

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
SUBSECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO - SGP2
SISTEMA DE APOIO AO PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI

01 - 0345 / 2004

DE

2004

MATÉRIA LEGISLATIVA:

PL

01 - 0345 / 2004

DE

29/06/2004

NUM. OFÍCIO A.T.L.:

432 / 2004

PROMOVENTE:

EXECUTIVO

MARTA SUPPLY

EMENTA:

AUTORIZA O EXECUTIVO A ALIENAR ÁREA DE PROPRIEDADE
MUNICIPAL SITUADA NA RUA RUI BARBOSA, Nº 427, DISTRITO
DE BELA VISTA, SUBPREFEITURA DA SÉ, NAS CONDIÇÕES
QUE ESPECIFICA.

CNC Solutions
Tipo: Processo Legislativo
05/11/2010 13:24:22

00000020213-40



ARQUIVADO EM 29/11/2006

Viviane Pereira Pó

VIVIANE PEREIRA PÓ
Supervisora
SGP-33



Prefeitura do Município de São Paulo

Folha nº 01 do proc.
Nº 345 04

RF: 100.406

São Paulo, 25 de junho de 2004

GABINETE DA PREFEITA

Ofício A. J. L. nº 432/04
Processo nº 1978-0.002.219-6

RECEBIDO NA SGP-2
Em 28.06.04
As 12:00 horas

Maria José de Oliveira
Assistente de Chefia Técnica
RF: 10.940

Senhor Presidente

Encaminho a Vossa Excelência, acompanhado da respectiva exposição de motivos, o incluso projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a alienar, aos proprietários lindeiros, mediante procedimento licitatório, área municipal situada na Rua Rui Barbosa, nº 427, Distrito de Bela Vista, Subprefeitura da Sé, a fim de ser submetido ao exame e deliberação dessa Egrégia Câmara.

Na oportunidade, reitero a Vossa Excelência protestos de elevado apreço e da mais distinta consideração.

Marta Suplicy
MARTA SUPLICY
Prefeita

Anexos: projeto de lei, duas vias da planta nº 13.592/00, exposição de motivos e cópia da avaliação do Departamento Patrimonial.

Ao Excelentíssimo Senhor

ARSELINO TATTO

D. Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

JAM/MRQ/msmr
Rui Barbosa Of

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

SEGUE(M) juntado(s) nesta data documento(s) rubricado(s)

sob nº 209 e folha de informação sob nº

10 01/07/04 *GO*

Adelina Cicone
Assistente Parlamentar
Registro 100.406

REF. 100,406

PROJETO DE LEI Nº . 01 - PL
01- 0345/2004

Indique-se
imediatamente

LIDO HOJE

AS COMISSOES DE: 22 JUN 2004

Constituições e Justiça
Pol. Urb. Met. e M. Ambiental
Administração Pública
Finanças e Orçamento

PRÉSIDENTE

A Câmara Municipal de São Paulo

DECRETA:

29 JUN 2004

Art. 1º. Fica o Executivo autorizado a alienar, aos proprietários lindeiros, mediante licitação na modalidade convite, a área de propriedade municipal situada na Rua Rui Barbosa, nº 427, Distrito da Bela Vista, Subprefeitura da Sé.

Art. 2º. A área referida no artigo 1º desta lei, configurada na planta A-13.592/00 do arquivo do Departamento Patrimonial, rubricada pelo Presidente da Câmara e pela Prefeita como parte integrante desta lei, assim se descreve: delimitada pelo perímetro 90A-90-30B-30A-90A, de formato retangular, com cerca de 54,80 m² (cinquenta e quatro metros e oitenta decímetros quadrados), confrontando, para quem de dentro da área olha para a Rua Rui Barbosa, pela frente, linha reta 90A-90, medindo 4,96 metros, confrontando com a referida rua; pelo lado direito, linha reta 90-30B, medindo 12,03 metros, confrontando com o imóvel nº 419 da Rua Rui Barbosa; pelo lado esquerdo, linha reta 30A-

Planilha nº	03	do proc.
Nº	345	04

Adilson Clemente - Ass. Parlamentar

90A, medindo 12,03 metros, confrontando com o imóvel nº 431 da Rua Rui Barbosa; pelos fundos, linha reta 30B-30A, medindo 4,96 metros, confrontando com o imóvel nº 431 da Rua Rui Barbosa.

Art. 3º. A área de que trata esta lei, avaliada em R\$ 72.381,00 (setenta e dois mil, trezentos e oitenta e um reais), deverá ser reavaliada pelo órgão competente da Prefeitura, à época da licitação, levando-se em conta as condições de mercado vigentes nessa ocasião.

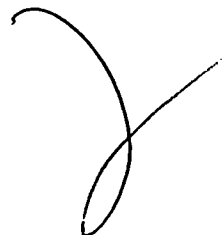
§ 1º. A alienação de que trata esta lei será efetivada por preço não inferior ao da nova avaliação, desde que esse valor não esteja aquém daquele constante do "caput" deste artigo.

§ 2º. O julgamento da proposta deverá considerar o critério de maior vantagem econômica e, a importância apurada, ser paga no ato da escritura.

Art. 4º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 5º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

JAM/LMMS/msmr
Rui Barbosa PL



**PLANTA
OU
DOCUMENTO
NÃO
DIGITALIZADO**

PLANTA
OU
DOCUMENTO
NÃO
DIGITALIZADO

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O presente projeto de lei visa a obtenção da indispensável autorização legislativa para o Executivo alienar área de propriedade municipal situada na Rua Rui Barbosa, nº 427, Distrito da Bela Vista, Subprefeitura da Sé.

Tal área corresponde a faixa de terreno remanescente de desapropriação não utilizada na execução do plano de melhoramentos públicos aprovado pela Lei nº 4.704, de 3 de junho de 1955, alterada pela Lei nº 6.128, de 30 de novembro de 1962.

Após ampla instrução, as unidades técnicas concluíram tratar-se de terreno não aproveitável isoladamente para edificação, inteiramente dispensável e sem qualquer possibilidade de utilização pela Administração Pública Municipal, manifestando-se favoravelmente à alienação.

A venda encontra amparo no artigo 112, §§ 3º e 4º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que a possibilita aos proprietários de imóveis lindeiros, mediante prévia autorização legislativa e procedimento licitatório que, no caso, se fará sob a modalidade convite.

Evidenciam-se, assim, a conveniência e o indiscutível interesse público na proposta que, por certo, contará com a aprovação dessa Egrégia Edilidade.

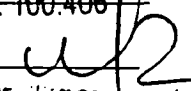
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo n. 1978-0.002.219-6

Folha nº	07	do proc.
Nº	345	04

Adelino C. ...
fls. inf. p. 280
RF. 100.406

em 11/05/2004

ass. 
Walter Tenório Nóbrega
Arquiteto (título) Patr. 22

Informação nº 080/Patr.3/2004

Processo: 1978-0.002.219-6

Interessado: PATR.

Local: R. Rui Barbosa, 427

CÓPIA

Assunto: Avaliação para alienação e venda

Referência: Planta A-13.592/00, Inf. 114/Patr.3/2003

Patr. 32 - Sr. Arqtº Chefe:

Segue o cálculo do valor da área em tela.

1- Localização: Setor 09 - Quadra 23

Il(03)= 564,90 – R. Rui Barbosa

2- Valor unitário médio do terreno de acordo com ofertas fornecidas por DESAP, fls. 243/244, cujos cálculos da homogeneização de valores encontram-se arquivados em Patr. 32.

$q = R\$ 1.385,81/m^2/25-40m/10m$, Maio/04 (R. Rui Barbosa)

3- Valor teórico da área municipal:

perímetro: $90A-90-30B-30A-90A = 54,80m^2$

$ap = 4,96m$ (testada) fator testada = $(5/10)^{0,25}$

$f = 54,80/4,96 = 11,05m$ (prof. equiv.)

fator profundidade = 0,707

$V_{tm} = 54,80 \times q \times (5/10)^{0,25} \times (0,707)$

$V_{tm} = 32,58 \times q$

4- Valor da área particular 419:

perímetro: $90-89-29-30-90 = 470,00m^2$

$ap = 17,40m$ (testada) fator testada = $(17,40/10,00)^{0,25}$

$f = 470,00/17,40 = 27,01m$ (prof. equiv.)

fator profundidade = 1,00


Maria Regina F. Queiroz
Assessora - SGM/ATL
OAB/SP nº 60.468

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo n. 1978-0.002.219-6

Folha nº <u>08</u> do proc.
Nº <u>345</u> <u>04</u>

Adelina C. - Ass. Parlamentar
fls.inf.n. 86100.406

em 11/05/2004

ass. WJ

Walter Tenório Nobre
Arquiteto - Patr. 82

$$V_{p419} = 470,00 \times q \times (17,40/10,00)^{0,25} \times (1,00)$$

$$V_{p419} = 539,80 \times q$$

5- Valor da área total 1 ($V_{T1} = V_{tm} + V_{p419}$)

perímetro: 90A-89-29-30-30B-30A-90A = 524,80m²

$ap = 22,36m$ (testada) fator testada = $(20/10)^{0,25}$

$$f = 524,80/22,36 = 23,47 \text{ (prof. equiv.)}$$

fator profundidade = $(23,47/25,00)^{0,5}$

$$V_{T1} = 524,80 \times q \times (20/10)^{0,25} \times (23,47/25,00)^{0,5}$$

$$V_{T1} = 603,70 \times q$$

6- Valorização 1:

$$V_{r1} = V_{T1} - V_{p419}$$

$$V_{r1} = 32,32 \times q$$

7- Valor da área particular 431:

perímetro: 91-90A-90A-30B-30-31-91 = 261,00m²

$ap = 7,00m$ (testada) fator testada = $(7/10)^{0,25}$

$$f = 261/7 = 37,29 \text{ (prof. equiv.)}$$

fator profundidade = 1,00

$$V_{p431} = 261,00 \times q \times (7/10)^{0,25} \times 1,00$$

$$V_{p431} = 238,73 \times q$$

8- Valor da área total 2 ($V_{T2} = V_{tm} + V_{p431}$)

perímetro: 90-91-31-30-90 = 315,80m²

$ap = 11,96m$ (testada) fator testada = $(11,96/10,00)^{0,25}$

$$f = 315,80/11,96 = 26,40 \text{ (prof. equiv.)}$$

fator profundidade = 1,00

$$V_{T2} = 315,80 \times q \times (11,96/10,00)^{0,25} \times 1,00$$

$$V_{T2} = 330,25 \times q$$

9- Valorização 2:

$$V_{r2} = V_{T2} - V_{tm} - V_{p431}$$

$$V_{r2} = 58,94 \times q$$

CÓPIA

MR
Maria Regina F. Queiroz
Assessora - SGM/ATL
OAB/SP nº 60.468

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo n. 1978-0.002.219-6

Folha nº 09 do proc.
Nº 3415 de 04

Adelina Cissara, Adv. Parlamentar
fls.inf.n. 262 RP. 400.406

em 11/05/2004

ass. W

Walter Tenório Nobre
Arquiteto - Patr. 32

10- Valor da área municipal:

$$V_m = V_{tm} + 1/3 \times V_{r_2}$$

$$V_m = 52,23 \times q$$

$$V_m = R\$ 72.381,00 \text{ (Setenta e dois mil e trezentos e oitenta e um reais), Maio/04}$$

S.P. 11/05/2004

Walter Tenório Nobre
Arquiteto - Patr. 32

CÓPIA

Patr. 3 - Sr. Diretor de Divisão :

Atualizado o valor da área municipal, este resultou em:

Perímetro: 90A-90-30B-30A-90A= R\$ 72.381,00

S.P. 11/05/2004

SERGIO ADAS
Sergio - Chefe
Patr. 32

/dlpp/.

