PGM Procuradoria Geral do Município | CAMPO GRANDE PREFEITURA

8811/2022-92 Fls. 154

Parecer n. 037/PAI/PGM/2024
Referência Processo n. 8811/2022-92 (apensos: n. 569/2021-64; n. 46304/2023-10; n. 115739/2022-02; n. 45068/2022-42; n. 110661/2022-21; n. 131038/2019-25; n. 28682/2018-18; n. 17282/2017-97; n. 4509/2017-06; n. 102053/2018-94; n. 58569/2008-12; n. 103652/2022-11; n. 34220/2022-43; n. 8505/2001-21
Assunto Alienação de Área Pública

Ementa: Análise e Parecer – Alienação da área pública denominada Lote BA1, resultante do desdobro do Lote BA, com área de 8.353,07 m², Parcelamento Jardim Montevidéu, Bairro Novos Estados, matrícula n. 283.206 – 1ª C.R.I. - Previsão Legal: Constituição Federal – Código Civil Brasileiro – Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021) – Lei Municipal n. 4.792/2009 – Licitação – Leilão – Possibilidade.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de alienação de imóvel territorial urbano, de propriedade do Município de Campo Grande - MS, denominado Lote BA1, resultante do desdobro do Lote BA, com área de 8.353,07 m², Parcelamento Jardim Montevidéu, Bairro Novos Estados, matrícula n. 283.206 – 1ª C.R.I. (fls. 133), inscrição imobiliária n. 0323006040 (fls. 148), avaliado em R$ 8.060.044,30 (oito milhões, sessenta mil, e quarenta e quatro reais e trinta centavos), conforme laudo de avaliação n. 151-2024 (fls. 138/141).

O presente processo e os demais apensos foram instaurados em razão de requerimentos de particulares interessados na aquisição da área pública em questão.

A área objeto dos presentes originou-se do desdobro do Lote BA, que por sua vez originou-se do remembramento entre os imóveis denominados Praça B e parte da Avenida Ana Rosa Castilho Ocampo, conforme cópia de planta cartográfica acostada às fls. 134.

O imóvel público em questão (Lote BA1, Lote BA1, resultante do desdobro do Lote BA, com área de 8.353,07 m², Parcelamento Jardim Montevidéu, Bairro Novos Estados, matrícula n. 283.206 – 1ª C.R.I., inscrição imobiliária n. 0323006040) foi desafetado na sua origem, por meio das Leis Municipais n. 3.826/2000, art. 1º, item IX e n. 7.051/2023, art. 1º, item XI, conforme fls. 125/126 e fls. 151/153.

É o relatório.

2. – DA DESTINAÇÃO DO IMÓVEL:

No caso em questão, trata-se de imóvel dominical, não afetado a nenhuma finalidade pública, uma vez que se encontra desafetado, conforme Leis Municipais n. 3.826/2000, art. 1º, item IX e n. 7.051/2023, art. 1º, item XI, conforme fls. 125/126 e fls. 151/153.

Assim, com a alienação do imóvel poder-se-á investir em obras de infraestrutura, implementando o desenvolvimento da cidade, sem prejuízo às estruturas públicas da região.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente, importa dizer que o art. 99 do CC estabelece que são bens públicos: I - os de **uso comum do povo**, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de **uso especial**, tais

HASH: 32ddd6d97d510e1c39b100139edaaecc76ac631a5575f8ebd7876ba11473fdeb. Verifique as assinaturas na última página. Juntado em 09/10/2026 16:44:04 por Amanda Silva.

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.

No que diz respeito ao regime jurídico dos bens públicos, a doutrina explica que "são, portanto, características dos bens das duas modalidades integrantes do domínio público do Estado a **inalienabilidade** e, como decorrência desta, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. Ed. – Rio de Janeiro:Forense, 2020).

No entanto, a inalienabilidade é considerada relativa, justamente porque os bens públicos podem perder a sua destinação pública, "o que ocorre pela desafetação, definida, por José Cretella Júnior, como o fato ou a manifestação de vontade do poder público mediante a qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. Ed. – Rio de Janeiro:Forense, 2020).

Nesse sentido, conforme o art. 101 do Código Civil (CC), os bens públicos dominicais podem ser alienados, desde que observadas as exigências legais. Vejamos:

> ***Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.***

Assim, a Administração Pública pode alienar seus bens imóveis, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio, desde que atendam às exigências impostas pelas normas regulamentadoras.

A respeito das exigências legais, a Administração Pública deve observar o que dispõe o art. 37, *caput*, inciso XXI, da Constituição Federal, dispositivo que exige, para alienações de áreas públicas que seja observado o procedimento licitatório:

> ***"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 de 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 cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantida as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"***

HASH: 32ddd6d97d510e1c39b100139edaaecc76ac631a5575f8ebd7876ba11473fdeb. Verifique as assinaturas na última página. Juntado em 09/10/2026 16:44:04 por Amanda Silva.

