



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**FORTIM**  
MAURO CAVALCANTE DE SOUZA

## PARECER JURÍDICO

**Órgãos técnicos:** Comissão Legislação e Justiça.

**Assunto:** Análise de Proposição Legislativa.

**Referência:** Projeto de Lei nº 017/2021

**Autoria:** Sr. Naselmo de Sousa Ferreira, Prefeito Municipal de Fortim

**EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ALIENAÇÃO DE BEM IMÓVEL. LEI Nº 8666/92. MODALIDADE DE LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE LEGAL DE VENDA POR MEIO DE DISPENSA.**

**I. A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19 da Lei nº 8.666/1993.**

**II. Quando imóveis, a alienação 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 casos previstos no art. 17, I da Lei nº 8.666/1993.**

**III. Proposição que atende aos requisitos legais e constitucionais, especialmente pela informação prestada pela Procuradoria Geral do Município indicando o imóvel a ser alienado como hipótese de investidura.**

**IV. Parecer pela tramitação da matéria.**



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**FORTIM**  
MAURO CAVALCANTE DE SOUZA

## **1. Relatório**

O Prefeito do Município de Fortim, Senhor Naselmo de Sousa Ferreira, encaminhou para apreciação do Poder Legislativo o Projeto de Lei nº 017/2021, desafetando parte de bem público indicado na matéria, bem como solicitando autorização legislativa para venda do imóvel por meio de dispensa de licitação.

A assessoria jurídica solicitou informações do Município de Fortim que subsidiassem a autorização da venda do imóvel por meio de dispensa de licitação, tendo a Douta Procuradora Geral do ente esclarecido que o bem em alienação é imóvel lindeiro proveniente de área remanescente ou resultante de obra pública, que se tornou inaproveitável isoladamente, o que configuraria o caso de investidura.

Retornaram os autos à assessoria jurídica para manifestação por meio de parecer conclusivo.

É o breve relatório.

## **2. Fundamentação**

Salvo nos casos expressamente determinados pela legislação competente – Lei nº 8666/1992 (dispensa ou inexigibilidade), a administração pública somente poderá celebrar contrato administrativo com uma pessoa desde que haja prévio processo licitatório. A licitação é o momento em que o Estado (*lato sensu*) seleciona a proposta mais vantajosa que se coaduna com o seu interesse público na aquisição do objeto pretendido. A finalidade desse processo administrativo são basicamente duas: 1ª conseguir a melhor relação contratual à Administração Pública (custo/benefício) e 2ª assegurar os direitos dos possíveis contratados.

O artigo 22 da Lei nº 8666/92 elenca as seguintes modalidades: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V – leilão e o VI – pregão, este regulamentado pela Lei





10.520/2002. A própria legislação se encarrega de conceituar cada espécie nos parágrafos que seguem o artigo sobrescrito<sup>1</sup>.

Sobre a matéria consultada, cumpre destacar que as alienações de bens imóveis também deverão passar pelo crivo do processo licitatório, uma vez que a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre tal exigência, *verbis*:

Art. 37 [...]

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.

O legislador ordinário discorreu sobre a possibilidade de alienar bens imóveis públicos mediante o processo de licitação, sendo para tanto utilizada à **modalidade concorrência** como à regra aplicada ao caso em comento, conforme se observa pela exegese do dispositivo infra:

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

<sup>1</sup> § 1o Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2o Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3o Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4o Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5o Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**FORTIM**  
MAURO CAVALCANTE DE SOUZA

paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de **licitação na modalidade de concorrência**, dispensada esta nos seguintes casos: [...]

O uso da concorrência na alienação de bens imóveis foi ratificado no artigo 23, §3º da Lei das Licitações, veja-se:

Art. 23 [...]

**§ 3º. A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19**, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.

A exceção imposta pelo artigo 19 da Lei nº 8.666/93 oferece à Administração Pública a faculdade de optar pela **modalidade concorrência ou leilão**, desde que o objeto sujeito à alienação seja derivado de processo judicial ou de dação em pagamento. Porém, em hipótese alguma caberá leilão quando o valor do bem alienado estiver na faixa de preço da concorrência.