Maria Regina F. Queiroz
Assessora - SGM/ATL
OAB/SP nº 60.468



Câmara Municipal de São Paulo

SUBSECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO

Papel para informação, rubricado como folha nº 16

do processo n.º 01-345 de 20.04 01/07/04 (a) CA

Adelina Cicone Battochio
Assistente Parlamentar
RF 100406

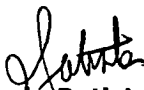
Análise Prévia

Requisitos do art. 238 R.I. *OK para fins de recebimento.*

Quorum Maioria absoluta, em caso de receber pareceres pela legalidade e favorável ao mérito.

Audiência Pública *Não*

Discussão e votação *Dois Turnos, com intervalos mínimos de 48h entre eles.*


Raimundo Batista
Assessor Técnico Legislativo - JURI
OAB-SP 106.926


Ângela Borbin Andreoni
Subsecretária de Apoio Legislativo
SGP-2

À Comissão de Constituição e Justiça

02/8/04


Ângela Borbin Andreoni
Subsecretária de Apoio Legislativo
SGP-2

Recebido na Comissão de
Constituição e Justiça
Em 03/08/04 às 13:00 h


MARIO SÉRGIO HORTA
Secretário

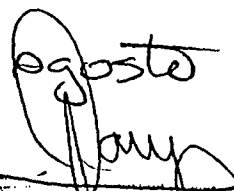
Ao Nobre Vereador
para relatar

Amazonas

Em 12

agosto

2004
Justiça


Presidente

Ao Nobre Vereador / À Nobre Vereadora

Annelis Miguel

Para relatar.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça.

Em: 3 / 3 / 05

Pres. Jante

Obs: o prazo para manifestação é de 8 dias, nos termos do § 3º, artigo 63 do R.I.

RECEBIDO NA ACJ-3

SUPERVISÃO DA ASSESSORIA TÉCNICO-
JURÍDICA DO PROCESSO LEGISLATIVO

Em 03/03/05 às 17:25 HS

Por Bete / Carlos Eduardo - an 16:40

Segue _____ juntado _____, nesta data
Documento _____ e papel de informação
Rubricado _____ sob folhas _____ nº 11
ao 12 Em 24/03/04
Washington O. Viana
Assistente Parlamentar
Req. 100.812



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

16 - PAR
PAR 16-0051/2005 2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO DE
JUSTIÇA SOBRE O PL 345/04

Trata-se de projeto de lei, encaminhado pelo Executivo Municipal, que visa obter autorização legislativa para alienar, mediante licitação na modalidade convite, área de propriedade municipal situada na Rua Rui Barbosa, nº 427, Distrito de Bela Vista, configurada na planta A-13.592/00 do arquivo do Departamento Patrimonial.

Segundo a justificativa apresentada, tal área corresponde a faixa de terreno remanescente de desapropriação não utilizada na execução do plano de melhoramentos públicos aprovado pela Lei nº 4.704, de 3 de junho de 1955, alterada pela Lei nº 6.128, de 30 de novembro de 1962, avaliada em R\$ 72.381,00 (setenta e dois mil, trezentos e oitenta e um reais).

A propositura não reúne condições para ser aprovada.

Consoante preleciona o Prof. Hely Lopes Meirelles "é direito do proprietário confinante adquirir por investidura a área pública remanescente e inconstruível segundo a legislação do bairro, visto que só ele pode incorporá-la ao seu lote e utilizá-la com o todo que ficou integrada. É instituto típico de direito Municipal, pois que resulta do conceito de alinhamento como limite entre o domínio público e urbano e a propriedade particular. Daí por que, quando o alinhamento recua, a propriedade particular avança; quando o alinhamento avança, a propriedade recua".

Nos termos do § 4º do art. 112 Lei Orgânica do Município a venda aos proprietários de imóveis lindeiros de áreas urbanas remanescentes de modificação de alinhamento dependerá de licitação no caso de existir mais de um imóvel confinante com proprietários diversos, salvo na hipótese de assistir a um deles o direito de investidura.

Por sua vez, a Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 17, §3º, inciso I, estabelece quais os requisitos para a caracterização de direito de investidura. O referido dispositivo legal é vazado nos seguintes termos:

"Art. 17. (...)
(...)"

PI0345-04



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

§ 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 não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea a do inc. II do art. 23 desta Lei;"

O valor constante da alínea "a" do inc. II do art. 23 da Lei nº 8.666/93, a que faz referência o dispositivo legal supra mencionado, refere-se àquele fixado para a licitação na modalidade de convite, quando da contratação de compras e serviços e que monta a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). De modo que 50% de tal valor irá perfazer o montante de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

Segundo o laudo de avaliação juntado às fls. 07/09, o valor da transação não ficará aquém de R\$ 72.381,00 (setenta e dois mil e trezentos e oitenta e um reais), de maneira que ultrapassa a quantia referida no dispositivo legal acima transcrito, razão pela qual, nos termos da referida norma, não cabe no direito de investidura, devendo a alienação ser feita na modalidade concorrência.

Em vista do exposto, somos pela ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição de Justiça, 23/3/05

[Handwritten signatures and stamps]
RELATOR
Guarino

Publicado no DIARIO OFICIAL
de 25 / 03 / 05
página 36 coluna 03
conferido: _____

MÁRIO SÉRGIO HORTA
RF 101.086
Secretário

À SGP-2L
São Paulo, 28/03/05

MÁRIO SÉRGIO HORTA
RF 101.086
Secretário

Segue(m) juntado(s), nesta
data, documento(s) e folha de
informação rubricadas sob
nº 13250
Em 1 / 11 / 06
Ass: _____

Eva Podolski
Assistente Parlamentar
RF 100.453



Folha° 13 de proe. 13
n° 345 n° 1 de 2004

Eva P. Bordin
Assistente Parlamentar
RF 100.453

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

SUBSECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO

São Paulo, 29 de março de 2005.

Memo SGP -2 nº 03/2005

Ao Nobre Vereador

José Anibal (PSDB)

Líder do Governo

O PL nº 345/04 de autoria do Executivo, será tido como REJEITADO em virtude de parecer pela ILEGALIDADE emitido pela Comissão de Constituição e Justiça, cabendo, entretanto, RECURSO AO PLENÁRIO, no prazo de 30 (trinta) dias, conforme o disposto no art. 79 do Regimento Interno.

Atenciosamente,


ÂNGELA BORDIN ANDREONI

Subsecretária de Apoio Legislativo
SGP-2

*Recebido original
Mecia Lúcia Salom
3528176
29/3/05*



14
Câmara Municipal de São Paulo
Liderança do Governo

Folhaº	17	do proc.
nº	345	nº de 2004

11 - REC
11- 0002/2005

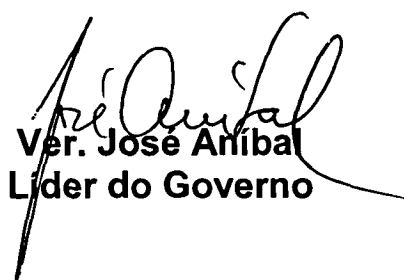
Eva Póssio
Assistente Parlamentar
RF 100.453

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA
MUNICIPAL DE SÃO PAULO

RECURSO

Tendo em vista o artigo 79 da Resolução nº 002/91 – Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, venho, respeitosa e tempestivamente, não concordando com o parecer da Douta Comissão de Constituição e Justiça exarado ao Projeto de Lei nº 345/04, de autoria do Executivo, apresentar Recurso ao Douto Plenário pelas razões apresentadas em anexo.

Sala das Sessões, 25 de abril de 2005.


Ver. José Aníbal
Líder do Governo

**RAZÕES DE RECURSO AO PLENÁRIO DO PARECER DA COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO DE JUSTIÇA**

O Projeto de Lei nº 345/04, de iniciativa do Poder Executivo, tem por objetivo a indispensável autorização legislativa para alienar, mediante licitação na modalidade convite, área municipal situada à Rua Rui Barbosa, nº 427, Distrito da Bela Vista.

A área corresponde a faixa de terreno remanescente de desapropriação, não utilizada na execução do plano de melhoramentos públicos aprovado pela Lei nº 4.707, de 3 de junho de 1955, alterado pela Lei nº 6.128, de 30 de novembro de 1962, e encontra-se avaliada em R\$ 72.381,00 (setenta e dois mil, trezentos e oitenta e um reais).

A douta Comissão de Constituição e Justiça exarou parecer no sentido da ilegalidade da proposta, sob o argumento, em suma, de que o valor da área ultrapassa a quantia referida na alínea "a", do inciso II, do artigo 23 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, razão pela qual não caberia o direito de investidura e a alienação deveria ser feita na modalidade de concorrência.

Referida Comissão invoca, para sustentar seu entendimento, a lição de Hely Lopes Meirelles e a regra estabelecida no parágrafo 4º, do artigo 112 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que exige licitação na hipótese de venda aos proprietários de imóveis lindeiros de áreas urbanas remanescentes de modificação de alinhamento, quando existir mais de um imóvel confinante com proprietários diversos, salvo na hipótese de direito de investidura, trazendo a lume a definição de investidura consubstanciada na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para a qual esta é entendida como "a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente de desapropriação ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente,



por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea a do inc. II do art. 23 desta Lei".

Inicialmente, esclareça-se que se trata de reduzida área com 54,80 m2 (cinquenta e dois metros e oitenta decímetros quadrados), não aproveitável isoladamente para edificação e sem qualquer possibilidade de utilização pelo Poder Público Municipal, havendo mais de um proprietário lindeiro.

A questão que desde logo se coloca é se é hipótese de investidura, bem como se há necessidade de licitação para a venda aos proprietários de imóveis lindeiros, uma vez que se cuida de área urbana remanescente de modificação de alinhamento, inaproveitável isoladamente para edificação.

A regra geral aplicável às alienações de imóveis de propriedade estatal é a que exige as formalidades de autorização legislativa e licitação, visando resguardar o interesse público.

A investidura, porém, foge à regra geral. É caso especial, e há, em princípio, dispensa de licitação, desde que atendidos certos requisitos.

O primeiro requisito é que a área seja inaproveitável isoladamente. Assim, em atenção às posturas urbanísticas não seria lícito dar qualquer utilidade à faixa de terra. O segundo requisito é que a investidura seja reconhecida em benefício do proprietário do imóvel lindeiro.

Na verdade, a investidura é um direito do confrontante, uma forma excepcional e compulsória de aquisição de propriedade imóvel. Há um direito público subjetivo à investidura.



Há interesse público na investidura por razões de ordem urbanística, uma vez que seria extremamente desagradável esteticamente o levantamento de construções a diferentes distâncias do logradouro público, face à existência de imóvel pertencente ao Poder Público encravado entre o lote de propriedade particular e o logradouro. Com a investidura, desaparece esse inconveniente, tornando-se uniforme o afastamento entre o alinhamento e as edificações, muito ganhando com tal procedimento a estética do logradouro.¹ Para evitar que nessas situações especiais seja a lei aplicada com resultados opostos à finalidade (de interesse público) que a ditou, criou-se esse instituto.

Num sentido semântico, o vocábulo investidura significa o ato de investir, entrar na posse, empossar, nomear, tomar para si, empregar.

Na definição de Hely Lopes Meirelles² "investidura é a incorporação de uma área pública, isoladamente inconstruível, ao terreno particular confinante que ficou afastado do novo alinhamento em razão de alteração do traçado urbano". Essa é a concepção tradicional, mais estrita, identificando-se nesse conceito a situação de lote que se tornou encravado em razão de desapropriação ou modificação de alinhamento. Mas o próprio administrativista ressalta que "esse clássico conceito doutrinário merece, atualmente, ampliação no sentido de abranger qualquer área inaproveitável isoladamente, remanescente ou resultante de obra pública (art. 17, § 3º, da Lei 8.666/93), uma vez que esta pode afetar também os terrenos rurais" e, com apoio em Antônio Marcello da Silva, aponta que "a inaproveitabilidade da área, isoladamente, é justificativa suficiente para a alienação e também para a dispensa de licitação, pois não poderia ser usada por outrem que não o proprietário do imóvel lindeiro". Conclui que "essa situação cria para o proprietário confinante o direito de adquirir por investidura a área pública remanescente e inaproveitável segundo sua destinação natural, visto que só ele pode incorporá-la ao seu lote e

¹ Cf. parecer de Rocha Lagoa, in RDPG 14/238.

