



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

**PARECER AJL/CMT Nº 128/2020.**

Teresina (PI), 16 de outubro de 2020.

***Assunto:*** Projeto de Lei nº. 143/2020

***Autor:*** Prefeito Municipal de Teresina

***Ementa:*** “Autoriza a desafetação, para fins de alienação, a título de permuta, dos bens imóveis 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 trechos de rua, localizados no lugar denominado São Raimundo, Data Covas, Bairro São Raimundo, zona sudeste de Teresina, para fins de alienação, a título de permuta, com o imóvel de propriedade da empresa Agrimaza Industrial e Mineração LTDA., conforme descrito na proposição em exame.

Em mensagem de nº. 024/2020, o digníssimo autor destaca que a referida alienação tem como finalidade possibilitar a interligação da Avenida Deputado Paulo Ferraz (BR-343) à ponte da Avenida Gil Martins, satisfazendo, assim, o interesse público envolvido.

Acostados aos autos do projeto encontram-se: memoriais descritivos e croquis das referidas áreas, certidões dos imóveis, parecer da Procuradoria Patrimonial – PGM, laudos de avaliação dos imóveis, entre outros documentos.

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

É, em síntese, o relatório.

**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:

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**

**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 destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (grifo nosso)**

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

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

2

### **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.



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

Observa-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificação 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, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

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

Da análise dos autos, verifica-se que a proposição legislativa em enfoque objetiva autorizar a desafetação de trechos de rua, localizados no lugar denominado São Raimundo, Data Covas, Bairro São Raimundo, zona sudeste de Teresina, para fins de alienação, a título de permuta, com o imóvel de propriedade da empresa Agrimaza Industrial e Mineração LTDA.

Desse modo, o art. 7º da proposta em análise determina que o imóvel será alienado em obediência à Lei Federal nº. 8.666/1993.

Segundo o que consta dos autos, a alienação, a título de permuta, tem como intuito propiciar a interligação da Avenida Deputado Paulo Ferraz (BR-343) à ponte da Avenida Gil Martins, como forma de satisfazer o interesse público.

Sobre a temática revelada nos autos, cumpre salientar que o projeto de lei, ao versar sobre a administração de bens municipais e sua alienação, disciplina matéria 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 está em consonância com o art. 111, *caput*, da citada Lei Orgânica e com o art. 17, inciso I, da Lei nº. 8.666/93, os quais estabelecem, respectivamente, que a desafetação de bens municipais dependerá de lei e que a alienação de bens imóveis da Administração Pública dependerá de autorização legislativa, senão vejamos:

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

***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: (grifo nosso)***

A respeito do instituto da desafetação, o administrativista José Cretella Júnior explica o seguinte:

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

A propósito, o Código Civil Brasileiro – CC/2002, 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;***



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

*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;*

**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.

Importante ressaltar que aludida 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.

Desse modo, 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 os bens dominicais não têm afetação, sendo, pois, alienáveis.

Em virtude disso, sugere-se a correção da redação contida no caput do art. 1º do projeto de lei em comento, a fim de que conste a referida redação: “Art. 1º Ficam desafetados da categoria de bem de uso comum do povo, passando a integrar o patrimônio disponível do Município de Teresina (bens dominicais), os imóveis abaixo descritos:”

Superados os aspectos supracitados, passemos agora a descrever as exigências legais gerais a serem observadas para a concretização destas alienações, a título de permuta.

Nesse ponto, impende destacar que a Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 17, apresenta os requisitos para a alienação de bens imóveis da Administração Pública, quais



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

sejam: demonstração de interesse público devidamente justificado; avaliação prévia; licitação, ressalvadas as situações especiais contempladas na respectiva lei e; autorização legislativa, exigida somente quando se tratar de bem imóvel, como o caso ora tratado. Ressalte-se que a inobservância dessas exigências invalida a alienação.

