



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 91/2019

Processo: PLC 10/2019.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei Complementar n.º 10/2019.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI GERAL DE LICITAÇÕES. PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALIZAR PERMUTA DE IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO POR ÁREAS DE PROPRIEDADE DE PARTICULARS QUE MENCIONA. JURIDICIDADE. COMPROVADA A PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO, AVALIAÇÃO PRÉVIA DO BEM PÚBLICO A SER PERMUTADO E A AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, É PERMITIDA A REALIZAÇÃO DE ALIENAÇÃO POR PERMUTA. REQUISITOS PREENCHIDOS.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei Complementar n.º 10/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo teor visa à autorização para a realização de alienação de bem imóvel municipal através do instituto da permuta.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 22 de julho de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.
PROCURADORIA-GERAL.

II. Da Fundamentação

Prefacialmente, sobre o Exame de Juridicidade, Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, “*Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.*”¹

Ainda, para melhor elucidar matéria vergastada na presente proposição, cumpre traçar certas características inerentes aos bens públicos. O Código Civil, em seu art. 99, classifica-os de acordo com a sua destinação, ou afetação.

Segundo o diploma, os bens públicos serão tipificados como de uso comum do povo, de uso especial e bens dominicais.

Os bens de uso comum do povo são aqueles destinados à utilização geral pelos indivíduos, podendo ser utilizados por todos em igualdade de condições, independentemente de consentimento individualizado por parte do Poder Público (uso coletivo), a saber: ruas, praças, rios, praias etc.

Já os bens de uso especial são aqueles utilizados pela Administração para a prestação dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral, ou seja, utilizados pela Administração para a satisfação de seus objetivos, a título de exemplo, o prédio onde funciona determinado órgão público.

Por fim, os bens dominicais são aqueles que não estão sendo utilizados para nenhuma destinação pública (estão desafetados), abrangendo o denominado domínio privado do Estado, as terras devolutas, terrenos de marinha, prédios públicos desativados, móveis inservíveis, dívida ativa, servem de exemplo.

Ainda, conforme o Código Civil, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na

¹ OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

forma que a lei determinar, porém os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Nesse sentido, a alienação destes bens fica condicionada ao afastamento do sentido público relacionada a sua utilização, isto é, da afetação ao uso específico, mais conhecida como desafetação.

O célebre jurista, Hely Lopes Meirelles, “(...) os bens públicos podem passar do domínio público para o particular, resultando claro que os bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins especiais, isto é, enquanto tiverem afetação pública – ou seja, destinação pública. Exemplificando, uma praça ou um edifício público não podem ser alienados enquanto tiverem esta destinação; mas qualquer deles poderá ser vendido, doado ou permutado desde o momento em que seja, por lei, desafetado da destinação originária e traspassado para a categoria de bens dominicais, isto é, do patrimônio disponível da Administração.”²

Já a dnota administrativista, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, refere que, quanto aos bens de uso comum do povo e de uso especial:

(...) nenhuma lei estabelece a possibilidade de alienação; por estarem afetados a fins públicos, estão fora do comércio jurídico de direito privado, não podendo ser objeto de relações jurídicas regidas pelo Direito Civil, como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, locação, comodato. Para serem alienados pelos métodos de direito privado, têm de ser previamente desafetados, ou seja, passar para a categoria de bens dominicais, pela perda de sua destinação pública. Vale dizer que a inalienabilidade não é absoluta.³

Em apertada síntese, a desafetação destina-se a imprimir, ao bem público, a qualidade de *dominical* e, assim, viabilizar, do ponto de vista jurídico, a alienação. Implica, pois, submeter determinado bem público a regime jurídico de direito privado parcialmente derrogado por normas de direito público, mediante ato administrativo, lei em sentido formal, ou, até mesmo, por fato da natureza.

Prosseguindo na análise, a Carta Magna, em seu Art. 37, XXI⁴, prevê que

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 534.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20^a ed. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 626.

4 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

toda e qualquer compra ou alienação pelo Poder Público será realizada através de processo de licitação pública, nos termos da lei, como regra.

A norma regulamentadora foi editada no ano de 1993. A LGL – lei geral de licitações – a qual possui caráter nacional, isto é, aplicável a todos os entes que compõem a Administração Pública.

Contudo, na referida norma, o legislador previu hipóteses em que o processo de licitação será dispensado, entre os quais encontra-se o de alienação de bens pela Administração Pública, observados certos requisitos.

Sobre contratação direta, isto é, sem necessidade de licitação, a lei n.º 8.666/1993 prevê três grupos de situações em que a contratação ocorrerá sem o procedimento constitucional. Trata-se das chamadas licitações dispensadas, dispensáveis ou inexigíveis.

As licitações dispensadas possuem um rol de hipóteses taxativas (*numerus clausus*) e a não realização do procedimento licitatório torna-se a regra, obrigando à Administração Pública a adotar a contratação direta.