² Direito Administrativo Brasileiro, 28ª ed., 2003, p. 510 ss.



utilizá-la com o todo a que ficou integrada” e embora a investidura seja forma de alienação e aquisição de imóvel público “exige autorização legislativa, dispensando a concorrência, uma vez que a transferência de propriedade só se pode fazer ao particular lindeiro e pelo preço apurado em avaliação prévia, segundo os valores correntes no local”.

Observe-se que, na hipótese de investidura, estaria dispensada a licitação a teor do disposto no parágrafo 4º do artigo 112 da Lei Orgânica do Município de São Paulo. Mas, diversamente, a Lei de Licitações dispensa a licitação nessa hipótese, *independentemente da existência de mais de um proprietário lindeiro* e se o preço da área pública inaproveitável for inferior a 50% do limite estabelecido para a modalidade de convite (art. 13, § 3º). A *contrario sensu*, para a lei federal, ainda que exista mais de um proprietário lindeiro e desde que não ultrapassado o limite estabelecido, poder-se-ia alienar diretamente o imóvel para um ou para outro confrontante. Vê-se, portanto, que pela sistemática instituída pela Lei nº 8.666, de 2003, sequer seria necessária licitação na hipótese de mais de um imóvel confrontante.

Como se verifica, a lei federal e a municipal parecem partir de premissas diversas e conceitos distintos do direito de investidura. Para a legislação municipal, mais rígida, seria exigível licitação se existisse mais de um imóvel lindeiro com proprietários diversos, ainda que o preço seja inferior a 50% do valor estipulado no art. 23 da Lei 8.666, de 2003. Basta haver mais de um proprietário lindeiro para que surja a necessidade de licitação.

No caso concreto para o qual se busca autorização legal, há mais de um proprietário que confina com a área pública. É de se exigir prévia autorização legislativa para a venda mediante licitação nos termos do artigo 112, §§ 3º e 4º da Lei Orgânica do Município de São Paulo. Não há dúvida de que, nos termos da legislação municipal, a situação não prescinde de licitação.



Considerando que não se trata de hipótese de investidura, em seu sentido estrito, e que há necessidade de licitação, a teor do disposto no § 3º do artigo 112 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, resta esclarecer se a modalidade licitatória a ser adotada é a concorrência ou o convite.

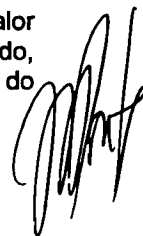
É importante salientar que somente os proprietários dos imóveis lindeiros teriam interesse em agregar a sua propriedade área remanescente de desapropriação ou obra pública, não aproveitável isoladamente, tirando-lhe algum proveito.

Se adotada a concorrência, a habilitação para o certame derivaria objetivamente do título de propriedade dos imóveis adjacentes, o que tornaria inócua a modalidade licitatória adotada. Como ressaltado no parecer da Procuradoria Geral do Município "não é razoável que o erário suporte o formalismo, o desgaste e os custos desnecessários de uma concorrência que conduzirá a idêntico resultado se procedida pelo meio mais singelo: o imóvel municipal será alienado obrigatoriamente ao confrontante que mais oferecer".

O § 3º do artigo 17 da Lei 8.666, de 1993, não pode ser interpretado de modo a impor a modalidade concorrência. A disputa estará obviamente restrita a participantes de antemão conhecidos, *aos confinantes do imóvel*.

Quanto à exigência contida na última parte do inciso I do § 3º do artigo 17 da lei federal, de que o valor não deve ultrapassar 50% (cinquenta por cento) daquele constante da alínea "a" do inciso II do artigo 23, argumente-se que o fato do valor do imóvel ultrapassar esse limite e ser inaproveitável isoladamente, não significa que a Administração deva deixá-lo ocioso e não possa aliená-lo³.

³ Na opinião de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, na hipótese de investidura, ainda que o valor ultrapasse o limite global estabelecido na lei federal e havendo apenas um possível interessado, estará caracterizada a inviabilidade de competição, restando autorizada a *venda direta* na forma do



A propósito, Joel de Menezes Niebuhr⁴ defende a *inconstitucionalidade* da aludida limitação.

Ademais, a rigor, a lei federal não poderia imiscuir-se na disciplina da alienação de bens públicos municipais. Cabe a cada um dos entes federativos decidir o destino jurídico dos próprios bens e a disciplina ali prevista não seria aplicável aos Estados, Municípios e Distrito federal. Essa é a posição de Marçal Justen Filho, para quem o artigo 17 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos vincula a *União* que pode dispor sobre o destino de seus próprios bens, não cabendo interferência sobre a autonomia dos outros entes federativos.⁵

Assim, na esfera municipal, devem prevalecer as regras estabelecidas na Lei Orgânica do Município que determina a realização de licitação, mas não exige que esta se faça na modalidade concorrência.

A impropriedade da concorrência já foi reconhecida pela jurisprudência, como demonstram os acórdãos colacionados no parecer mencionado, que merecem destaque:

"Inconcebível admitir, nas circunstâncias, a suposta imprescindibilidade de tão onerosa, desgastante, e até injusta, convocação genérica de um número indeterminado de pessoas, em lugar de uma forma mais singela, restrita e específica de licitação, como a ensejada pelo convite", que é a modalidade de procedimento licitatório efetuado mediante convocação específica a pessoas determinadas." (TJSP,

artigo 25, "caput", da Lei nº 8.666, de 2003 (*Contratação Direta sem Licitação*, Brasília Jurídica, 5ª ed., 2000, p.254).

⁴ Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública, 2003, Dialética, p.248

⁵ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª ed., Dialética, 2002, p. 176.



Apelação Cível nº 234.259-2, j. em 17/5/1994, in TJ/LEX vol. 162)

E ainda:

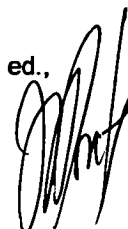
"Ora, em havendo dois interessados cabe à administração proceder à análise de ambas as propostas a fim de verificar qual a mais vantajosa ao interesse público, mas jamais instaurar procedimento licitatório aberto a todos os interessados, sob pena de se estar violando a prerrogativa de que gozam os lindeiros." (TJPR, Apelação 112.633-2, Rel. Des. Jorge Massih Massad).

A respeito da matéria, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes observa que, existindo mais de um imóvel confrontante e "por não satisfazer os requisitos para a dispensa, a situação exigiria a realização de concorrência, que é a modalidade de licitação adequada para a alienação de imóveis, fato que conduziria ao absurdo de se assegurar a participação de qualquer interessado, sabendo previamente a Administração que o imóvel só teria utilidade se agregado aos imóveis vizinhos lindeiros", e complementa ressaltando que "em hermenêutica, rejeitam-se as exegeses que conduzem ao absurdo, como a registrada".⁶

No mesmo sentido o escólio de Marçal Justen Filho:

"Não se proíbe a alienação quando a avaliação ultrapassar a 50% do limite do artigo 23, inciso II, alínea "a". No caso, proíbe-se a investidura sem licitação.

⁶ Cf. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *Contratação Direta sem Licitação*, Brasília Jurídica, 5ª ed., 2000, p.254.



Mas haverá outros casos em que a investidura de áreas inaproveitáveis dependerá de licitação, mesmo que o valor seja inferior ao previsto no inciso I.

Suponha-se que uma área inaproveitável seja lindeira a diversos imóveis, cujos proprietários pretendam obter a investidura. Não será dado ao Estado escolher um deles, ao seu bel-prazer. Nem caberá solucionar a competição por via distinta da licitação. Deverá assegurar-se a todos os interessados o direito de acesso à disputa pela investidura, selecionando-se a melhor proposta como vencedora".⁷

O raciocínio formulado pela Comissão de Constituição e Justiça fere, assim, a autonomia do Município e confere um alcance à lei federal que ela não tem.

O valor da avaliação do imóvel é inferior ao limite estabelecido no artigo 23, inciso II, alínea "a" da lei nº 8.666, de 2003, para a adoção da modalidade concorrência. A Lei Orgânica do Município de São Paulo não exige que a licitação se faça na forma de concorrência e não se poderia impor modalidade impertinente na hipótese, em que a competição se dará somente entre os dois proprietários confinantes, sob pena de restar violado o princípio da eficiência, guindado a "status" constitucional.

Portanto, como conclui a ilustre Procuradoria Geral do Município, não é razoável que o erário suporte o formalismo, o desgaste e custos desnecessários para a realização de uma concorrência que conduzirá ao mesmo resultado se procedida por meio mais singelo, atingindo-se o mesmo objetivo que é o de se alienar o imóvel ao confrontante que mais oferecer.

⁷ Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 9ª ed., 2002, p. 181.



É de se reconhecer, pois, a inoportunidade e a inconveniência da adoção da concorrência como modalidade licitatória para a alienação pretendida e a absoluta legalidade da proposta apresentada.





Folha nº 24
nº 345 de 204
1

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Assistente Parlamentar
10453

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

Folha de informação n.º 279

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
AGPP - R.F. 550.067.2.00
PGM/AJC

EMENTA N.º 10.758 - Investidura. Alienação de área municipal remanescente de desapropriação, inaproveitável isoladamente e sem possibilidade de ser utilizada pela Administração a ser procedida mediante licitação na modalidade convite. Legalidade do projeto de lei n.º 345/2004 de iniciativa do Executivo que propõe tal modalidade de licitação. Inadequação da concorrência na hipótese. Interpretação dos artigos 17 da Lei federal 8.666/93 e 112, §§ 3º e 4º da Lei Orgânica do Município.

INTERESSADO: ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

ASSUNTO: Projeto de Lei n.º 345/2004, que autoriza o Executivo a alienar área de propriedade municipal situada na Rua Rui Barbosa, 427, Distrito da Bela Vista – Subprefeitura da Sé, nas condições que especifica

Informação n.º 570/2005-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA
Senhora Procuradora Assessora Chefe

Em caráter de urgência, é solicitada manifestação desta Procuradoria Geral acerca das razões que levaram a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara a concluir, em parecer, pela ilegalidade da propositura do Executivo, de n.º 345/04, por meio da qual se visa a obter "autorização legislativa para alienar, mediante licitação, na modalidade convite, área de propriedade municipal, situada na Rua Rui



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folhaº 25
nº 345 n.º 04

2

Folha de informação nº 280

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
AGPP - R.F. 550.067.2.00
PGM/AJC

Barbosa, n.º 527, Distrito de Bela Vista, configurada na Planta A-13.592/00 do arquivo do Departamento Patrimonial".

Na exposição de motivos anexa ao projeto, esclareceu o Executivo tratar-se de terreno de 54,80 m2, não aproveitável isoladamente para edificação e sem qualquer possibilidade de utilização pelo Poder Público. Tendo em vista seu encravamento, a alienação aos proprietários lindeiros encontraria amparo no art. 112, parágrafos 3.º e 4º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, demandando prévia autorização legislativa e licitação, a ser realizada na hipótese sob a modalidade convite.

Ao ver daquela Comissão, contudo, a licitação nessa modalidade mais singela não seria admissível porquanto a Lei federal 8.666/93, em seu art. 17, §3º, I, estaria a exigir que se procedesse à alienação da área, avaliada em mais de R\$.40.000,00, por meio de concorrência:

"(...) Nos termos do §4º do art. 112 da Lei Orgânica do Município a venda aos proprietários de imóveis lindeiros de áreas urbanas remanescentes de modificação de alinhamento dependerá de licitação no caso de existir mais de um imóvel confinante com proprietários diverso, salvo na hipótese de assistir a um deles o direito de investidura.

Por sua vez, o a Lei federal nº 8.666/93, em seu art. 17, §3º, inciso I, estabelece quais os requisitos para a caracterização do direito de investidura. O referido artigo legal é vazado nos seguintes termos:

Art. 17 (...)

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

I – 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 não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea a do inc. II do art. 23 desta lei.



