



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

PARECER N° 214/2014

Projeto de Lei nº 131, de 2014.

AUTORIZA O MUNICÍPIO DE CASCABEL A
DESAFETAR E PERMUTAR IMÓVEL URBANO E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Origem: Executivo Municipal

Autor: Prefeito Municipal.

Parecer Desfavorável

I – RELATÓRIO

Em atendimento ao anexo VIII, Art. 11, da Resolução 12/2011 desta Casa de Leis, foi protocolado para análise ao Projeto de Lei nº 131, de 2014, à qual passamos á exarar o seguinte parecer.

A presente proposta Legislativa contida no Projeto de Lei tem como objetivo autorizar a poder público municipal a promover mediante desafetação da condição de Uso Comum do Povo, passando a condição de bem público dominical, o Lote urbano n. 16, da quadra n. 416, com área de 665,00m², do Loteamento Centro, de propriedade do Municipio de Cascavel, matrícula n. 15.149 do 2º Serviço de Registro de Imóveis da Comarca de Cascavel/PR.



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

Ainda, autoriza o Poder Executivo Municipal a permutar o lote descrito no art. 1º desta Lei, pelo Lote urbano n. 17, da quadra n. 416, com área de 807,5m², situado na Planta Geral da cidade e Município de Cascavel/PR, matrícula n. 33.805 do 2º Serviço de Registro de Imóveis da Comarca de Cascavel/PR.

É o relatório.

II – PARECER

Considerando, que desafetação e alienação de bem público é tema de relevante interesse público, cabe ao Prefeito Municipal analisar se há interesse público em desafetar e permutar o imóvel urbano citado.

A Prefeitura Municipal pode promover a desafetação e permuta de imóvel urbano, desde que haja interesse social devidamente justificado, mediante avaliação prévia e autorizado por lei específica, sendo dispensável a licitação. Todos os procedimentos relativos à concessão devem ser documentados no processo administrativo correspondente para fins de controle interno, externo e social.

No Capítulo destinado a traçar o arcabouço jurídico da Administração Pública Brasileira, o legislador constituinte determinou no art. 37, entre outras normas, o seguinte:

Art. 37 A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**

(...)

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



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

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;

(...)

(grifos nossos)

No âmbito infraconstitucional, o legislador ordinário editou a Lei nº 8.666/93 e nesta foram previstas normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações, a serem realizadas pela Administração Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regulamentação ao dispositivo constitucional citado.

No artigo 17, inciso I, da Lei nº 8.666/93 foram fixadas normas gerais que autorizam a concessão de bens públicos imóveis em determinadas hipóteses, o que necessariamente deve ser observado pelos entes estatais, com base nos arts. 24, §§ 1º, 2º e 4º c/c art. 37, inciso XXI, ambos da Constituição Federal de 1988, senão vejamos o teor da norma geral, já com os acréscimos recentes da Lei nº 11.481/2007:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificados, 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 concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) dação em pagamento;



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f* e *h*;
 - c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
 - d) investidura;
 - e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
 - f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
 - g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição;
 - h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- (...)

§ 1º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada a licitação, quando o uso destinarse:

I – a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II – a pessoa física que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura e moradia sobre área rural situada na região da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, superior à legalmente passível de legitimação de posse referida na alínea “g” do inciso I do caput deste artigo, atendidos os limites de área definidos por ato normativo do Poder Executivo.

(grifos nossos)

É sabido que a expressão “alienação” tem significado amplo e foi utilizada pelo legislador infraconstitucional, na redação do *caput* do art. 17, como termo que abrange variadas modalidades de transferência voluntária do domínio de um bem ou direito.

Dessa norma, inicialmente, verifica-se que a Administração Pública pode desafetar e permutar, seus bens imóveis desde que: **a)** haja interesse público devidamente justificado; **b)** seja precedida de avaliação prévia; **c)** com autorização dada por lei; e **d)** dispensada à licitação. Essas são as regras gerais para a espécie contratual da desafetação e permuta, que é típico contrato de direito privado, que serão brevemente comentadas a seguir.

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.

E mais, com foco na apuração de responsabilidades em parceria com o Poder Público, se for o caso, ratifica-se a recomendação do professor Marçal Justen Filho, exposta na obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 11ª edição, p. 173, de:



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

A avaliação poderá ser produzida através da atividade dos próprios agentes administrativos ou, mesmo, pelo concurso de terceiros. **Como regra, seria aconselhável recorrer à atividade de terceiros, especializados no ramo de avaliação.** O avaliador ficará pessoalmente responsável pela idoneidade de suas conclusões.

