



PARECER PRÉVIO Nº 847/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Governo Municipal, que autoriza o Executivo Municipal a desafetar da destinação de uso comum do povo, a alienar e a constituir servidão onerosa em relação ao próprio municipal que especifica em favor do lindeiro, Machado Paiva Participações Ltda.

Após apregoamento pela Mesa (0587463), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 9º, inciso IV, prevê que compete ao ente municipal, no exercício da sua autonomia, administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados e heranças e dispor sobre sua aplicação. E idêntico fundamento se extrai do artigo 56, inciso V, do mesmo diploma. Nesse passo, ao dispor sobre desafetação, alienação e servidão de bens públicos municipais, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa do Município (art. 30, inc. I, da CF).

Inexistente também vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que detém competência para dispor sobre a matéria (art. 94, incs. XII e XIII, da LOM).

Com fundamento no princípio da indisponibilidade do interesse público^[1], o processo de alienação de bens públicos está sujeito a formalidades especiais. Por regra, a alienação de bens imóveis está sujeita a procedimento licitatório, devendo ser precedida de: (i) justificativa de interesse público, (ii) avaliação e (iii) autorização legislativa (art. 17, *caput* e inc. I, da Lei n. 8.666/93 ou art. 76, *caput* e inc. I, da Lei n. 14.133/21; e art. 12, *caput* e inc. I, da LOM). Excepcionalmente, porém, a licitação é dispensada

em determinadas hipóteses legais previstas no artigo 17, inciso I, da Lei n. 8.666/93 ou artigo 76, inciso I, da Lei n. 14.133/21.

No presente caso, o contexto fático-jurídico descrito na justificativa que acompanha a proposição não parece se enquadrar em nenhuma hipótese de licitação dispensada. Contudo, em razão da situação peculiar do imóvel e do propósito específico incutido na alienação, é possível sustentar, salvo melhor juízo, a caracterização de inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, na forma do artigo 25, *caput*, da Lei n. 8.666/93 ou artigo 74, *caput*, da Lei n. 14.133/21. Registre-se, por oportuno, que tal hipótese já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI 2990[2].

A justificativa de interesse público, parte integrante do projeto, confunde-se com o próprio mérito da proposição, razão pela qual a sua análise deve ser empreendida exclusivamente pelos membros do Parlamento. O valor de avaliação do bem, igualmente, está presente no projeto.

Sobre a servidão administrativa, a doutrina a conceitua como “o direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo”[3]. Tal instituto, ainda segundo a doutrina, “é instituído em favor do Estado para atender a fatores de interesse público”[4], aplicando-se-lhe o mesmo regime jurídico relativo à desapropriação, conforme artigo 40 do Decreto-Lei n. 3.365/41[5].

Aqui, porém, ao revés, pretende-se instituir servidão de bem público em favor de particular, não caracterizando, salvo melhor juízo, uma servidão administrativa, mas, sim, uma servidão comum, regida pelo direito privado.

A servidão comum é um instrumento atípico na gestão de bens públicos, tendo em conta que a Administração nele figura despida das suas prerrogativas de direito público. Por isso, parece-nos que, para a sua utilização, é necessária autorização legislativa específica, requisito este que se busca atender, acertadamente, com a presente proposição.

Nesse caso, a relação jurídica assume uma feição tipicamente contratual, aplicando-se, novamente, salvo melhor juízo, as conclusões a respeito da inexigibilidade de licitação esposadas acima.

Por fim, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea *a*, do Regimento Interno da CMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica.

É o parecer.

[1] De acordo com a doutrina: “A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuser a *intentio legis*” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 73-4).

[2] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, CAPUT E §§, DA LEI N. 9.262, DE 12 DE JANEIRO DE 1.996, DO DISTRITO FEDERAL. VENDA DE ÁREAS PÚBLICAS PASSÍVEIS DE SE TORNAREM URBANAS. TERRENOS LOCALIZADOS NOS LIMITES DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DA BACIA DO RIO SÃO BARTOLOMEU. PROCESSO DE PARCELAMENTO RECONHECIDO PELA AUTORIDADE PÚBLICA. VENDAS INDIVIDUAIS. AFASTAMENTO DOS PROCEDIMENTOS EXIGIDOS NA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. A dispensa de licitação em geral é definida no artigo 24, da Lei n. 8.666/93; especificadamente – nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso,

locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública – no seu artigo 17, inciso I, alínea "f". Há, no caso dos autos, inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação (art. 25 da lei). O loteamento há de ser regularizado mediante a venda do lote àquele que o estiver ocupando. Consubstancia hipótese de inexigibilidade, artigo 25. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, ADI 2990, Tribunal Pleno, Relator Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 18/04/2007)

[3] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 818.

[4] *Ibidem*.

[5] Art. 40. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 20/08/2023, às 00:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0608091** e o código CRC **D3BF408B**.