26
Folha nº 26 do proc.
nº 345 n.º 1 de 2004
PRÉFECTURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

3

Folha de informação nº 281

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
AGPP - R.F. 550.067.2.00
PQM/AJC

O valor constante da alínea 'a' do inc. II do art. 23 da Lei nº 8.666/93, a que faz referência o dispositivo legal supra mencionado refere-se àquele fixado para licitação na modalidade de convite, quando da contratação de compras e serviços e que monte a R\$.80.000,00 (oitenta mil reais). De modo que 50% de tal valor irá perfazer o montante de R\$.40.000,00 (quarenta mil reais).

Segundo o laudo de avaliação juntado às fls. 07/09, o valor da transação não ficará aquém de R\$.72.381,00 (setenta e dois mil e trezentos e oitenta e um reais), de maneira que ultrapassa a quantia referida no dispositivo legal acima transcrito, razão pela qual, nos termos da referida norma, não cabe no direito de investidura, devendo a alienação ser feita na modalidade de concorrência." (grifamos)

Tal raciocínio jurídico, contudo, além de ferir a autonomia do Município e emprestar à norma federal alcance que não tem, conduz a solução que aborrece o princípio da razoabilidade.

O referido artigo 17 da Lei 8.666/93 prevê, nas alíneas de seus incisos I e II, hipóteses em que a Administração Pública, na alienação de seus bens imóveis e móveis, poderá dispensar licitação, inserindo dentre essas hipóteses a investidura (alínea "d" do inciso I):

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.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
Secretaria dos Negócios Jurídicos
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de informação nº 282

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
AGPP - R.F. 550.067.2.00
PGM/AJC

Sob esse aspecto, portanto, a União veiculou norma geral conforme lhe facultava o art. 22, inc. XXVII, da Constituição da República.

O inciso I de seu parágrafo 3.º, contudo, transcrito no parecer da Comissão, não ostenta caráter geral que possa empenhar a observância compulsória dos demais entes federativos.

Em verdade, o dispositivo federal restringe a possibilidade de dispensa de licitação de modo mais tímido do que o faz a Lei Orgânica de nosso Município. De fato, segundo tal disposição federal, **independentemente da existência de mais de um proprietário lindeiro**, a licitação poderá ser dispensada se o preço de venda da área pública inaproveitável for inferior a R\$40.000,00:

Art. 17. (...) §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 essa 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; (...).

Ou seja, ainda que exista mais de um proprietário lindeiro, a União poderá, por preço inferior a esse limite, alienar diretamente o imóvel para um ou para outro confrontante.

Diferentemente, os parágrafos 3º e 4º da nossa Lei Orgânica, de forma mais rigorosa, exigem licitação desde que, relativamente à área municipal a ser alienada, existam mais de um imóvel lindeiro com proprietários diversos, **ainda que o**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha nº 28 do proc.
nº 348 n. de 2004

5

Folha de informação nº 283

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
AGPP - R.F. 550.067.2.00
PGM/AJC

preço da venda seja inferior a 50% do valor estipulado no art. 23, II, da Lei 8.666/93.

Basta haver mais de um proprietário lindeiro para que surja a necessidade de licitação:

Art. 112 – A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação, e obedecerá as seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

c) investidura;

(...)

§3º - A venda aos proprietários de imóveis lindeiros de áreas urbanas remanescentes de obras públicas ou de modificação de alinhamento, inaproveitáveis isoladamente para edificação, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.

§4º - Nos casos previstos no parágrafo anterior, a venda dependerá de licitação existindo mais de um imóvel lindeiro com proprietários diversos, salvo se, em favor de um deles, houver direito de investidura.

Conforme aconselha a doutrina, o art. 17 da Lei federal exige do intérprete atenção redobrada e cuidado para não incorrer, como fez a Comissão de Constituição e Justiça, em proposição que constanja a competência e prerrogativas municipais:

“Como visto, a interpretação do art. 17 propõe séria dificuldade hermenêutica, em virtude da cumulação da disciplina relativa aos requisitos de validade da alienação e dos pressupostos da dispensa de licitação. Essa complexidade normativa se traduz na própria amplitude de abrangência do dispositivo. Aliás, esse foi o núcleo da discussão levada à análise do STF, a propósito de alguns dos incisos do art. 17.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha nº 29 do proc.
nº 395 n.º 1 de 2004

6

Folha de informação nº 284

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
AGPP - R.F. 550.067.2.00
PGM/AJC

Rigorosamente, uma lei federal não poderia imiscuir-se na disciplina da alienação de bens públicos estaduais, municipais e distritais. Uma das características essenciais da Federação reside na autonomia para decidir o destino dos próprios bens. As normas gerais editadas pela União apenas podem tornar concretos princípios e regras inerentes à estruturação constitucional da Federação. Mas as normas gerais podem dispor sobre as hipóteses de dispensa de licitação para alienação — considerando-se especificamente o permissivo do art. 37, inc. XXI, da CF/88 (que remete à lei federal a especificação das hipóteses em que a licitação prévia obrigatória poderia ser dispensada).

Daí decorre que as regras do art. 17 vinculam, sem margem de dúvida, à União, que pode dispor legislativamente sobre o destino dos próprios bens. Qualquer interferência sobre a autonomia dos outros entes federativos para gerir os próprios bens seria incompatível com a Constituição. Já no tocante aos pressupostos de dispensa de licitação, a competência legislativa da União é mais ampla.

Partindo de tais pressupostos, é possível produzir interpretação conforme, que evite a configuração de inconstitucionalidade e assegure a maior utilidade normativa para os dispositivos." (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações, Dialética, 10ª edição, página 173, grifamos)

Assim, o Executivo encaminhou à Câmara projeto de lei visando a obter autorização legislativa para alienação da área e; afastada a possibilidade de dispensa de licitação pela existência de mais de um proprietário lindeiro, anunciou que a licitação a que se refere o parágrafo 4.º do art. 112 da LOM seria realizada sob a modalidade convite.

E o fez corretamente. O debatido art. 17 da Lei 8.666/93 não poderia ser interpretado de modo a impor a adoção artificial de modalidade de licitação impertinente para a hipótese, em que a disputa será restrita a participantes de antemão conhecidos, cuja habilitação deriva objetivamente do título de propriedade dos imóveis adjacentes. Não é razoável que o erário suporte o formalismo, o desgaste e os custos desnecessários de uma concorrência que conduzirá a idêntico resultado se procedida

a LOM dispõe a respeito da alienação



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha° 30 do proc.
n° 345 n. 1 de 2004

Eva Podolski
Assistente Parlamentar

7

Folha de informação nº 285

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
AGPP - R.F. 550.067.2.00
PGM/AJC

pelo meio mais singelo: o imóvel municipal será alienado obrigatoriamente ao confrontante que mais oferecer.

Mais não fosse, o valor da avaliação da área é também inferior ao estabelecido no art. 23, II, "a" da Lei 8.666/93, circunstância que frisa a absoluta artificialidade da concorrência recomendada pela Câmara.

A inoportunidade da concorrência na hipótese já foi estabelecida em decisões judiciais que prestaram cortesia à legalidade, ao bom senso e à razoabilidade que deve orientar a Administração em seus negócios. Num dos julgados, o Judiciário foi além e concedeu segurança impetrada por proprietário lindeiro contra lei municipal que, nos moldes sugeridos pela Comissão de Justiça da Câmara, determinara a realização de concorrência para alienação da área pública remanescente:

"(...) Cuidando de área pública isoladamente inaproveitável, pequena porção remanescente de desapropriação, contígua a duas únicas propriedades particulares adjacentes, nenhuma irregularidade configurou a adoção, para sua alienação do patrimônio municipal, da modalidade licitatória de convite.

Impraticável a investidura, que conceitualmente pressupõe um só proprietário lindeiro e constitui incorporação, ao respectivo imóvel particular confinante, de área pública cuja inaproveitabilidade, isoladamente, é justificativa suficiente para a alienação e também para a dispensa de licitação, pois não poderia ser usada por outrem que não o proprietário do imóvel lindeiro (...), não estava o Executivo Municipal impedido de proceder à venda do bem, mediante convite, por sinal exclusivamente dirigido aos dois únicos vizinhos, a impetrante e Enio Jor Alexandre Candusso.

Fê-lo, aliás, na exata conformidade do disposto no artigo 112, §§2º, 3º e 4º, da Lei Orgânica do Município, c.c. a norma do artigo 14 §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Municipal n. 10.544, de 31.5.88 que, dentro da legítima competência reservada aos municípios e sem desbordar dos princípios estabelecidos na legislação federal especial, determinam obrigatória, para a hipótese de venda de bens públicos,



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha nº 31 do proc.
nº 395 n.º de 2009

Eva Povalski
Secretaria

8

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

Folha de informação nº 286

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
AGPP - R.F. 550.067.2.00
PGM/AJC

com pluralidade de proprietários lindeiros, tal qual se dá no caso versado, a licitação, na modalidade convite.

Nem caberia argumentar que o artigo 15, inciso I, do Decreto-lei n. 2.300, de 21.11.86, aplicável aos municípios, por força de seu artigo 85, estabeleceu a necessidade de **concorrência**, só dispensável, para a hipótese, exclusivamente no caso de investidura (letra d), como visto aqui impraticável. Até porque o vocábulo **concorrência**, assim utilizado em regra integrante da seção concernente a alienações de bens públicos, foi certamente empregado como a genérica e costumeira designação que antes sempre se deu ao hoje denominado instituto da **licitação**, do qual tanto a concorrência como o convite são modalidades.

Inconcebível admitir, nas circunstâncias, a suposta imprescindibilidade de tão onerosa, desgastante, e até injusta, convocação genérica de um número indeterminado de pessoas, em lugar de uma forma mais singela, restrita e específica de licitação, como a ensejada pelo convite, que é a modalidade de

procedimento licitatório efetuado mediante convocação específica a pessoas determinadas, cuja idoneidade é presumida e que, em função da estreiteza do chamamento, exige um mínimo de publicidade indispensável para a observância ao princípio da isonomia. É o chamamento endereçado a eventuais contratantes individualizadamente, os quais foram escolhidos pela Administração em razão de sua reputada idoneidade, e cujas propostas serão feitas em função de uma simples carta-convite, cujo modelo padrão, juntamente com a relação dos destinatários, será afixado em local visível" (Adilson Abreu Dallari, 'Aspectos Jurídicos da Licitação', Editora Saraiva, 3ª ed., 1992, pág. 59).

Em tais condições, até mesmo difícil entrever legitimação e interesse à impetrante, na posição em que sustenta direito líquido e certo violado, ao postular, ao invés do restrito convite em que, como vizinha, participaria privilegiadamente do certame, exclusivamente válida, para o caso, a adoção da concorrência, de indiscriminada e mais ampla convocação de concorrentes." (TJSP, Apelação Cível n. 234.259-2, j. em 17/5/1994, in JTJ/LEX vol. 162, página 74/65, grifamos)

"(...) Estreme de dúvidas que o caso em análise enquadra-se nesta hipótese, uma vez que pela modificação do traçado da rua, extinguiu-se o potencial econômico do



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha nº 32 do proc. nº 345 n. 1 de 2004

Eva Polonski
Secretaria Parlamentar 9
RF 100.453

Folha de informação nº 287

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
AGPP - R.F. 550.087.2.00
PGM/AJC

lote de número 18; abrindo aos proprietários dos imóveis lindeiros a possibilidade de investidura da área remanescente.

Assim sendo, é de se observar o disposto pelo art. 17, I, d da Lei 8666/93: 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.

Ora, da análise do supracitado dispositivo, denota-se ser inviável a pretensão do Município no sentido de abrir concorrência pública à alienação do imóvel, vez que há expressa determinação legal no sentido de que a licitação pública, em casos como o presente, afigura-se dispensável

Nem se diga, como pretende a apelante, que o procedimento licitatório vem assegurar o princípio da isonomia. Na verdade o que ocorre é justamente o contrário. Está-se aí a violar a prerrogativa de que gozam os proprietários dos imóveis lindeiros, e por certo não pode a administração violar os direitos legalmente assegurados aos cidadãos senão em prol do interesse público, o que certamente não ocorre no caso em tela. (...)