Sendo assim, a licitação é o procedimento administrativo formal e obrigatório, que tem como finalidade atender as necessidades do Poder Público, observando rigorosamente os princípios constitucionais da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e demais correlatos.

Desse modo, a Lei Federal n. 14.133/2021, instituindo as normas para as licitações e contratos da administração pública, trouxe três requisitos gerais para a alienação dos imóveis público: lei autorizativa, avaliação da coisa alienada e, em regra, procedimento licitatório pela modalidade do leilão.

No caso em apreço, em cumprimento ao primeiro requisito, foram publicadas as Leis Municipais n. 3.826/2000, art. 1°, item IX e n. 7.051/2023, art. 1°, item XI, conforme fls. 125/126 e fls. 151/153, que autorizaram a desafetação e alienação da área supramencionada (na sua origem, uma vez que a área em questão é objeto de remembramento e desdobro das áreas constantes nas referidas leis).

Em atendimento ao segundo requisito, foi realizado o Laudo de Avaliação do Imóvel, sob o nº 151-2024 (fls. 138/141), pela Gerência de Fiscalização e Avaliação Imobiliária da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - GFAI/SUFGI/SEMADUR, o qual avaliou o imóvel referenciado acima em R$ 8.060.044,30 (oito milhões, sessenta mil e quarenta e quatro reais e trinta centavos).

Em relação à exigência da observância do procedimento licitatório, a aludida legislação trouxe um rol taxativo de situações nas quais a Administração Pública poderá fazer a alienação direta do imóvel público, observada sempre a necessidade de lei autorizativa (com desafetação a depender do caso) e avaliação do bem. Essas hipóteses são denominadas pela doutrina como casos de licitação dispensada. Ei-las:

3

a) dação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" deste inciso;

c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;

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 e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

HASH: 32ddd6d97d510e1c39b100139edaaecc76ac631a5575f8ebd7876ba11473fdeb. Verifique as assinaturas na última página. Juntado em 09/10/2026 16:44:04 por Amanda Silva.

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

i) 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 competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

No ponto que interesse ao presente parecer, nos termos do art. 76, § 5º, da Lei n. 14.133/2021, entende-se por **investidura**: I - alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei; e II - alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

4

Nesse ponto, vale destacar que o art. 75, inc. II, alínea "a", da Lei Federal n. 14.133/2021 dispõe que é dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras.

Desse modo, a **regra** é que será dispensada a licitação, pela modalidade da investidura, a alienação ao lindeiro de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao da avaliação nem superior a R$ 25.000 (vinte e cinco mil reais), ou seja, 50% do valor estabelecido acima para a dispensa de licitação de serviços e compras.

Para definirmos se o imóvel é inaproveitável isoladamente, remetemo-nos à atual legislação municipal, que determina limites a serem atendidos em parcelamentos, ou seja, estipula dimensões mínimas de lotes, estando assim disposto o Art. 26, §2º, anexo 8.2 da Lei Complementar nº 341, de 04 de dezembro de 2018, que trata do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) neste Município:

"Art. 26. Os empreendimentos públicos ou privados, urbanos ou rurais, que configuram o uso e a ocupação do solo no território do município de Campo Grande devem atender aos índices urbanísticos da zona urbana ou eixo de adensamento onde se localizam conforme o Anexo 8.1 - CATEGORIAS DE USOS POR ZONAS E EIXOS DE ADENSAMENTO e Anexo 8.2 - ÍNDICES

HASH: 32ddd6d97d510e1c39b100139edaaecc76ac631a5575f8ebd7876ba11473fdeb. Verifique as assinaturas na última página. Juntado em 09/10/2026 16:44:04 por Amanda Silva.

E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS – LOTES MÍNIMOS - RECUOS MÍNIMOS, desta lei.
(...)
§ 2º O anexo 8.2 – Índices e Instrumentos Urbanísticos – Lotes Mínimos – Recuos Mínimos contém as seguintes zonas de uso: Z1; Z2; Z3; Z4; Z5; ZC; ZEIE; Distrito de Anhanduí; Zona de Expansão Urbana; EA1; EA2 e EA3 com os seguintes índices/instrumentos urbanísticos: taxa de ocupação, coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo de cada zona, outorga onerosa/transferência do direito de construir e índice de elevação, os quais orientarão a cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC."

No caso do imóvel objeto do presente parecer, este encontra-se situado no Parcelamento Jardim Montevideu, Bairro Novos Estados, integrante da Zona "Z4", conforme o Art. 25, IV, da Lei Complementar nº 341, de 04 de dezembro de 2018.