Salvo melhor juízo, entende-se que em qualquer outra hipótese o gestor será compelido a seguir a regra, ou seja, alienação de bens imóveis somente mediante licitação na modalidade concorrência, porém, após a informação da gestão indicando a área como terreno remanescente sem serventia para o Município, passamos a analisar a hipótese de dispensa ao caso concreto.

## **2.1 Dos requisitos para a alienação dos bens imóveis da administração pública – art. 17, I da Lei nº 8.666/1993:**

A alienação dos bens imóveis da administração pública deve preencher alguns requisitos gerais indispensáveis, sob pena de nulidade do ato administrativo, bem como do processo licitatório. São eles:

- a) Licitação na modalidade concorrência;





- b) Interesse público devidamente justificado;
- c) Autorização legislativa;
- d) Prévia avaliação do imóvel.

Quanto à modalidade de licitação empregada à espécie em análise não há necessidade de tecer maiores comentários, pois a justificativa legal se encontra devidamente apresentada nos parágrafos anteriores.

A Administração Pública deverá justificar qual o **interesse público** que norteia esse ato, demonstrado qual o benefício que a coletividade terá com a alienação do imóvel. O legislador adotou essa medida para preservar alguns princípios inerentes ao Estado, tais como o da publicidade (transparência) e o da impessoalidade. No caso, o Autor da matéria apresentou justificativa quanto ao interesse público que norteia a alienação do bem (*vide* mensagem).

Sobre os fundamentos que motivam a gestão a alienar o bem público, cumpre destacar que o papel deste parecer é analisar exclusivamente o documento encaminhado, qual seja: projeto de lei, nos seus aspectos estritamente jurídicos e formais. Em hipótese alguma, cabe ao parecerista adentrar no juízo de conveniência, mérito e oportunidade da administração, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativas e/ou financeiras, por estar reservado a esfera discricionária do gestor.

A **autorização legislativa** para proceder com a alienação do bem público imóvel decorre da premissa apresentada pelo artigo 100 e 102 do Código Civil Brasileiro de que ele (bem público) é inalienável e imprescritível por determinação legal. Assim sendo, **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes** apresenta a justificativa da existência desse requisito: “os bens públicos são em regra inalienáveis por força de lei, como exposto, razão pela qual, para serem alienados, é necessária a autorização legislativa, em atenção ao princípio da homologia das formas dos atos administrativos”.<sup>2</sup>

A **avaliação prévia** é requisito *sine qua non* de validade do ato e do processo de licitação, tendo, inclusive, o **Tribunal de Contas da União** exarado entendimento no seguinte sentido: “É motivo de anulação de leilão a ausência de avaliação prévia pela Comissão própria [...] (TC nº

<sup>2</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Vade-mécum de licitação e contratos. 3ª ed. – BH: Fórum, 2006. p.294.



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**FORTIM**  
MAURO CAVALCANTE DE SOUZA

300.147/98-8). O avaliador deverá comprovar sua especialidade na matéria em que foi convocado a opinar (art. 145, §2º, CPC).

Nessa senda, a pretensão autoral se amolda a hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 17, I, 'd' da lei nº 8.666/1993:

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:**

d) Investidura.

**§ 3º. Entende-se por investidura, para os fins desta lei:**

**I - a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea "a" do inciso II do art. 23 desta lei;**

Portanto, respeitando as regras especiais para alienação de bens imóveis da administração pública, informamos que a proposição legislativa atende aos pressupostos do art. 61 da Constituição Federal (quanto a iniciativa) e as disposições formais da Lei Complementar nº 95/1998.

### **3. Conclusão**

Diante do exposto, considerando que o **Projeto de Lei nº 017/2021**, de autoria do Prefeito Municipal de Fortim, reveste-se de boa forma constitucional, legal, jurídico e de boa técnica legislativa, concluímos o parecer recomendando a tramitação das proposições.

É o parecer.



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**FORTIM**  
MAURO CAVALCANTE DE SOUZA

Salvo melhor juízo

Fortim/CE, aos 26 de Outubro de 2021.

**Tiago Aguiar Abreu Portela Barroso**

**OAB/CE Nº 21.009**