Outrossim, nem se diga que pela existência de vários proprietários lindeiros interessados na investidura se faria necessário procedimento licitatório.

Ora, em havendo dois interessados cabe à administração proceder à análise de ambas as propostas a fim de verificar qual a mais vantajosa ao interesse público, mas jamais instaurar procedimento licitatório aberto a todos os interessados, sob pena de se estar violando a prerrogativa de que gozam os lindeiros. (...) Sendo assim, é de ser mantida, quanto ao mérito, a sentença guerreada, concedendo-se a ordem." (TJPR, Apelação 112633-2, julgado em 12/3/2003, Rel. Des. Jorge Massih Massad, grifamos)



Folha nº 33 do proc. nº 375 n.º de 2004
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

33
10

Folha de informação nº 288

do Processo n.º 1978-0.002.219-6

em 11 / 04 / 05

CÓPIA

Maria de Fátima Teles
ASPP - R.F. 550.067.2.00
PGM/AJC

O princípio da eficiência, hoje integrado ao *caput* do art. 37 da Constituição da República por força da Emenda 19/1998, também torna o convite — e não outra — a modalidade de licitação adequada para, nessas circunstância, promover a alienação de áreas públicas.

Desse modo, e pelas razões acima expostas, o entendimento adotado no tema pela Comissão de Constituição de Justiça não merece prevalecer, afigurando-se razoável e correta, do ponto de vista jurídico, a previsão constante no artigo 1º do PL n.º 051/2004, qual seja, a de que a licitação da área municipal ali descrita será realizada na modalidade convite.

São Paulo, 6 / 4 / 2005

ANTONIO MIGUEL AITH NETO
Procuradora Assessor – AJC
OAB/SP nº 88.619
PGM

De acordo.

São Paulo, 10 / 4 / 2005

LEA REGINA CAFFARO TERRA
Procuradora Assessora Chefe – AJC
OAB/SP 53.274
PGM

II — Se a Sursan pode alienar, observada a formalidade geral da hasta pública, terrenos resultantes da execução do Plano de Realizações, pode, também, alienar, sob a forma especial da investidura, os remanescentes de terrenos (inclusive os álveos abandonados de correntes públicas) resultantes das obras do mesmo Plano.

III — Idêntica solução deve ser aplicada às áreas de terreno resultantes de obras efetuadas pelos Departamentos integrantes da Sursan: de Águas, de Esgotos, etc.

IV — A legitimação, que tem a Sursan, inclui também a legitimação processual (*legitimatio ad causam*) para ser parte nos pleitos decorrentes do exercício de suas atividades.

V — A importância da indenização pela investidura, da mesma sorte que o produto da venda de terrenos loteados, deve ser recolhida ao Fundo Especial de Obras Públicas.

É o que me parece, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 1965.

LUIZ DE MACEDO SOARES MACHADO GUIMARÃES
Procurador do Estado
Consultor-Jurídico da Presidência da Sursan

INVESTIDURA. CONDIÇÕES. ART. 44, § 5.º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

A firma Klabin Irmãos & Cia., declarando-se proprietária dos lotes ns. 24 e 25 do P.A. n.º 7.442, com frente para o prolongamento da Rua Cachambi, requereu lhe fôsse concedida em investidura uma área situada entre os mesmos lotes, que seria de propriedade do Estado, efetuando-se, simultaneamente, o recuo que atinge o mencionado lote n.º 24, para alargamento da Avenida Suburbana.

2. Com essa pretensão concordou o Departamento de Engenharia Urbanística, sendo efetuados os respectivos laudos de avaliação. Remetida a espécie a nós, para exame da legitimidade jurídica da postulação do contribuinte, solicitamos a realização de diversas diligências, das quais resultou, além da identificação da área de propriedade do Estado objeto do pedido de investidura, sua transcrição no Registro Geral de Imóveis e o indispensável conhecimento da espécie pelo Departamento do Patrimônio.

A existência de direito público subjetivo à efetivação da investidura

3. O primeiro ponto a ser examinado consiste, do ponto de vista jurídico, na possível existência de direito público subjetivo à investidura, isto é, na verificação de encontrar-se a Administração perante o dever de efetuar a investidura tôdas as vezes nas quais existir, adjacente a imóvel de propriedade particular, área de logradouro público que deverá perder

esse caráter por força de nova posição do alinhamento. A matéria encontra-se disciplinada em lei, sendo de trazer-se à colação, preliminarmente, o próprio conceito de investidura, tal como fixado no art. 1.º do Código de Obras:

"Investidura — é a incorporação a uma propriedade particular, de uma área de terreno pertencente ao logradouro público e adjacente à mesma propriedade, para o fim de executar um projeto de alinhamento ou de modificação de alinhamento aprovado pela Prefeitura".

Da definição legal de investidura resulta expressamente só ser ela de efetuar-se quando fôr estabelecido — seja *ex novo*, seja por modificação — um projeto de alinhamento pelo Poder Público; a investidura, em via de consequência, é o ato pelo qual o particular, através da compra de imóvel de propriedade do Estado, situado "em área de terreno pertencente ao logradouro público", dá execução a projeto urbanístico efetuado pelo próprio Estado, modificando a posição do alinhamento através da incorporação a imóveis de propriedade particular de trechos do antigo logradouro público. A razão de ser desse instituto, possivelmente caracterizador do particularismo de um direito urbanístico a ser progressivamente elaborado, encontra-se em razões de ordem estética, tendo em vista ser extremamente desagradável à vista o levantamento de construções a diferentes distâncias do logradouro público, face à existência de imóvel pertencente ao Poder Público encravado entre o lote de propriedade particular e o logradouro; com a realização da investidura, desaparece por completo esse inconveniente, tornando-se uniforme o afastamento entre o alinhamento e as edificações, muito ganhando com tal procedimento a estética do logradouro.

5. Exposta a razão de ser da investidura e a condição para que o imóvel de propriedade do Estado seja transferido do patrimônio público para o particular — a sua situação em "área de terreno pertencente ao patrimônio público" — é de ver se tal ato poderá vir a ser efetuado a qualquer momento ou somente quando fôr de interesse para o Poder Público. A ordem jurídica vigente não impede seja realizada a qualquer momento a investidura, deixando a matéria ao livre arbítrio da Administração e dos particulares interessados, os quais poderão dar-lhe concretização quando fôr de seu interesse mútuo, sendo uma única restrição imposta a essa regra geral: trata-se do preceito contido no art. 118 do Código de Obras, *in verbis*:

"Quando o terreno em que se pretende construir fôr atingido por projeto aprovado que modifique o respectivo alinhamento, será exigido o recuo ou a investidura antes da concessão da licença, pagando ou cobrando a Prefeitura a necessária indenização, que será avaliada por uma comissão de três engenheiros da Diretoria de Engenharia".

Como se vê, quando o particular desejar levantar edificação em imóvel atingido por projeto de alinhamento impondo a efetivação da investidura,

CÓPIA

Assistente Parlamentar
RF 100.453

Folha nº 345 de 200
do Proc. 34

antes da outorga da licença de construção é de proceder-se à concretização da transferência de domínio da faixa atingida, incorporando-a ao patrimônio do particular, de modo que, concedido o "habite-se" para a obra, já esteja o logradouro naquele ponto com o aspecto estético que o Poder Público entendeu aconselhável face à situação urbanística local.

6. Ora, estabelecendo a lei seja realizada a investidura antes da manifestação da vontade do Poder Público relativamente ao pedido de licença de construção, segue-se constituir *dover da Administração* — caso, é evidente, esteja regular o referido pedido de licença — *dar realização à investidura* todas as vezes nas quais o particular postule requerimento diretamente ligado a pedido de licença de construção; trata-se, em consequência, de direito público subjetivo do particular à investidura, pois o direito público subjetivo do particular consiste, exatamente, na situação que lhe outorga a ordem jurídica de exigir da Administração a prática ou a abstenção de certo ato. Não temos dúvida em afirmar, face ao exposto e levando em consideração apenas a legislação ordinária, inegavelmente existir o direito público subjetivo do particular à investidura, mas que o mesmo somente se configura quando, solicitada licença para erguer a edificação, é verificado encontrar-se o imóvel no qual a mesma irá ser levantada atingido por projeto de alinhamento prevendo investidura. Fora de tal única e exclusiva hipótese, a investidura somente é lícita quando a Administração e o particular concordarem voluntariamente em dar execução a projeto de alinhamento atingindo imóvel para o qual inexistia pedido de licença de construção.

O problema da investidura perante a Constituição Estadual

7. Exposta a posição do problema perante a legislação ordinária, é de proceder-se ao exame dos efeitos da Constituição do Estado sobre o instituto da investidura. Em se tratando de alienação de imóvel pertencente ao Estado, prevalece a proibição estatuida pelo art. 44, § 5.º, impedindo a venda de imóveis em tal situação a não ser mediante lei especial e através *hasta pública*? Para melhor apreciação da matéria, é de ser transcrita a norma em apêço :

"Os imóveis pertencentes ao Estado da Guanabara não poderão ser objeto de doação, permuta ou cessão a título gratuito, nem serão vendidos ou aforados senão em virtude de lei especial e em *hasta pública* previamente anunciada por editais, publicados, ao menos, três vezes no órgão oficial do Estado, com antecedência mínima de 30 dias".

A extensão do comando em tela parece, à primeira vista, estender-se a todos e quaisquer bens imóveis do Estado, face à generalidade da qual foi investido: "*os imóveis pertencentes ao Estado...*"; melhor e mais detido exame do problema, entretanto, mostrará inexistir a proibição de efetuar-se a investidura através compra e venda autorizada simplesmente pela Administração, isto é, sem lei especial e sem *hasta pública*. Ainda mesmo in-

existindo menção expressa — ao contrário do que ocorria na vigência da antiga Lei Orgânica do Distrito Federal — autorizando a realização de investidura sem a prática de tais formalidades (veja-se o art. 45, § 1.º, da Lei n.º 217, de 15-1-1948), entendemos ser válida a investidura praticada diretamente pela Administração, a não ser em uma única hipótese, como abaixo exporemos.

8. Para chegar-se a essa conclusão, é de analisar-se teleologicamente o dispositivo constitucional em tela, ou seja, proceder-se ao exame dos motivos que pesaram junto ao legislador para criar regra impeditiva da simples alienação dos bens estaduais imóveis. Para quem conheça a história legislativa da antiga Câmara dos Vereadores, a razão de ser do dispositivo em tela salta imediatamente aos olhos; trata-se apenas de impedir o paulatino desaparecimento do patrimônio imobiliário do Estado através doações abusivas de magníficos terrenos, cujo valor é orçado, em alguns casos, como estando dentro da faixa das centenas de milhões de cruzeiros. Será inútil apontar-se casos concretos; são todos eles bastante conhecidos... Visou o legislador constitucional, portanto, acertadamente, impedir o mau vézo de fazer-se barretadas com o chapéu alheio através a criação de empecilhos, o estabelecimento de formalidades, a fixação de atos a serem praticados, todos os quais, em seu conjunto, de muito dificultariam a passagem do imóvel do patrimônio público para o privado. O comando em tela resultou, como se vê, do desejo de evitar viesse a ser o Estado empobrecido através doações menos avisadas, cujo acúmulo durante alguns anos poderia fazer desaparecer o já tão mínguaço conjunto de bens imóveis do Estado, passando-os paulatinamente para a propriedade particular, que, em sua revenda, poderia obter pingues lucros, em manifesto detrimento do erário público. O exame finalístico do preceito mostra, em resumo, destinar-se a regra a impedir venha o particular obter vantagens em troca do empobrecimento do Poder Público.

9. Tal não se dará, entretanto, nos casos ordinários de investidura. Esta, realmente, é de comum efetuada tendo por objeto modestíssimas áreas de terreno, pequenas faixas inaproveitáveis, situadas entre o logradouro público e o imóvel de propriedade particular, incapazes de virem a ser utilizadas para qualquer outro fim que não seja a simples fusão com esse imóvel, de modo a constituir um todo, com enormes vantagens de ordem urbanística. Via de regra, a investidura enriquece o Estado, pois permite venda a receber determinada importância por imóvel incapaz de vir a ser economicamente aproveitado, tendo em vista tratar-se de uma simples faixa situada entre o logradouro público e a propriedade particular, de pouca extensão e pequena largura, pela qual, face ao disposto no art. 559 do Código Civil, possui o direito de passagem forçada o dominus da propriedade particular contígua.

