



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**PARECER AJL/CMT Nº 111/2018**

Teresina (PI), 25 de julho de 2018.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 139/2018

**Autor:** Prefeito Municipal de Teresina

**Ementa:** "Autoriza a desafetação, para fins de alienação, a título de doação, do bem municipal que especifica, e dá outras providências".

**I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:**

De autoria do Prefeito Municipal de Teresina, o presente projeto de lei dispõe sobre a autorização para a desafetação de um imóvel foreiro municipal de área institucional, localizado na Rua Espírito Santo, Bairro Pirajá, para fins de doação, em favor da Universidade Estadual do Piauí - UESPI, conforme descrito na proposição em exame.

Em mensagem de nº 029/2018, o autor, inicialmente, destacou que a doação do imóvel referido, em favor da Universidade Estadual do Piauí – UESPI, objetiva a regularização da área onde funciona o Centro de Tecnologia e Urbanismo – CTU – e o Centro de Ciências Agrárias – CCA, tendo em vista que a medida viabilizará a participação da UESPI nos editais de fomento à pesquisa, ao ensino e à extensão, bem como a celebração de convênios federais, estaduais e municipais; consignando, ainda, que não poderá ser conferida outra destinação ao imóvel, sob pena de reversão do bem doado ao patrimônio municipal.

Nesse sentido, esclareceu que a UESPI já ocupa a área pretendida há muito tempo, havendo, inclusive, um Termo de Permissão de Uso de Bem Público celebrado com o Município de Teresina, que autoriza a ocupação do imóvel para o funcionamento do aludido Campus, sendo referida regularização condição imprescindível para a participação da mencionada fundação nos editais de fomento à pesquisa, ao ensino e à extensão.

Acostados aos autos do projeto encontram-se: memorial descritivo da referida área, termo de permissão de uso de bem público, certidão do imóvel, parecer da Procuradoria Patrimonial – PGM, laudo de avaliação do imóvel, termo de justificativa de dispensa de licitação, entre outros documentos.

É, em síntese, o relatório.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

**II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)**

(...)

**§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)**

**§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)**

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### **III – ADMISSIBILIDADE:**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

3

### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

Trata-se de projeto de lei cuja matéria é de competência privativa do Prefeito Municipal, encontrando arrimo na Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, em seu art. 71, inciso XXXIII e art. 108, *caput*, respectivamente:

**Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

**XXXIII - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei; (grifo nosso)**

**Art. 108. Compete ao Prefeito Municipal a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto aos seus servidores. (grifo nosso)**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Ademais, verifica-se que o procedimento adotado pelo Chefe do Poder Executivo de submeter o presente projeto de lei à apreciação desta Casa Legislativa encontra-se em conformidade com o art. 111, *caput*, da citada Lei Orgânica, o qual estabelece que a desafetação de bens municipais dependerá de lei, senão vejamos:

**Art. 111. A afetação e a desafetação de bens municipais dependerão de lei.**  
*(grifo nosso)*

No que concerne à desafetação e doação de bem imóvel, algumas considerações merecem ser tecidas.

O Código Civil Brasileiro, em seu art. 98, conceitua os bens públicos como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Já em seu art. 99, o Estatuto Civil faz uma divisão tripartite, classificando tais bens em 03 (três) diferentes espécies, conforme verificado abaixo:

**Art. 99. São bens públicos:**

**I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;**

**II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;** *(grifo nosso)*

**III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.** *(grifo nosso)*

Verifica-se, portanto, que tal classificação usa como critério a afetação dos bens, ou seja, o bem público é afetado nas hipóteses em que possui destinação específica e desafetado em caso contrário.

A doutrina do administrativista José Cretella Júnior conceitua a afetação nos seguintes termos:

**(...) é o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao**



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*domínio privado do Estado ou do particular. (CRETELLA JR, José. Curso de Direito Administrativo. 7.ed. Rio de Janeiro, 1983). (grifo nosso)*

Tal destinação pode se dar de modo explícito ou implícito. Entre os meios de afetação explícita estão a lei, o ato administrativo e o registro de projeto de loteamento. Implicitamente, a afetação se dá quando o poder público passa a utilizar um bem para determinado fim sem manifestação de vontade formal nesse sentido, bastando apenas uma conduta para demonstrar que o bem está sendo utilizado em prol do interesse público.

A desafetação, por sua vez, é a mudança de destinação do bem. Trata-se de mecanismo criado por lei a fim de possibilitar a disposição do bem, uma vez que os bens com destinação pública não podem ser alienados ou doados.

Percebe-se que o traço distintivo entre as classes de bens públicos reside na existência de afetação ou desafetação. Os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial estão afetados a uma utilidade pública, enquanto que os bens dominicais não têm afetação, sendo, pois, alienáveis.