(grifos nossos)

Quanto à autorização legislativa para alienação (gênero) de bens imóveis, verifica-se que se trata de uma exigência aplicada para fins de proteção ao patrimônio público dos órgãos da Administração Pública direta, entidades autárquicas e fundacionais, devendo essa ser específica para a alienação do bem imóvel descrito e seus limites geográficos, para tanto bastando que seja editada uma lei ordinária, vez que o desfazimento de bens públicos exige lei ordinária autorizativa, salvo expressa disposição em outro sentido.

A realização da licitação para alienação (gênero) de bens imóveis é dispensada nos casos relacionados no inciso I, alíneas “a” até “h” retro transcritos, o que inclui a hipótese de **concessão**, que é uma das espécies de alienação previstas na Lei de Licitação. Além disso, se os bens imóveis públicos estiverem destinados à finalidades específicas, cuja doutrina classifica como bens de uso especial, para serem alienados, primeiramente devem ser desafetados e assim transformados em bens dominicais.

O Município, por sua vez, fazendo uso de sua autonomia administrativa pode normatizar regras sobre alienações, desde que respeitadas as normas gerais prescritas na Lei de Licitação e os dispositivos da Constituição Federal, que dentre outros, consagra os princípios da isonomia e da impessoalidade (arts. 5º, *caput* e 37, *caput*, ambos da Lei Maior).

Com base no antes exposto, verifica-se que promover a desafetação e permuta de imóvel urbano não se enquadra na categoria de concessionária de serviços públicos ou de entidade assistencial. Restaria, portanto, a possibilidade de justificar a pretendida cessão do direito real de uso na hipótese de relevante interesse social. Porém, não se constata na Mensagem de Lei respectiva a justificativa de tratar-se de relevante interesse social.



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

E mais, o Projeto está carente da avaliação do imóvel POR PESSOA HABILITADA para que seja efetuada a autorização legislativa para sua concessão.

Pode ser verificado na AVALIAÇÃO que acompanhou a Mensagem de Lei, que a mesma veio assinada apenas por duas das três pessoas que compõe a Comissão de Avaliação do Município de Cascavel, e o avaliador signatário consta como sendo TÉC. (SERIA TÉCNICO OU TECNÓLOGO?? DE GRAU MÉDIO OU DE NÍVEL SUPERIOR??) EM CONSTRUÇÃO CIVIL, ou seja, o mesmo não está habilitado para fazer avaliação, desrespeitando a resolução 218, de 29 de junho de 1973, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, que dispõe:

Art. 23 – Compete ao TÉCNICO DE NÍVEL SUPERIOR ou TECNÓLOGO:

I - o desempenho das atividades 09 a 18 do artigo 1º desta Resolução, circunscritas ao âmbito das respectivas modalidades profissionais;

II - as relacionadas nos números 06 a 08 do artigo 1º desta Resolução, desde que enquadradas no desempenho das atividades referidas no item I deste artigo.

Art. 24 - Compete ao TÉCNICO DE GRAU MÉDIO:

I - o desempenho das atividades 14 a 18 do artigo 1º desta Resolução, circunscritas ao âmbito das respectivas modalidades profissionais;

II - as relacionadas nos números 07 a 12 do artigo 1º desta Resolução, desde que enquadradas no desempenho das atividades referidas no item I deste artigo.

Art. 25 - Nenhum profissional poderá desempenhar atividades além daquelas que lhe competem, pelas características de seu currículo escolar, consideradas em cada caso, apenas, as disciplinas que contribuem para a graduação profissional, salvo outras que lhe sejam acrescidas em curso de pós-graduação, na mesma modalidade.



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

Parágrafo único - Serão discriminadas no registro profissional as atividades constantes desta Resolução.

E o artigo 1º da resolução dispõe que:

Art. 1º - Para efeito de fiscalização do exercício profissional correspondente às diferentes modalidades da Engenharia, Arquitetura e Agronomia em nível superior e em nível médio, ficam designadas as seguintes atividades:

Atividade 01 - Supervisão, coordenação e orientação técnica;

Atividade 02 - Estudo, planejamento, projeto e especificação;

Atividade 03 - Estudo de viabilidade técnico-econômica;

Atividade 04 - Assistência, assessoria e consultoria;

Atividade 05 - Direção de obra e serviço técnico;

Atividade 06 - Vistoria, perícia, avaliação, arbitramento, laudo e parecer técnico;

Atividade 07 - Desempenho de cargo e função técnica;

Atividade 08 - Ensino, pesquisa, análise, experimentação, ensaio e divulgação técnica; extensão;

Atividade 09 - Elaboração de orçamento;

Atividade 10 - Padronização, mensuração e controle de qualidade;

Atividade 11 - Execução de obra e serviço técnico;

Atividade 12 - Fiscalização de obra e serviço técnico;

Atividade 13 - Produção técnica e especializada;



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

Atividade 14 - Condução de trabalho técnico;

Atividade 15 - Condução de equipe de instalação, montagem, operação, reparo ou manutenção;

Atividade 16 - Execução de instalação, montagem e reparo;

Atividade 17 - Operação e manutenção de equipamento e instalação;

Atividade 18 - Execução de desenho técnico.