É certo, e ordena a justiça se recorde ao examinar-se o problema, vir a ser fortemente valorizada a propriedade particular quando se realiza a investidura: o imóvel, até então sem contato direto com o logradouro público, passa a tê-lo, dotando-o de largas vantagens que até então não gozava — especialmente a vista desimpedida — de forma que seu custo

Eva P. Poliski
Assistente Parlamentar
RF 100.453

Folha nº 35
nº 345 n.º 2004

no mercado imobiliário, via de regra, muito se eleva com a investidura. Em nada importa à situação econômica do Estado, porém, venha a investidura gerar incremento patrimonial para o particular; suficiente para o Poder Público *será a inexistência de locupletamento do particular em detrimento do patrimônio público*. Se a investidura é realizada através compra e venda, como manda a lei (o citado art. 118 do Código de Obras), nenhum prejuízo econômico sofre o Estado, muito ganha a cidade em incremento estético de seus logradouros e talvez — é provável... — também venha a lucrar o particular, sem, entretanto, prejudicar o Estado.

10. Antes dissemos, no item 7.º do presente parecer, existir uma hipótese na qual tudo indicaria ser *inconstitucional a investidura*. Trata-se do caso no qual o imóvel do Estado constituiria um *lote*, isto é, uma área na qual fôsse juridicamente possível, frente à legislação edilícia, *levantar uma construção*. Realmente, o Código de Obras prevê somente seja possível a construção em área dotada de certas características mínimas de extensão e testada, *por ela especificamente previstas*. Com efeito, sempre que se lotear ou lembrar uma área — e o resultado de um projeto de alinhamento se identifica a tais operações jurídicas para os efeitos ora em exame — é de se obedecer ao disposto no art. 593, § 1.º, daquele diploma, *in verbis* :

"No loteamento dos terrenos resultantes de novos arruamentos e dos terrenos localizados nos logradouros públicos existentes, os lotes deverão apresentar a testada mínima de doze metros (12 m) e a área mínima de trezentos e sessenta metros quadrados (360 m²), salvo em se tratando de terrenos situados em ZA, para os quais esses mínimos serão de quinze metros (15 m) para a testada e quinhentos e vinte e cinco metros (525 m) para a área de cada lote".

Conseqüentemente, se, ao ser materialmente concretizado um projeto de alinhamento, resultaram áreas dotadas das características legalmente definidas como dando lugar à existência de um *lote*, este, por constituir *uma unidade autônoma, capaz de vir a ser economicamente aproveitável, por permitir o levantamento de uma construção*, não pode vir a ser alienado pelo Estado através investidura, eis que estaria havendo claro, manifesto e inequívoco *empobrecimento patrimonial*, em violação do preceituado no art. 44, § 5.º, da Constituição do Estado.

11. Com efeito, ao adotarmos como critério de interpretação aquela soberba observação do eminente Professor CORWIN — um dos maiores constitucionalistas americanos da primeira metade do século — segundo a qual a Constituição não é apenas um *símbolo* de restrições à atividade governamental, mas sim, principalmente, um *instrumento de governo*, destinado a regular harmonicamente a atividade do Poder Público com as necessidades da sociedade, com a vida humana concreta, ao adotarmos como critério de interpretação esse ponto de vista — eminentemente teleológico, como fizemos sentir — notamos visar o legislador constituinte proteger o patrimônio do Estado daqueles pruridos de bondade que de tempos em tempos

CÓPIA

atacam o legislador ordinário e a própria Administração. Partindo da necessidade de preservar o fim do dispositivo em tela, mostramos não impedir o comando por ele pôsto em vigor a alienação — através compra e venda ordenada diretamente pela Administração — de imóveis incapazes, pelo seu tamanho, de virem a receber utilização econômica própria, restando-lhes como destino tão somente, face à impossibilidade do uso por parte do Estado, sua incorporação aos imóveis anexos de propriedade particular, com evidente vantagem para todos. Ora, se o imóvel economicamente inaproveitável não se encontra dentro das restrições fixadas pelo art. 44, § 5.º, da Constituição do Estado, do exposto resulta claro e manifesto *incidir a norma proibitiva desse comando sobre todos os imóveis que se configurem juridicamente como lotes*, isto é, como áreas capazes de virem a receber edificações independentes, construções próprias, dotadas de autonomia de aproveitamento. Não temos dúvida, portanto, em afirmar a *inconstitucionalidade da concessão de investidura* relativamente a imóveis capazes de formar um lote; quando isto acontecer, seja ou não urbanisticamente desaconselhável, seja ou não esteticamente desagradável, seja ou não até mesmo desvantajoso face à economia geral do Estado, o ato que aprovar a efetivação da investidura será nulo e sem nenhum efeito, por desobedecer regra situada em posição hierárquica superior. Em tais casos só há uma solução: o imóvel, após indispensável autorização legislativa, deverá ser pôsto em hasta pública, transferindo-se seu domínio para quem oferecer melhor lance.

Conclusão

12. Isto pôsto, somos de parecer, s.m.j., que somente se atenda à postulação do contribuinte no que tange à efetivação do recuo atingindo os imóveis de sua propriedade (lotes ns. 24 e 25, antes apontados) para o fim de proceder ao alargamento da Avenida Suburbana, pois, relativamente à desejada investidura, esta, face aos comandos legais que a disciplinam, seria por completo impossível, tendo em vista *não ser logradouro público* o imóvel do Estado que a teria por objeto, bem como *constituir dito imóvel um lote*, face sua testada e dimensões.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 1964.

ROCHA LAGOA
Procurador do Estado

LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. IMÓVEL ADQUIRIDO ANTES DO CÓDIGO CIVIL. NECESSIDADE DO TÍTULO REGISTRADO

Tenho a honra de restituir o processo epigrafado, no qual o Hospital dos Estrangeiros requer licença para construir muro divisorio no terreno de sua propriedade, na Rua General Góis Monteiro n.º 8.

O pedido não pôde ter prosseguimento porque o requerente não satisfaz a exigência de fls. 2-v ("Junte título de propriedade devidamente averbado no RGI competente"). Replicando, alega o requerente que está "dispensado

Assistente Parlamentar
RF 100.453

Folha nº 345
do P.O.C.
Eva P. P. P.
do 2.º O

36

HELY LOPES MEIRELLES

CÓPIA

**DIREITO ADMINISTRATIVO
BRASILEIRO**

*28ª edição,
atualizada por*

EURICO DE ANDRADE AZEVEDO,
DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e
JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO

**MALHEIROS
EDITORES**

Folha nº 37
do total de 37
Assistente Parlamentar
RF 100.453

Investidura: investidura é a incorporação de uma área pública, isoladamente inconstruível, ao terreno particular confinante que ficou afastado do novo alinhamento em razão de alteração do traçado urbano.²⁹ Esse clássico conceito doutrinário merece, atualmente, ampliação, no sentido de abranger qualquer área inaproveitável isoladamente, remanescente ou resultante de obra pública (art. 17, § 3º, da Lei 8.666/93), uma vez que esta pode afetar também os terrenos rurais. Assim sendo, área inaproveitável isoladamente "é aquela que não se enquadra nos módulos estabelecidos por lei para edificação urbana ou aproveitamento para fins agropecuários", consoante a lição de Antônio Marcello da Silva, concluindo que "a inaproveitabilidade da área, isoladamente, é justificativa suficiente para a alienação e também para a dispensa de licitação, pois não poderia ser usada por outrem que não o proprietário do imóvel lindeiro".³⁰

Realmente, essa situação cria para o proprietário confinante o direito de adquirir por *investidura* a área pública remanescente e inaproveitável segundo sua destinação natural, visto que só ele pode incorporá-la ao seu lote e utilizá-la com o todo a que ficou integrada. Por isso mesmo, a *investidura*, embora seja forma de alienação e aquisição de imóvel público, exige autorização legislativa, dispensando a concorrência, uma vez que a transferência de propriedade só se pode fazer ao particular lindeiro e pelo preço apurado em avaliação prévia, segundo os valores correntes no local. Esse caráter de incorporação compulsória permite aos beneficiários da *investidura* a plena utilização da área a ser investida, desde o momento da retração do alinhamento ou da conclusão das obras, de que resultaram sobras inaproveitáveis de terrenos públicos na divisa ou no meio das propriedades particulares.

Todavia, do mesmo modo que o proprietário lindeiro pode compelir o Poder Público a incorporar ao seu terreno, por *investidura*, a área pública inaproveitável isoladamente, pagando o justo valor, pode também a Administração desapropriar o imóvel confinante cujo proprietário se recusar a investir, para, após a incorporação, vender o todo a terceiro.³¹ É a solução do Direito Francês,³² perfeitamente aplicável ao nosso, uma vez que o instituto da *investidura*, tanto lá como aqui, tem a mesma finalidade, ou seja,

29. Sobre *investidura* consultem-se os excelentes pareceres dos Procuradores do Estado da Guanabara José de Miranda Valverde, in *RDPG* 1/13; Gustavo Philadelpho Azevedo, in *RDPG* 3/476; Luiz de Macedo Soares Machado Guimarães, in *RDPG* 14/232; e Rocha Lagoa, in *RDPG* 14/238.

30. Antônio Marcello da Silva, *Contratações Administrativas*, São Paulo, 1971, p. 47.
31. STF, RTJ 100/694.

32. Duez e Debeyre, *Traité de Droit Administratif*, Paris, 1952, p. 787; Berthélemy, *Droit Administratif*, Paris, 1933, p. 539; Morin, *De l'Alignement*, Paris, 1926, pp. 68 e ss.

CÓPIA

permitir a normal utilização dos exíguos terrenos públicos, isoladamente inaproveitáveis segundo as exigências legais.

A Lei 9.648, de 27.5.98, que introduziu várias modificações na Lei 8.666/93, acrescentou novo inciso ao § 3º do art. 17, para considerar *investidura* também "a alienação aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão". Esta hipótese foge completamente ao conceito tradicional de *investidura*. A área é remanescente de obra pública mas pode ser aproveitada isoladamente, motivo pelo qual se tornou necessário explicitá-la, a fim de que pudesse ser considerada como um caso de *investidura*. Este dispositivo destina-se, sem dúvida, a solucionar problemas concretos defrontados pela Administração: empresas governamentais que depois da construção de usina não mais necessitavam das casas edificadas para os operários, convindo repassá-las aos seus ocupantes diretos, assim como ao Poder Público, nos casos de áreas de uso comum (ruas e praças) ou de uso público (escolas, postos de saúde etc.).

A formalização da *investidura* se faz por escritura pública ou termo administrativo, sempre sujeitos a registro imobiliário.

Concessão de domínio: *concessão de domínio* é forma de alienação de terras públicas que teve sua origem nas *concessões de sesmarias* da Coroa e foi largamente usada nas *concessões de datas* das Municipalidades da Colônia e do Império. Atualmente, só é utilizada nas *concessões de terras devolutas* da União, dos Estados e dos Municípios,³³ consoante prevê a Constituição da República (art. 188, § 1º). Tais concessões não passam de vendas ou doações dessas terras públicas, sempre precedidas de lei autorizadora e avaliação das glebas a serem concedidas a título oneroso ou gratuito, além da aprovação do Congresso Nacional quando excedentes de dois mil e quinhentos hectares. Quando feita por uma entidade estatal a outra, a concessão de domínio formaliza-se por *lei* e independe de registro; quando feita a particulares exige *termo administrativo* ou *escritura pública* e o título deve ser *transcrito* no registro imobiliário competente, para a transferência do domínio.