Eis a redação do mencionado dispositivo legal, *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; (grifo nosso)**

Sobre o tema, importante destacar as considerações realizadas pelo administrativista José dos Santos Carvalho Filho, abaixo transcritas:

**A venda de bens públicos imóveis reclama a observância dos seguintes requisitos:**

**a) autorização legislativa;**

**b) interesse público devidamente justificado;**

**c) avaliação prévia; e**

**d) licitação, ressalvadas situações especiais contempladas na respectiva lei.** (FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 15ª ed., Lúmen Júris) (grifo nosso)

Quanto ao interesse público, preciosas são as lições da Professora Raquel Melo Urbano de Carvalho:

**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)



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

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

**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. 22ª 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. 024/2020, encaminhada pelo Prefeito Municipal de Teresina a esta Casa Legislativa, assentando o seguinte:

**A sobredita alienação possui a finalidade de possibilitar a interligação da Avenida Dep. Paulo Ferraz (BR-343) à ponte da Avenida Gil Martins, satisfazendo o interesse público envolvido, sendo que serão permutados os imóveis públicos, conforme disposto no art. 1º, do anexo Projeto de Lei. (grifo nosso)**

A avaliação do bem imóvel, por sua vez, deve ser realizada de maneira preliminar, a fim de quantificar, com precisão e de forma atualizada, o patrimônio estatal a ser alienado e, assim, auxiliar na tomada de decisão pelo imóvel mais adequado.

Desse modo, quanto ao requisito atinente à avaliação prévia, impende ressaltar que os imóveis de propriedade do Município de Teresina (art. 1º), cuja área total possui 12.720,54m<sup>2</sup> (doze mil, setecentos e vinte, vírgula cinquenta e quatro metros quadrados), foi avaliada pela Comissão Municipal de Avaliação de Bens e Imóveis da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEPLAM - em R\$ 675.337,00 (seiscentos e setenta e cinco mil, trezentos e trinta e sete reais), nos termos do laudo de avaliação anexado aos autos do projeto de lei em comento, datado de 08 de setembro de 2020.

Já o imóvel a ser permutado, de propriedade da empresa Agrimaza Industrial e Mineração LTDA., foi avaliado pela referida Comissão em R\$ 670.756,00 (seiscentos e setenta mil, setecentos e cinquenta e seis reais), tendo tal empresa ficado responsável pelo pagamento,



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

em favor do Município de Teresina, da diferença dos valores encontrados nas avaliações dos respectivos imóveis, no montante de R\$ 4.581,00 (quatro mil, quinhentos e oitenta e um reais), conforme se infere do art. 5º da proposição legislativa em enfoque.

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 na modalidade concorrência, dispensada essa em situações especiais contempladas na respectiva lei, como é o caso da permuta, por outro imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha, desde que o preço do imóvel seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia (art. 17, inciso I, alínea “c”, c/c art. 24, inciso X, da Lei nº. 8.666/93).

Nesse sentido, destaque-se, respectivamente, o teor do art. 17, inciso I, alínea “c”, bem como do art. 24, inciso X, da Lei nº. 8.666/93:

*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; (grifo nosso)**

*Art. 24. É dispensável a licitação:*

[...]

**X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (grifo nosso)**

Conforme exposto na mensagem de nº. 024/2020, assim como no art. 6º da proposição em comento, a alienação, a título de permuta, possui o intuito de propiciar a interligação da



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

Avenida Deputado Paulo Ferraz (BR-343) à ponte da Avenida Gil Martins, como forma de satisfazer o interesse público.

Ademais, verifica-se a existência de laudos de avaliação dos imóveis em questão, realizados pela Comissão Municipal de Avaliação de Bens e Imóveis da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEPLAM, em 08 de setembro de 2020.

De outra banda, merece registro que, diante da natureza essencialmente onerosa do contrato em questão (permuta), entende-se não incidir a vedação do art. 73, § 10, da Lei nº. 9.504/1997, a proibir somente a distribuição gratuita de bens pela Administração Pública em ano eleitoral:

*Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

*[...]*

*§ 10. **No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (grifo nosso)***

9

Por fim, cumpre pontuar que a análise da Assessoria Jurídica diz respeito tão somente aos contornos jurídicos da proposição, notadamente a competência legal para disciplinar o assunto, não se estendendo em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito analisado à luz da oportunidade e conveniência da Administração Pública.

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



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

**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 fundamentos acima detalhados.

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

  
**CRISTIANNE DOS SANTOS MENDES  
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA  
MATRÍCULA 06855-1 CMT**