A presente proposição visa a utilizar-se do instituto da licitação dispensada (afastamento do processo licitatório) para alienar imóvel através de permuta com determinado particular, prevista, tal hipótese, na alínea c), do inciso II, do art. 17, da Lei n.º 8.666/1993, senão veja-se:

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:

(...)

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

c)permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

Sobre as alienações de bens públicos, tanto a doutrina como a jurisprudência convergem num mesmo sentido, quanto ao da excepcionalidade aliada ao cumprimento de requisitos, como o da efetiva demonstração da necessidade e do atendimento ao melhor interesse público, no caso da permuta, esta correlacionada a

contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

utilidade do bem a ser recebido para o atendimento dos requisitos supramencionados.

Ainda, antes da efetivação da permuta, deverão ser observados os seguintes requisitos:

- a) interesse público devidamente justificado;
- b) autorização legislativa prévia; e

c) avaliação prévia do bem a ser permitado, porquanto o dispositivo legal (art. 17, caput, Lei nº 8.666/93) inicia estabelecendo que, em qualquer caso, a alienação deve ser precedida de avaliação, constituindo-se pressuposto de validade para a dispensa de licitação para doação de bens móveis da Administração Pública Federal;

Outrossim, cumpre ainda destacar que a exigência de licitação é dispensada nesse caso apenas se comprovada a especificidade dos bens a serem permutados, devendo estar amplamente demonstrados os fatos que despertam o interesse do Poder Executivo pelo bem e a inexistência de outro com as mesmas condições para ocorrência do negócio jurídico. Vale ter sempre presente a advertência de Marçal Justen Filho, segundo o qual, “antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo”.

Conclui-se, portanto, que a dispensa de licitação para a permuta não é aplicada à generalidade dos casos, mas somente quando envolvidos objetos certos e determinados, por sua vez, indispensáveis a atender o interesse público.

Sobre a avaliação prévia, o eminentíssimo professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *in Vade Mécum de Licitações e Contratos* esclarece que:

"a) Avaliação prévia. Sobre a avaliação prévia, cabe salientar que o Código de Processo Civil (CPC) fornece amplo balizamento acerca do tema, incluindo-o entre as provas periciais, ao lado do exame e da vistoria, conforme dispõe o art. 420. Sendo a avaliação prévia o meio técnico de apuração do valor de quaisquer bens, inclusive direitos e obrigações, há de ser realizada, em regra, por técnico devidamente habilitado para tal, ressalvadas as exceções em que a própria lei processual admite a sua efetivação por leigo (V.G, avaliador judicial)."⁵

⁵ Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *Vade-mécum de licitações e contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices*, 3^a edição, rev. atual. e ampl., 4^a tiragem, Belo Horizonte: Fórum, 2008, págs.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Finalizando tal prolusão, abstraídas as questões técnicas, é preciso alertar que ainda que existente previsão legal para a realização de permuta, o gestor público deverá analisar o alcance desta em cada caso concreto, de forma a verificar se a permuta realmente trará melhores resultados para o interesse público.

Nesse sentido, feitas as devidas observações, o setor jurídico desta casa entende ser possível firmar permuta de imóvel público desafetado (bem dominical), desde que preenchidos os requisitos da lei geral de licitações e haja compatibilidade a finalidade e o melhor interesse público.

Adiante, com relação à constitucionalidade da proposição, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Salienta-se, nesse sentido, que aos Municípios compete legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, “*O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.*”⁶

O emérito Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra Constituição do Brasil afirma que o *“interesse local”* refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).⁷

Cumpre assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e

290/291.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

7 Moraes, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018, pp. 663-664.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.
PROCURADORIA-GERAL

limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.⁸

Sendo assim, é flagrante que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo (propriamente dita), isto é, da existência, ou não, de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece a regra contida no caput do art. 61, da Constituição Republicana, como regra:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)

II – disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria,

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁹

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹⁰ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Logo, com relação à iniciativa reservada (constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita) para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada sob o aspecto do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, da compatibilidade com o texto constitucional.

No mérito, portanto – compatibilidade material com a Magna Carta – veja-se o disposto na CRFB:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e **alienações** serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as **condições** efetivas da proposta, **nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

Logo, conforme exposto, é firme o entendimento no ordenamento jurídico pático de que o Município dispõe de competência nomoestática (material) para legislar

9 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

10 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

sobre normas que objetivem administrar o próprio municipal, obedecidos os requisitos previstos na lei geral de licitações no que tange à alienação de bens.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade¹¹ que envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno¹².

É o parecer.

Novo Hamburgo, 01 de agosto de 2019.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Marcela Arti Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028

11 “[...] Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. [...]” - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

12 Art. 150.

[...]

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