33. Sobre *terras devolutas*, v., adiante, o item II. Advirta-se que, atualmente, as terras rurais de qualquer das entidades estatais ficam sujeitas, para concessão de domínio ou de uso a particulares, às limitações constitucionais (art. 188 c §§), às restrições de faixa de fronteira (Lei 6.634, de 2.5.79), às de aquisição por estrangeiro (Ato Complementar 45/69; Dec.-lei 494, de 10.3.69; Dec.-lei 924, de 10.10.69; Lei 5.079, de 7.10.71); às do Estatuto da Terra e Reforma Agrária (Lei 4.504, de 30.11.64; Dec.-lei 582, de 15.5.69; Dec.-lei 1.110, de 9.7.70, regulamentado pelo Dec. 68.153, de 1.2.71; Lei 5.868, de 12.12.72, regulamentada pelo Dec. 72.706, de 16.4.73).

Assistente Parlamentar
RF 100.453

Folha nº 345
de 38
do processo nº 1 de 2004
E. A. P. POLSKI

MARÇAL JUSTEN FILHO

*Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
e Professor Titular da Universidade Federal do Paraná.*

Marçal Justen Filho, autor de inúmeras obras publicadas no campo do direito administrativo, tributário e comercial é especialista na área de licitações e contratos administrativos, temas sobre os quais publicou inúmeros artigos e autor, dentre outros livros, de *Concessões de Serviços Públicos*, 1997, *Pregão* (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico), 2001, e *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*, 2002, editados pela Dialética.

CÓPIA

COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

9ª edição

SGM
BIBLIOTECA

Tombo 254
Data 06 / 10 / 03

DIALÉTICA

São Paulo - 2002

Assistent's Arrangement
RF 100.451

Folha: 31
nº 395
7
04

39

CÓPIA

público. Em determinadas hipóteses, a doação com encargo apresentará regime jurídico próprio, inclusive com a obrigatoriedade da licitação.

O § 5º, introduzido pela mesma Lei, disciplinou a hipótese de necessidade de oneração do imóvel objeto da doação com encargo, fornecendo solução cuja necessidade se impõe especialmente nos casos de recurso pelo particular a linhas de crédito agrícola. A inalienabilidade do imóvel doado representava obstáculo que acabava por frustrar a própria finalidade que orientara a doação.

2.4) Hipóteses excluídas

O art. 17 não dispõe sobre alienações relacionadas com o Programa Nacional de Privatização nem com operações relacionadas com o mercado de títulos de dívida pública, que se subordinam a regulação própria.

3) Âmbito de Abrangência Subjetiva do Dispositivo

Como visto, a interpretação do art. 17 propõe séria dificuldade hermenêutica, em virtude da cumulação da disciplina relativa aos requisitos de validade da alienação e dos pressupostos da dispensa de licitação. Essa complexidade normativa se traduz na própria amplitude de abrangência do dispositivo. Aliás, esse foi o núcleo da discussão levada à análise do STF, a propósito de alguns dos incisos do art. 17.

Rigorosamente, uma lei federal não poderia imiscuir-se na disciplina da alienação de bens públicos estaduais, municipais e distritais. Uma das características essenciais da Federação reside na autonomia para decidir o destino jurídico dos próprios bens. As normas gerais editadas pela União apenas podem tornar concretos princípios e regras inerentes à estruturação constitucional da Federação. Mas as normas gerais poderiam dispor sobre as hipóteses de dispensa de licitação para alienação - considerando-se especificamente o permissivo do art. 37, inc. XXI, da CF/88 (que remete à lei federal a especificação das hipóteses em que a licitação prévia obrigatória poderia ser dispensada).

Dai se extrai que as regras do art. 17 vinculam, sem margem de dúvida, à União, que pode dispor legislativamente sobre o destino dos próprios bens. Qualquer interferência sobre a autonomia dos outros entes federativos para gerir os próprios bens seria incompatível com a Constituição. Já no tocante aos pressupostos de dispensa de licitação, a competência legislativa da União é mais ampla.

Partindo de tais pressupostos, é possível produzir interpretação conforme, que evite a configuração de inconstitucionalidade e assegure a maior utilidade normativa para os dispositivos.

4) As Alienações e as Demais Modalidades de Contratação

Não é possível estabelecer paralelo entre, por um lado, obras, serviços e compras e, por outro, alienações.¹⁸⁸ Não são como faces de uma mesma moeda. No primeiro caso, o Estado necessita da colaboração de terceiros como instrumento de consecução do interesse público. Esses terceiros efetivarão uma prestação concreta de que o Estado tem necessidade. Por isso, o Estado selecionará os concorrentes, segundo critérios de capacitação técnica, experiência na atividade, condições econômicas etc. A proposta mais vantajosa será aquela que preencher mais completamente as necessidades públicas. No segundo caso, inexistente propriamente a necessidade do Estado obter a colaboração de terceiros. O Estado se dispõe a abrir mão da titularidade de bens ou direitos. Em princípio, o único interesse do Estado é receber a prestação economicamente mais proveitosa. O Estado não necessita verificar se o particular possui alguma capacitação técnica etc. Quer, exclusivamente, o melhor preço. Ressalvam-se situações em que a alienação é instrumento de realização de assistência social ou de intervenção no domínio econômico. A licitação é necessariamente mais simples, dispensando cautelas e preocupações inerentes e indispensáveis ao primeiro caso.

A livre e irrestrita participação dos interessados deve ser entendida em termos, no tocante às alienações. É perfeitamente possível estabelecer vedações ou restrições, destinadas precisamente a assegurar a efetivação do princípio da isonomia ou outros princípios indisponíveis. A natureza

¹⁸⁸ Ao menos, quanto às alienações do bem público.

za assistencial da atividade pública pode conduzir a casos de alienação de bens. Então, o critério norteador da licitação não será apenas obter o maior preço possível, mas atender, simultaneamente, aos desvalidos da sorte. Em tais situações, não poderão ser beneficiados senão os que se encontrem necessitados de assistência. Se não fosse assim, inexistiria meio de assegurar a competitividade entre iguais. Alguém que dispusesse de grande patrimônio interviria na licitação, açambarcando os produtos alienados e frustrando a eficácia da atividade social. A própria motivação da alienação seria descaracterizada.

Quando a alienação se destinar a fins de assistência social, caberá estabelecer critérios de exclusão de participação daqueles que não se encontrem necessitados. Poderá, mesmo, haver restrição à intensidade da participação dos próprios necessitados (por exemplo, limitando quantidades a serem adquiridas por pessoa etc.).

5) A Disciplina sobre a Validade da Alienação de Bens

No intento de simplificar a interpretação do art. 17, produz-se a dissociação da análise das regras do art. 17 pertinente aos pressupostos de admissibilidade da alienação de bens e do exame daquelas pertinentes aos pressupostos para dispensa de licitação.

5.1) Dissociação do regime jurídico conforme a natureza do bem alienado

Estabelecem-se diferenciações segundo a natureza do bem a ser alienado. Há regras comuns, sempre aplicáveis, e regras especiais para alienação de bens imóveis e outra para a dos móveis. Ressalve-se que nada impede que leis específicas estabeleçam requisitos e condições próprias e peculiares para alienação de bens, nas diversas órbitas federativas. As regras gerais adiante examinadas referem-se à concretização de princípios constitucionais fundamentais.

5.2) Regras comuns a bens móveis e imóveis

A alienação de qualquer bem público pressupõe o cumprimento de certas formalidades, as quais se relacionam com a verificação da compatibilidade do ato com o interesse público. A peculiaridade reside em que a alienação de bens e direitos de titularidade no Estado não pode ser configurada como uma atividade intrínseca ou inerente ao desempenho das funções estatais. A alienação tende a ser uma anomalia, envolvendo potencial risco de redução da órbita dos bens públicos, o que é muito mais sério a propósito dos imóveis (por razões evidentes). As regras comuns atinentes à alienação de móveis e de imóveis exteriorizam a preocupação comum de evitar a destruição do Estado, sua redução a dimensões insuficientes para execução de suas funções e a transplantação para a órbita privada de bens e direitos de interesse comum ou cuja apropriação por particulares envolverá a privatização de competências estatais inalienáveis.

5.2.1) Decisão de alienar bens

Os pressupostos de alienabilidade dos bens públicos não constam da Lei nº 8.666. Não cabe à Lei de Licitações dispor sobre o regime jurídico dos bens públicos. Portanto e somente por exceção é que se encontram nesse diploma regras indicando os casos em que a alienação é possível e os pressupostos para tanto.

O que se exige é a evidencição prévia pela Administração de que os requisitos contidos na legislação própria para a alienação encontram-se devidamente atendidos. Embora a ausência de regras na Lei, é óbvio que existem limites à decisão de alienar ou onerar bens públicos. Existem bens públicos por inerência, que não podem ser desafetados. Isso se passa com os "... bens que, por sua própria natureza, são insuscetíveis de valoração patrimonial, como os mares, praias, rios navegáveis".¹⁸⁹ Há hipóteses em que a Administração está impedida de deliberar pela alienação. Há outros casos em que a Administração tem *dever* jurídico de promover alienação.¹⁹⁰ Isso se passa

¹⁸⁹ Maria Sylvia Z. Di Pietro, *Direito Administrativo*, cit., p. 373. Ademais, todos os bens inerentes à soberania estatal não podem ser objeto de alienação, nem mesmo mediante lei. Assim, por exemplo, tem de reputar-se juridicamente inexistentes certas avenças que proliferaram na Administração Pública, durante certo período. Eram pactos de transferência do direito de receber receita futura como instrumento de liquidação de dívidas contraídas pela Administração. Ora, o direito de receber receita não pode ser alienado nem cedido.

¹⁹⁰ Não se incluem, aqui, comentários acerca de programas governamentais de privatização de empresas, sujeitos a regras específicas.

Folha nº 347
Assinatura
RPP nº 107
10

cedimento. Seja pelo princípio da similaridade,¹⁹⁴ seja pelo princípio da legalidade, deve exigir-se autorização legal.

5.4.2) A modalidade de licitação

A Lei alude apenas a "licitação", quando se tratar de alienação de bens móveis. Isso induziria ao raciocínio de que a modalidade de licitação dependeria do valor obtido através da avaliação. Essa interpretação não é defensável, ofendendo o princípio da isonomia. Como regra, é livre a participação de interessados na licitação para alienação de bens. O critério norteador da atividade da Administração é o maior preço. Essa é a regra, excepcionável nos casos já referidos de assistência social. Logo, seria inconcebível promover alienação mediante "convite", por exemplo. Tanto convite como tomada de preços são modalidades de licitação que restringem a ampla participação de interessados. Foram modalidades delineadas em função de obras, serviços ou compras efetivados pela Administração.

O valor econômico reduzido do bem a ser alienado não autoriza restrição à livre participação de interessados. O princípio da isonomia impõe que, em qualquer caso, a alienação de bens seja efetivada mediante concorrência ou leilão, modalidades em que qualquer interessado pode formular proposta.¹⁹⁵

Lembre-se que o § 6º faculta a utilização do leilão para alienação de bens móveis cujo valor seja inferior ao limite contido no art. 23, II, "b", da Lei de Licitações.

6) Disciplina da Contratação Direta na Alienação de Bens

O núcleo normativo mais consistente do art. 17 relaciona-se com as hipóteses de dispensa de licitação. As regras constantes das alíneas dos dois incisos e a maior parte dos parágrafos referem-se aos pressupostos de dispensa de licitação para alienação de bens e direitos. Deve ter-se em vista que os casos de dispensa de licitação para alienação não estão restritos ao art. 17. Eventualmente, aplicar-se-ão as previsões do art. 24, tal como exposto nos comentários respectivos. Mas, apenas para dar um exemplo, considere-se a hipótese do inc. VI do art. 24 (intervenção do Estado no domínio econômico). Suponha-se que a intervenção federal envolva a colocação de estoques reguladores no mercado, para obter a redução de preços praticados pela iniciativa privada. Haverá alienação de bens, não sujeita à licitação, sem que a hipótese esteja abrangida no art. 17.

Mas, aqui, interessa examinar os casos disciplinados no aludido art. 17.

6.1) As hipóteses de dispensa de licitação para alienação de imóveis

O art. 17, inc. I, arrola seis hipóteses básicas para alienação de imóveis sem licitação.

