



PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica nº 58/2018

Referência: Projeto de Lei nº 35/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Município de Gramado a desafetar e permutar área de terras de sua propriedade, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 35/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 01/08/2018, que requer autorização legislativa para o Município desafetar e permutar área de terras de sua propriedade.

Na justifica, aduz o Poder Executivo que o imóvel a ser desafetado é a Rua Canguçu, no bairro Carniel, na extensão remanescente de 30 metros lineares daquele logradouro público, o qual foi objeto de desafetação (de um todo maior) através da lei Municipal nº 1.597/98.

Informa, por conseguinte, que a iniciativa atende os interesses mútuos, tanto dos dois imóveis lindeiros, que são de propriedade da empresa Gramado BV Resort Incorporações Ltda. e Vanderlei Ecker, vez que hoje a referida área pública é utilizada apenas para acesso aos empreendimentos dos mesmos, como também ao interesse público, visto que a desafetação possibilitará a permuta por reformas sobre área construída de 730 m², que serão aplicados na ampliação da EMEI localizada no bairro Dutra e da EMEI localizada no bairro Carniel.



Acrescenta ainda que área a ser desafetada totaliza 544 m² e foi avaliada pelo município, através do laudo de avaliação emitido pelo Engenheiro Henrique Brighenti, servidor público municipal, no valor de R\$ 1.320.027,15 (hum milhão, trezentos e vinte mil, vinte e sete reais e quinze centavos), além do laudo de avaliação elaborado pelo Eng^o Juliano Creczynsky, CREA nº 149642, no valor de R\$ 1.282.000,00 (hum milhão, duzentos e oitenta e dois mil reais), que passa a ser parte integrante desta lei.

Acompanha o PL, Laudo de Avaliação elaborado pelo Eng^o Henrique Brighenti, CREA/SC nº 125.779-0, no valor de R\$ 1.320.027,15 (hum milhão, trezentos e vinte mil, vinte e sete reais e quinze centavos), como também a imagem do google Maps com a localização do imóvel avaliado, além do projeto/mapa de desafetação de área pública e memorial descritivo com a descrição topográfica da área.

Após requerimento verbal junto à Procuradoria do Município, em razão da ausência do segundo laudo de avaliação junto ao PL, foi enviado pelo Executivo, nesta data e anexado ao PL, o laudo de avaliação emitido pelo Eng^o Juliano Creczynsky, nos termos já referidos, como também cópia do Protocolo de Intenções, datado de 23/05/2018.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos



daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL está disposto em 05(cinco) artigos, acrescido de parágrafos e incisos, em conformidade com o que a norma orienta.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo, dentro das normas legais vigentes.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a desafetação de área pública, para alienação do bem via permuta, por outro bem público.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

II – elaborar suas leis, expedir seus decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

III – administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados, heranças e dispor de sua aplicação;

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;”

“Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XXII – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

(...)



XXIV – propor ao Poder Legislativo o arrendamento, o aforamento ou a alienação de próprios municipais, bem como a aquisição de outros;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Executivo Municipal normatização sobre desafetação e alienação via permuta de bens públicos, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria, *in verbis*:

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios;

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Os bens públicos são aqueles que compõe o patrimônio público e que integram o patrimônio da administração pública direta e indireta, ou seja, são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, móveis ou imóveis.

Na Lei Orgânica Municipal os bens municipais estão definidos no art. 101, *in verbis*:

“Art. 101. São bens municipais todos os objetos móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título pertençam ao município, além dos bens adquiridos, pertencem ao município as vias, praças, jardins, passeios, cemitérios, ou quaisquer outros logradouros públicos circunscritos ao seu território, salvo aqueles de domínio da União, do Estado ou de particulares.”



No mesmo sentido, o Código Civil, em seu artigo 99 e seguintes, assim os classifica:

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;

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.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. (grifo nosso)

No caso sob análise, proposto neste PL, trata-se de uma área remanescente de uma rua, que conforme referido na justificativa, já foi objeto de desafetação parcial em 1998, através da lei municipal nº 1.597/98, para viabilização de obra pública (rótula da estrada Gramado-Canela). Na referida área pública restou os 544 m² de área remanescente, qual seja, a parte final da rua denominada Rua Canguçu, com extensão linear de 30 metros, localizada entre os imóveis privados de propriedade de Gramado BV Resort Incorporações Ltda., e Vanderlei Ecker.

Na prática, como a área remanescente desta rua não tem ligação com outra via pública, acabou ao longo do tempo servindo apenas para uso das propriedades lindeiras, que são comerciais e aproveitavam a área como apoio de estacionamento. Visualmente sequer consegue-se definir que no local existe uma área pública, mais parece uma única área privada, inclusive pavimentada com bloquetes, no mesmo padrão de um dos imóveis lindeiros.