Desse modo, os lotes integrantes do Bairro Novos Estados devem possuir área mínima de 250,00 m² e testada mínima de 10 metros (meio de quadra) ou 15 metros (esquina), para serem considerados totalmente aproveitáveis isoladamente.

Logo, conclui-se que no presente caso, o imóvel público possui área mínima necessária para ser totalmente aproveitável isoladamente, uma vez que possui 8.353,07 metros quadrados de área total, conforme certidão de matrícula n. 283.206 – 1ª C.R.I. – fls. 133.

Sobre o valor permitido para dispensa da licitação, observa-se que o valor contido no Laudo de Avaliação ultrapassou o limite de 50% (cinquenta por cento), ou seja, R$ 25.000,00, do valor constante no inciso II, do art. 75, da Lei 14.133/2021, não permitindo assim que a licitação seja dispensada.

5

Em resumo, o que se pode notar é que os requisitos para dispensa da licitação, fundamentada no artigo art. 76, Inciso I, alínea "d", § 5º, I, da Lei 14.133/2021 são taxativos, necessitando que todos estejam presentes para que se configure a alienação por investidura. No presente caso, devido aos valores dos imóveis serem superiores ao valor permitido para investidura, mesmo não possuindo área suficiente para serem totalmente aproveitáveis isoladamente, a forma recomendada para alienação é a licitação na modalidade leilão**,** que em regra é a modalidade de licitação adequada para contratações de grande vulto e que apresenta maior rigor e ampla publicidade.

Vejamos o que diz a Lei 14.133/2021.

"Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...)
XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;
(...)
Art. 28. São modalidades de licitação:
(...)
IV – leilão;"

Portanto, recomenda-se que seja adotada a modalidade do leilão para o procedimento licitatório de alienação da área pública objeto do presente processo administrativo.

HASH: 32ddd6d97d510e1c39b100139edaaecc76ac631a5575f8ebd7876ba11473fdeb. Verifique as assinaturas na última página. Juntado em 09/10/2026 16:44:04 por Amanda Silva.

PGM Procuradoria Geral do Município

CAMPO GRANDE PREFEITURA

4 – CONCLUSÃO

Pelas razões apresentadas e,

Considerando o entendimento da doutrina e jurisprudência de que o parecer jurídico não vincula o administrador, servindo, apenas de norte para fundamentar sua decisão sobre o tema posto à apreciação;

Considerando que à Administração Pública cumpre resguardar a observância à legislação e aos princípios basilares do Direito Administrativo que devem pautar todos os atos administrativos e por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exercer o poder público;

Considerando que o imóvel é aproveitável isoladamente, o valor contido no laudo de avaliação é superior ao limite permitido para investidura, não se configurando a dispensa da licitação no presente caso.

Considerando que os requisitos para dispensa da licitação fundamentada no artigo Art. 76, Inciso I, alínea "d", § 5°, I, da Lei 14.133/2021 são taxativos, necessitando que todos estejam presentes para que se configure a alienação por investidura, o que não ocorre no presente caso.

Considerando que se encontra presente a Autorização Legislativa, através das Leis Municipais n. 3.826/2000, art. 1°, item IX e n. 7.051/2023, art. 1°, item XI, conforme fls. 125/126 e fls. 151/153, as características físicas do imóvel, o Laudo de Avaliação n° 151-2024, e a previsão contida na Lei Federal n.° 14.133/2021, recomenda-se que a alienação do bem imóvel objeto da consulta seja procedida através de licitação na modalidade **LEILÃO, desde que haja manifestação expressa de interesse favorável à alienação pela Autoridade competente.**

6

É o parecer, que submeto a apreciação superior.

Campo Grande/MS, 10 de julho de 2024.

Victor Pereira Afonso
Procurador Municipal
Procurador-Chefe da Procuradoria de Assuntos Imobiliários

HASH: 32ddd6d97d510e1c39b100139edaaecc76ac631a5575f8ebd7876ba11473fdeb. Verifique as assinaturas na última página. Juntado em 09/10/2026 16:44:04 por Amanda Silva.

FLOWBEE

7 - Parecer PAI-PGM.pdf assinado.pdf

Código do documento: ARTS-ZRMY-RFKZ-UCJL

Autenticação Eletrônica

Valide em https://compras.campogrande.ms.gov.br/flowbee-pub/#/validar/ARTS-ZRMY-RFKZ-UCJL
Ou digite o código: ARTS-ZRMY-RFKZ-UCJL
Assinado em conformidade à Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e Lei 14.063/2020.

Assinaturas

Externa

VICTOR PEREIRA AFONSO
CPF: 035*********57
Em: 09/10/2026 15:35