Como se constata, o Técnico ou Tecnólogo não tem competência técnica para executar a atividade de avaliação, constantes no rol da "Atividade 6" acima transcrita. Além disso, a elaboração de avaliação (ao Técnico ou Tecnólogo de Nível Superior) está condicionada ao disposto no inciso II do artigo 23 acima transcrito.

São atribuições de engenheiro, arquiteto e engenheiro agrônomo as avaliações, vistorias, perícias e pareceres - Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966.

A Resolução nº 345 do CONFEA, de 27 de julho de 1990, que dispõe quanto ao exercício por profissionais de Nível Superior das atividades de Engenharia de Avaliações e Perícias de Engenharia, e tem força de lei (artigo 27, letra "f", da Lei Federal 5.194), estabelece todo o procedimento legal que rege a atividade, atribuindo textualmente aos profissionais registrados nos CREAs: "...vistorias, perícias, avaliações e arbitramentos relativos a bens móveis e imóveis." Mais ainda, determina claramente o caso de nulidade quando este procedimento não for seguido: "Serão nulas de pleno direito as perícias e avaliações, e demais procedimentos indicados no artigo 2º , quando efetivados por pessoas físicas ou jurídicas não registradas nos CREAs."

Os profissionais não-habilitados, que não sejam engenheiros ou arquitetos e que não estejam registrados nos respectivos CREAs, não podem utilizar as Normas de Avaliações de bens da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, pois elas possuem condições expressas de profissionais com a qualificação acima.



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

Destarte, considerando que o CREA, ao qual está vinculado o Servidor que realizou a avaliação do imóvel exclui a possibilidade de tal serviço de suas atribuições técnicas, e considerando que tal atividade é inerente apenas para Engenheiro e/ou Arquiteto, a avaliação em questão pode ser tida como NULA.

III – CONCLUSÕES

Do exposto, pelo prisma do parecer, conclui-se que a Prefeitura Municipal poderá CONCEDER desafetação e permuta de bem público pertencentes ao seu patrimônio mediante: **a) desafetação, se for o caso; b) autorização em lei específica; c) seja precedida de avaliação prévia; d) configurar interesse público devidamente justificado; e)** sendo neste caso dispensado o certame licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores e a regra municipal, se houver e se nessa não houver vedações explícitas ou implícitas, com observância dos princípios constitucionais previstos na Constituição Federal, especialmente os da isonomia ou igualdade e impensoalidade, prescritos nos arts. 5º, *caput* e 37, *caput*, ambos da Constituição Federal.

Em princípio, nas alienações de imóveis deve ser nomeado perito (e assistentes técnicos) o profissional habilitado do artigo 7º, letra "c", da Lei 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro Agrônomo e obedecidas as disposições da Resolução nº 218, de 29/06/73, do CONFEA, que disciplina o exercício das diferentes modalidades profissionais.

Quanto à competência legislativa, cumpre dizer que a matéria se insere no domínio normativo do Município, por força da Lei Orgânica do Município de Cascavel – PR, que em seu art. 19, inciso X disciplina, que a alienação dos bens públicos é de competência privativa do Município, com o devido respeito ao peculiar interesse e bem-estar de sua população.



Câmara Municipal de Cascavel

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA - GERAL

Em face ao exposto e verificado as considerações apontadas, os membros da Procuradoria Geral manifestam pelo **Parecer Desfavorável** ao presente Projeto de Lei nº 131, de 2014, pela sua ilegalidade, por ausência de avaliação válida do imóvel indicado para concessão, estando inapto á deliberação em plenário.

O presente parecer está publicado junto ao sistema de tramitação eletrônica da proposição legislação (SAPL) e servirá de orientação às Comissões Permanentes desta Edilidade.

É o Parecer,

Gabinete da Procuradoria - Geral da Câmara Municipal

Cascavel, 13 de novembro de 2014.

TIAGO ALEXANDRE GRANDO
ASSESSOR JURÍDICO

OAB/PR 49.970

Aprovo o parecer jurídico supra.
DR. PASCOAL MUZELLI NETO
ADVOGADO DA CÂMARA
OAB/PR 32.314
Cascavel, 18/11/2014