

**Indagamos se, a partir da análise normativa aplicável à EMC, a realização do contrato de permuta que não abarque os serviços de difusão de atividades culturais, a cidadania e a integração do Estado, bem como de concessão de TV Educativa, também a essa Empresa aplicam-se os permissivos legais para a contratação através de permuta com entidades de natureza pública, bem como de entidades de natureza privada?**

42. Em termos gerais, é possível, em tese, a celebração de contrato de permuta pela EMC com entidades de natureza pública e privada. Os objetos passíveis de permuta e limites para sua realização devem ser analisados no caso concreto.

**Questionamos se ao longo do estudo aqui realizado, há vedações aplicáveis ao caso apresentado referente à possibilidade de realização do contrato de permuta, nos limites das permissões constantes nos Decretos reguladores da Fundação TV Minas e da Empresa Mineira de Comunicação?**

43. A abstração e a generalidade do questionamento impedem uma resposta pontual e segura. Em tese, dentro dos limites das permissões legislativas, é possível a utilização do instituto da permuta pela Fundação TV Minas e pela EMC, porém, a viabilidade jurídica da celebração do contrato dependerá da análise individualizada, caso a caso.

**A Lei Federal nº. 8.666/1993 dispõe, na norma do art. 55, sobre as cláusulas essenciais de todo o contrato administrativo. No caso da realização do contrato que tenha como objeto a permuta pela Fundação TV Minas e sabendo que essa entidade deve, no que couber, atender às disposições contidas no citado artigo da Lei Geral de Licitações, fazendo constar em seus contratos todas as cláusulas essenciais lá dispostas, caso seja demonstrada a vantajosidade da realização da permuta para a Administração, além das cláusulas essenciais previstas no art. 55, existe algum outro requisito a ser atendido quando da elaboração da minuta contratual de celebração da permuta pela Fundação?**

44. Conforme o próprio questionamento já informa, a celebração de contrato de permuta não prescinde da observância da Lei nº 8.666/1993, inclusive, quando couber, do próprio procedimento licitatório. Situações de dispensa ou inexigibilidade devem vir devidamente justificadas. Quanto às cláusulas contratuais, para além das cláusulas essenciais que devem estar presentes no contrato, o caso concreto é que ditará eventuais disposições a serem inseridas.

**No que diz respeito à Empresa Mineira de Comunicação, por seu regime jurídico atrair a aplicação das disposições contidas na Lei Federal nº. 13.303/2016, questionamos: Em sendo demonstrada expressamente a vantajosidade para a Administração, a minuta contratual que objetivar a realização da permuta entre a EMC e outra entidade, seja de direito público ou privado, deverá conter, no que couber, apenas aqueles requisitos essenciais previstos no art. 69 da Lei 13.303/2016, ou deverá essa entidade atender a demais condições?**

45. A resposta ao questionamento anterior, embora faça alusão à Lei nº 8.666/1993, também aqui se amolda, com a observação de que à EMC aplica-se a Lei nº 13.303/2016, estando as cláusulas necessárias ao contrato dispostas em seu artigo 69.

**Por derradeiro, caso essa Advocacia-Geral do Estado entenda pela viabilidade jurídica de utilização do contrato de permuta pela Fundação TV Minas Cultural e Educativa e pela Empresa Mineira de Comunicação, pleiteamos a elucidação da seguinte questão: Havendo o atendimento aos princípios e normas de observância obrigatória pela Administração Pública, a demonstração da vantajosidade pelas duas entidades na realização da permuta, e havendo a comprovação da observância das cláusulas aplicáveis do art. 55 da Lei Federal nº. 8.666/2016 no contrato realizado pela TV Minas e do art. 69 da Lei Federal nº. 13.303/2016 no contrato realizado pela EMC, estarão presentes os elementos suficientes para a elaboração do instrumento contratual?**

46. A elaboração do instrumento contratual deve se dar no contexto de procedimento administrativo que observe a legislação de regência, os princípios do direito administrativo, especialmente a impessoalidade e que contenha a motivação do ato administrativo e a comprovação da correspondência econômica entre bens e serviços permutados, observada a precificação de mercado, entre outros requisitos.

**Indagamos ainda se pelo princípio da publicidade e da isonomia, também no caso**

dessa Advocacia Geral entender pela possibilidade do contrato de permuta, é indispensável que haja publicação tanto dos serviços/bens que em determinados momentos serão úteis às essas instituições, bem como dos serviços/bens que serão oferecidos pelos terceiros (públicos ou privados)? Para isso, bastaria a publicação no próprio sítio eletrônico das entidades?”

47. Como dito alhures, sempre que houver condições de competitividade, deve se adotar, na permuta, os procedimentos licitatórios. Em caso de permuta com a própria Administração Pública, se a satisfação do interesse público puder se dar por intermédio da permuta com diferentes órgãos, poderá a Fundação TV Minas promover, por exemplo, o credenciamento.