Posto que os bens dominicais são alienáveis, passemos agora a descrever as exigências legais gerais a serem observadas para a concretização dessas alienações.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88 dispõe que, ressalvadas as exceções previstas em lei, as compras, obras, serviços e alienações serão contratados mediante processo de licitação. E a alienação de bens públicos é regrada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que, em seu art. 17, dispõe o seguinte:

**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: (grifo nosso)**

**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: (grifo nosso)**

(...)

**b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o**

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)  
(grifo nosso)*

Destarte, verifica-se que a Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público devidamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal que dilapida o patrimônio público.

Da análise do supramencionado diploma legal, verifica-se que são requisitos da doação de bens públicos: autorização legislativa, avaliação prévia e interesse público devidamente justificado.

Sobre a temática em foco, vale destacar o Acórdão nº 1.004/2007, proferido pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Contas Estado do Mato Grosso, senão vejamos:

*Acórdão nº 1.004/2007 (DOE 17/05/2007). Patrimônio. Bens imóveis. Alienação. Doação. Possibilidade de doação para pessoa jurídica de direito público interno, atendidas as condições. A Prefeitura Municipal pode doar bens imóveis do seu patrimônio para pessoa jurídica de direito público interno (órgãos e entidades da Administração Pública), desde que haja interesse público devidamente justificado, mediante avaliação prévia e autorizado por lei específica, sendo dispensável a licitação. Todos os procedimentos relativos à doação devem ser documentados no processo administrativo correspondente para fins de controle interno, externo e social. (grifo nosso)*

Quanto à configuração do interesse público, preciosas são as lições da Professora Raquel Melo Urbano de Carvalho, senão vejamos:

*A doutrina italiana define os interesses públicos primários como aqueles pertinentes à sociedade e tutelados no ordenamento jurídico, enquanto os secundários seriam atinentes ao governo exercido em determinada época por agentes públicos que integram o aparelho estatal. (CARVALHO, Raquel Urbano de. Curso de Direito Administrativo. Editora Jus Podivm. Salvador, 2008, pag. 62) (grifo nosso)*

No mesmo sentido, leciona o insigne Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, *in verbis*:

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22º ed. São Paulo: Malheiros, 2006 p. 94) (grifo nosso)*

No projeto em apreço, quanto à demonstração do requisito concernente ao interesse público devidamente justificado, cumpre transcrever trecho da mensagem de nº 029/2018, encaminhada pelo Prefeito Municipal de Teresina, e do Parecer nº 291/2017, de lavra da Procuradoria de Regularização Fundiária, Meio Ambiente e Patrimônio/PGM, assentando, respectivamente (grifos acrescentados):

*A alienação em tela, a título de doação, dar-se-á em favor da Universidade Estadual do Piauí – UESPI, destinando-se à regularização de área onde estão situados o Centro de Tecnologia e Urbanismo – CTU e o Centro de Ciências Agrárias – CCA, objetivando viabilizar a participação da Universidade nos editais de fomento à pesquisa, ao ensino e à extensão, bem como a celebração de convênios federais, estaduais e municipais, não podendo ao imóvel ser conferida outra destinação, sob pena de imediata e automática reversão do bem doado ao patrimônio municipal.*

*In casu, na medida em que a Fundação requerente almeja a obtenção do imóvel municipal onde funciona o Centro de Tecnologia e Urbanismo – CTU e do Centro de Ciências Agrárias – CCA, imperioso concluir que há demonstração inequívoca de interesse público no enlace.*

Quanto ao requisito atinente à avaliação prévia, impende ressaltar que a área em questão, a qual possui 11.649,07m<sup>2</sup> (onze mil, seiscentos e quarenta e nove vírgula sete metros quadrados), foi avaliada pela Comissão Municipal de Avaliação de Bens e Imóveis da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEPLAM - em R\$ 5.308.482,00 (cinco milhões, trezentos e oito mil, quatrocentos e oitenta e dois reais), nos termos do laudo de avaliação anexado aos autos do projeto de lei em comento.

No que diz respeito à modalidade licitatória, a regra impõe que, no caso de alienação de bens imóveis pertencentes à Administração Pública, deve-se observar a licitação

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

na modalidade concorrência, dispensada essa em situações especiais contempladas na respectiva lei, como é o caso da doação (art. 17, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 8.666/93). Nesse sentido, encontra-se acostado aos autos do projeto em análise termo de dispensa de licitação.

Desse modo, estando em perfeita harmonia com os comandos normativos pátrios supramencionados, merece o projeto de lei em comento toda consideração da edilidade teresinense.

**V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, pelos motivos acima detalhados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

8

*Flavielle Carvalho Coelho*  
**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07883-2 CMT**

*Flavielle Carvalho Coelho*  
Assessora Jurídica Legislativa - CMT  
Mat.: 07883-2