Destarte, regra geral, uma via pública estaria dentre os bens de uso comum do povo, para uso coletivo, os quais são inalienáveis. Entretanto, a própria lei refere que os bens são inalienáveis “*enquanto conservarem a sua qualificação*”, o que, no caso pontual, restou prejudicado, porque há muito tempo a referida área não serve como via pública, tampouco ao uso coletivo, tornando-se sem destinação, não mais afetada por uma finalidade pública. Assim, na situação posta, estamos tratando



de um bem público dominical, não havendo proibição à administração municipal no que tange a propriedade destes bens patrimoniais, propor a sua desafetação para fins de alienação, de acordo com os preceitos legais.

Para melhor compreensão dos termos “afetação e desafetação”, esclarecemos que os mesmos referem-se à finalidade do bem, ou seja, a sua serventia e utilidade do bem público. Assim dizendo, quando um bem possui uma destinação específica, um fim específico, diz-se que está afetado, e quando não possui uma destinação específica, com finalidade pública, estará desafetado, pertencente ao patrimônio privado do ente público.

Vencida esta primeira questão, após concluir que o bem público apresentado é passível de desafetação e alienação, passamos, pois, a análise da segunda questão, que é a forma de alienação proposta, no caso, por dispensa de licitação através de permuta por outro bem público.

Importante referir, nesta premissa, que a alienação de bens da Administração Pública tem como regra a licitação. Entretanto, a lei nº 8666/93, que institui as normas para licitação e contratos da Administração Pública, prevê algumas exceções, como no caso de permuta por outro bem público, senão vejamos:

“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;

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua 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” [*\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)*](#)



Portanto, a licitação pode ser dispensada, desde que seja comprovada a especificidade dos bens a serem permutados, demonstrando amplamente os fatos que despertaram o interesse público pelos bens a serem recebidos e inexistência de outro bem, com as mesmas condições na localidade, qual seja, outro terreno com as mesmas dimensões e condições do bem permutado.

Sobre este aspecto, o protocolo de intenções firmado entre o município e os proprietários lindeiros, que acompanha este PL, refere que o Município responde Ação Civil Pública distribuída na Comarca de Gramado, objetivando a ampliação das vagas nas escolas de educação infantil, que apresentam déficit de oferta e não atendem a demanda local, o que motivaria a necessidade de ampliação das escolas do bairro Dutra e do próprio bairro onde localiza-se o bem desafetado, no caso, bairro Carniel. Parece ser esta, portanto, a razão pela qual estaria sendo proposta a permuta por área construída, nas condições apresentadas, por se tratar de necessidade mais urgente e importante para o município do que a simples permuta por outro terreno, nas mesmas condições do bem desafetado.

Dito isso, havendo lei que autorize a permuta de imóvel público inservível ao município por outro de natureza ou localidade diversa, observando o que dispõe a lei nº 8666/93, deverá ainda se observar o cumprimento dos seguintes requisitos:

- interesse público devidamente justificado;
- autorização legislativa prévia;
- avaliação prévia do bem a ser permutado;
- licitação na modalidade concorrência, ou a dispensa, citada no art. 17.

No caso pontual, nos parecem atendidos os referidos requisitos. Todavia, as condições para a permuta se apresentam através de um protocolo de intenções, onde os beneficiários se comprometem na execução de, aproximadamente,



730 m² de área construída, em valor estimado de R\$ 1.320.000,00 (hum milhão, trezentos e vinte mil reais), sem acompanhamento dos projetos arquitetônicos e memoriais descritivos do que compõe a referida obra, não dando clareza sobre o que será entregue ao município nesta permuta, e se, de fato, os valores serão compatíveis entre os bens permutados. Inclusive, a elaboração dos referidos projetos consta no protocolo de intenções como prévia à elaboração da minuta do Projeto de Lei (vide item 6 – Dos Prazos).

Desta feita, **sugerimos que as comissões permanentes solicitem cópia dos referidos projetos arquitetônicos e memoriais descritivos da obra, para que os mesmos sejam anexados a este Projeto de Lei, dando conta das condições e obrigações das partes, com total transparência.**

Oportuno referir, ainda, que a transmissão da propriedade do imóvel público a ser desafetado só deverá ocorrer após a conclusão e o recebimento da obra pelo Poder Público, o que poderia integrar o texto legal, se desejado (hipótese de emenda parlamentar), ainda que esteja assim definido no protocolo de intenções, conforme descrito no item 4.1.5.

Alertamos, por fim, que, conforme dispõe o art. 104 da Lei Orgânica, a aquisição, **alienação** ou doação de bens imóveis dependerá de lei com **aprovação mínima de 2/3 dos vereadores**, portanto, qualificada.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 35/2018 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação, **observada a falta dos projetos arquitetônicos e memoriais descritos, que sugerimos sejam requeridos pelas comissões permanentes.**



Reitera-se a obrigatoriedade de 2/3 dos votos favoráveis, para aprovação do PL, cfe art. 104, Lei Orgânica.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final e para Comissão de Infraestrutura, Turismos, Desenvolvimento e Bem Estar Social para posterior deliberação, com emissão dos pareceres respectivos, e na sequencia, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 15 de agosto de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402