### CONCLUSÃO

48. À luz dos fundamentos expendidos e das recomendações e orientações constantes deste Parecer, opinamos pela possibilidade de celebração, em tese, pela EMC e pela Fundação TV Minas Cultural e Educativa, de contratos de permuta de serviços, os quais, em linhas gerais, devem observar as seguintes diretrizes:

1. A celebração de contrato de permuta deve observar os princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição, bem como ser voltada à satisfação do interesse público, tanto no que diz respeito à alienação quanto à aquisição.
2. A permuta somente poderá recair sobre bens e serviços/direitos passíveis de contratualização relacionados aos objetivos institucionais e estatutários.
3. Os bens, serviços/direitos permutáveis devem ser economicamente mensuráveis e seus valores compatíveis com os de mercado.
4. Os bens ou serviços/direitos transacionados/permutados devem guardar correspondência de valores entre si.
5. Quando envolver imóvel, a permuta somente poderá se dar por outro imóvel de valor equivalente, não admitindo permuta por bens móveis ou serviços, nos termos da lei.
6. Na permuta, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.
7. A elaboração do instrumento contratual deve se dar no contexto de procedimento administrativo que observe a legislação de regência, inclusive as cláusulas essenciais, os princípios do direito administrativo, a motivação do ato administrativo, a avaliação prévia que comprove a correspondência econômica entre bens e serviços permutados, observada a precificação de mercado, entre outros requisitos.

49. Dúvidas que eventualmente remanesçam, podem ser pontuadas em procedimento próprio, de preferência à luz de situações concretas.

50. À superior consideração.

Belo Horizonte, data supra.

Carolina Borges Monteiro  
Procuradora do Estado  
OAB/MG 104.259 - MASP 1211251-2

**Aprovado por:**

**Wallace Alves dos Santos**

**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**

**Sérgio Pessoa de Paula Castro**

**Advogado-Geral do Estado**

---

[1] LOPES, M. M. S. L. Curso de Direito Civil, Volume III, Fonte das Obrigações: Contratos. Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 4ª edição, 1968, páginas 260 a 261.

[2] JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 7. ed., 2. tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 262 e 285.

[3] MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 20. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 262

[4] BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p.270.

[5] JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. *op.cit.* p. 285.

[6] Nesse sentido: “Em linhas conceituais, tem-se por contrato de permuta como o negócio jurídico em que as partes se obrigam, reciprocamente, a entregar coisas. Cuida salientar que as coisas a que o contrato se adstringe não pode ser dinheiro, pois, se assim o fosse, desnaturado restaria o instituto em tela. Assim, há uma relação estruturada em *rem pro re*, ao invés de *rem pro pretio*, coisa por dinheiro, como ocorre nos contratos de compra e venda. (...)” (RANGEL, Tauã Lima Verdan. Contrato de permuta: abordagem conceitual do tema. Revista Âmbito Jurídico. Disponível em: < <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/contrato-de-permuta-abordagem-conceitual-do-tema/>>. Acesso em 15 dez. 2020).

[7] A dação em pagamento, ou *datio in solutum*, configura modalidade extintiva de obrigação, não sendo admissível na formação do contrato, mas apenas e tão somente na sua conclusão, quando o devedor for inadimplente com relação à dívida assumida, e para cumprir a prestação oferece ao credor outra coisa, móvel ou imóvel, ficando ao critério deste aceitar ou não a oferta (art. 313), podendo recusá-la, ainda que mais valioso o bem oferecido, e exigir o pagamento pela forma originalmente ajustada.

[8] Dispõe o artigo 2º do Decreto estadual nº 47.747/2019: Art. 2º – A TV MINAS, a que se refere a alínea “c” do inciso IV do art. 12 da [Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011](#), tem como competência promover, por meio da televisão e sem fins comerciais, a difusão de atividades culturais, a cidadania e a integração do Estado, bem como formular, executar e fiscalizar a política estadual de telecomunicações, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Secult, no âmbito das seguintes competências: I – executar, direta ou indiretamente, por meio de contratos, convênios ou instrumentos congêneres com instituições públicas ou privadas, a política estadual estabelecida para a televisão cultural e educativa; II – gerir o conteúdo da programação de televisão cultural e educativa, garantindo a fiel observância das leis; III – articular suas atividades com as de centros universitários estaduais, nacionais e internacionais, com as dos setores administrativos do Estado e com as de segmentos da sociedade, bem como manter intercâmbio com outros sistemas de televisão educativa; IV – difundir as políticas cultural, educativa, econômica, social, esportiva e administrativa desenvolvidas por órgãos e entidades da Administração Pública e por segmentos sociais; V – elaborar e executar plano, programa e projetos referentes à radiodifusão de sons e imagens referentes às comunicações oficiais e às centrais de comunicações privativas do Estado; VI – promover processo de licitação para aquisição, arrendamento mercantil, locação e alienação de equipamentos e materiais utilizados em telecomunicações, destinados a órgão público da Administração direta; VII – prestar serviços de assessoria em engenharia de telecomunicações aos órgãos e às entidades da Administração Pública, em todas as fases de execução de programa de telecomunicações; VIII – elaborar planos, programas e projetos referentes à repetição e retransmissão de sinais de televisão, bem como promover suas manutenções e disponibilizações para propiciar a integração das diferentes regiões do Estado através das redes de radiodifusão de sons e imagens; IX – exercer atividades correlatas.

[9] Abordando o assunto de forma mais detida, confirmam-se a Nota Jurídica 5.375/2019 e a Promoção SEI nº 0269336.

[10] Lembrando que, segundo a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992): Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...) II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado; III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o



fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;. (...) Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...) IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado; V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;(...).

[11] “Para os bens imóveis, a permuta depende de autorização legislativa, de avaliação prévia e de concorrência, dispensada esta quanto a imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidade de instalação e localização considiconem sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia (art.17, I, c , e art. 24, X, da Lei 8.666/93).” (MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. *op.cit.* p. 310)



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a) do Estado**, em 17/12/2020, às 10:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 17/12/2020, às 10:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 17/12/2020, às 18:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **22430243** e o código CRC **C31FBEAA**.

Referência: Processo nº 3150.01.0000176/2020-05

SEI nº 22430243