6.1.1) Dação em pagamento (inc. I, al. "a")

Na dação em pagamento, a Administração se libera de uma dívida sem desembolsar dinheiro, através da transferência do domínio de um imóvel. Não se admite a dação em pagamento quando a Administração puder obter, através da venda, um resultado mais vantajoso.¹⁹⁶ A hipótese da alínea "a" pressupõe não apenas a facilidade de extinção da dívida, mas é indispensável que a liquidação do imóvel, por via de licitação, não seja apta a produzir receitas mais elevadas. A justificativa para a dispensa de licitação reside na impossibilidade de selecionar proposta mais vantajosa para a Administração. Não haverá ofensa ao princípio da isonomia, se nenhum outro sujeito se encontrar em situação idêntica à do particular. Se credores diversos tiverem interesse de extinguir seus créditos mediante dação em pagamento, estarão presentes os pressupostos da licitação. A escolha de um dentre os credores para ser beneficiado pela dação em pagamento ofenderá à isonomia e pode representar operação que não seja a mais vantajosa. Rigorosamente, a Administração terá o dever de promover licitação para selecionar, dentre seus credores, aquele que oferecer as melhores condições para a dação em pagamento.

6.1.2) Doação (inc. I, al. "b")

A redação da alínea "b" produz perplexidade, eis que induz a impossibilidade de doação de bens públicos para particulares. Interpretação dessa ordem torna o dispositivo inconstitucional e não aplicável às demais órbitas federativas. Aliás, este último entendimento foi adotado pelo STF, ao examinar a liminar em ação direta de inconstitucionalidade, tema ao qual se retornará.

Ora, vedar a doação de bens públicos a particulares ultrapassa largamente a competência legiferante ordinária. Trata-se de disposição sobre a estrutura das competências do ente federativo. Seria um despropósito editar lei assim dispondo, tal como ultrapassaria os limites do cabível uma lei federal pretender disciplinar a utilização de bens e direitos de outros entes integrantes da Federação.

A única interpretação razoável para o dispositivo é considerar que a ressalva da segunda parte se relaciona com as hipóteses de dispensa de licitação. Ou seja, será dispensável a licitação para doação de bens públicos quando o destinatário for órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do governo. Se a licitação tiver por destinatário um particular, será obrigatória a licitação.

Abaixo se analisarão os efeitos derivados do deferimento da medida cautelar pelo STF, a propósito do dispositivo.

6.1.3) Permuta (inc. I, al. "c")

A regulação da permuta envolve considerações similares às desenvolvidas acerca da alínea "a". Nos dois casos, a Administração não percebe uma contrapartida em dinheiro, mas obtém uma vantagem que atende ao interesse público. A alínea "a" refere-se à extinção de dívida através da dação em pagamento de imóvel; a alínea "c" disciplina a aquisição do domínio de um imóvel através da transferência do domínio de outro imóvel.

As condicionantes deduzidas nos comentários à alínea "a" aplicam-se ao caso.

Ademais, aplicam-se as exigências do art. 24, X, que autoriza dispensa de licitação para aquisição de imóvel necessário à Administração.

Esse dispositivo também foi abrangido na decisão da liminar da ADIn nº 927, cujo teor será adiante examinado.

6.1.4) Investidura (inc. I, al. "d")

A investidura foi conceituada no § 3º, que recebeu nova redação através da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. A modificação consistiu numa espécie de extensão do regime da investidura, que passou a ser aplicado também a outras situação muito específica.

6.1.4.1) Hipótese do § 3º, inc. I

Essa era a hipótese já prevista na redação anterior, que não sofreu modificações. Nesse caso, trata-se de operação de venda de imóvel em que estão presentes três peculiaridades. A primeira reside em que o imóvel consiste no remanescente ou no produto da execução de obra pública; a segunda é a impossibilidade de ser aproveitada a área para quaisquer fins específicos; a terceira é que a alienação faz-se aos proprietários lindeiros.

No caso, a investidura exige enfoque diverso daquele tradicionalmente a ela reservado, pelo necessário relacioná-la com as regras constitucionais que tutelam o meio ambiente e a ecologia. Qualquer que seja a área imóvel remanescente, poderá cogitar-se de seu aproveitamento para fins ecológicos e ambientais. Assim, entre a opção de conceder o domínio de uma pequena faixa de terras a um particular (para que dela faça uso egoístico) e utilizar a área para fins ecológicos (promovendo implantação de parques, por exemplo), a Administração terá o dever de optar pela segunda alternativa. O conceito de "inaproveitabilidade" alterou-se de modo radical em virtude da tutela à ecologia. Portanto, somente se poderá cogitar de investidura quando a área seja inaproveitável sob qualquer enfoque possível (inclusive o ecológico).

A redação do § 3º, parte final, é confusa. Não se proíbe a alienação quando a avaliação ultrapassar a 50% do limite do art. 23, II, "a". No caso, proíbe-se a investidura sem licitação.

Mas haverá outros casos em que a investidura de áreas inaproveitáveis dependerá de licitação, mesmo que o valor seja inferior ao previsto no inc. I. Suponha-se que uma área inaproveitá-

¹⁹⁴ O desfazimento de um ato se sujeita às mesmas formalidades legais previstas para sua elaboração.

¹⁹⁵ Para Carlos Ari Sundfeld, *Licitação*..., cit., p. 71, o limite de valor serve para estabelecer quando será caso de leilão (se o valor é inferior ao art. 23, II, "b") e quando será concorrência (superior ao art. 23, II, "b").

¹⁹⁶ Conforme a lição de Carlos Ari Sundfeld, *Licitação*..., cit., pp. 43/44.

vel seja lindeira a diversos imóveis, cujos proprietários pretendam obter a investidura. Não será dado ao Estado escolher um deles, ao seu bel-prazer. Nem caberá solucionar a competição por via distinta da licitação. Deverá assegurar-se a todos os interessados o direito de acesso à disputa pela investidura, selecionando-se a melhor proposta como vencedora.

6.1.4.2) Hipótese do § 3º, inc. II

O inc. II contempla hipótese especialíssima e sua aplicação tende a ser reduzida para o futuro. Preocupa-se com o destino de edificações residenciais produzidas durante a construção de usinas hidrelétricas.

O Estado brasileiro promoveu a construção de inúmeras hidrelétricas, especialmente durante as décadas de 70 e 80. Localizadas em áreas distantes de centros urbanos, as obras se estenderam por muitos anos. Tornou-se necessário assegurar aos envolvidos nas obras condições dignas e razoáveis de vida, assistência e educação. Surgiram, então, núcleos residenciais anexos às obras. Usualmente, a cessão de uso dos bens era gratuita, funcionando como incentivo ao estabelecimento em locais longínquos. Encerrada a construção da hidrelétrica, produzia-se a desmobilização das instalações. Grande parte do pessoal deixava a região, dedicando-se a outras atividades. Mas as residências e outros edifícios continuavam existindo. Em alguns casos, esse núcleo inicial foi semente de cidades autônomas, com desenvolvimento próprio. Em outros, as residências foram abandonadas. Podem contar-se, ainda, hipóteses intermediárias.

Podemos supor-se que a etapa de construção de grandes hidrelétricas com recursos públicos esteja exaurida. O sistema da Lei nº 9.074 (especialmente com a reforma da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998) orienta-se a incentivar a exploração dos serviços de energia elétrica através da iniciativa privada. Quando menos, a construção das obras será objeto da própria concessão, de modo a que o investimento necessário faça-se à custa do capital privado. Em face dessa sistemática, estima-se que a aplicação do inc. II restrinja-se às edificações já existentes por ocasião da vigência dessa inovação.

Poderia questionar-se, inclusive, a correção de submeter a hipótese ao conceito de "investidura". Em termos teóricos, o conceito de investidura não abrange a hipótese trazida pelo inc. II. No entanto, isso não retira a validade da regra.

Destaque-se que o principal efeito do inc. II não reside em "ampliar" ou "modificar" o conceito de investidura. Trata-se, tão-somente, de criar hipótese de dispensa de licitação. Esse é o efeito jurídico do dispositivo: as regras próprias e peculiares da investidura nem precisam ser aplicadas ao caso do inc. II. O conteúdo jurídico da inovação consiste em que as hipóteses previstas no inc. II poderão conduzir à alienação não antecedida de prévia licitação.

Feitas essas considerações, passa-se à análise das regras jurídicas aprovadas.

O inc. II abrange imóveis construídos para fins residenciais. Portanto, estão excluídas todas as hipóteses de imóveis destinados, de início, a outros fins. Não estão excluídas, porém, edificações cuja destinação tiver sido alterada supervenientemente. Assim, se o possuidor resolveu destinar o imóvel - originalmente residencial - para outros fins, a titulação sem prévia licitação continua possível.

Depois, abrangem-se as residências edificadas em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas. A redação legal propicia certas dúvidas. Parece claro que a referência a "anexos" não se identifica por uma medida geográfica definida. Ou seja, não é necessária estrita continuidade espacial entre a usina e o núcleo urbano. Segundo a Lei, seria indispensável a existência de um "núcleo urbano". É inquestionável, em face do texto legal, o requisito da pluralidade de edificações. Seria necessária existência de algo além do que residências (tais como os demais "equipamentos urbanos", tais como hospitais, escolas, locais de lazer etc.)? E se existir uma única residência, o dispositivo se aplica? Devem enfrentar-se esses problemas hermenêuticos prestigiando o espírito da lei, antes do que a vontade dos legisladores. Não é necessário determinar um número mínimo de residências ou uma estrutura material indispensável. A regra se aplica sempre que comprove a existência de edificação destinada a residência.

Suponha-se, porém, que a edificação residencial não seja anexa a "usina hidrelétrica". Imagine-se a edificação de usina "termonuclear" ou de grande obra de engenharia. Tem de reputar-se que a disposição tem idêntica aplicação. Não é possível imaginar-se que o legislador teria es-

colhido apenas as residências anexas a usinas hidrelétricas para adotar certo regime jurídico. O que se passa é que, na quase totalidade dos casos ora existentes, a situação só se cogita em face de usinas hidrelétricas. Logo, essa especificação é meramente exemplificativa.

A regra abrange edificações construídas antes ou durante a obra. Não se trata de permitir que, no curso da operação da unidade, construam-se residências com o único intuito de posterior alienação em favor de eventuais ocupantes. Mais precisamente, a regra ora enfocada destina-se a solucionar o destino de edificações residenciais indispensáveis à realização da obra e que, após encerrada ela, passam a se constituir em um problema prático e jurídico para todos os envolvidos.

A alienação deverá fazer-se em favor dos "legítimos" possuidores diretos. Podem surgir sérios problemas acerca da configuração de posse direta legítima, inclusive diante da possibilidade de meros detentores ocuparem os imóveis. Afigura-se inviável aplicar a regra quando não for caracterizável posse direta legítima. A solução, então, será alienar ao "Poder Público". Surge, aí, problema interessante. Cabe indagar quem é o titular do domínio das residências, sujeito que assumirá a condição de alienante. Somente tem aplicação a regra legal se as residências integrarem o domínio público. Por exemplo, se uma empreiteira contratada para realizar obra pública promover a edificação e inexistir previsão de integração no domínio público da Administração contratante, não incidirá o disposto no dispositivo comentado. Ter-se-á de reconhecer que as residências são de propriedade da empreiteira. Logo, não caberá à União dispor sobre o destino desses bens. Serão alienados, ou não, de acordo com a conveniência do particular, titular do domínio.

Tem de supor-se que as residências pertencem à Administração Pública. O dispositivo comentado apenas pode ter sentido quando a titularidade das residências dever ser transferida para entidade pública diversa. Sublinhe-se que a competência para exploração de serviços de energia elétrica é da União. Logo, a obra de edificação da usina hidrelétrica, como regra, será produzida em favor da Administração Federal. Caberia à União (ou às entidades por ela controladas, encarregadas da coordenação das questões relacionadas com energia elétrica) promover a alienação para o "Poder Público". Supõe-se que o dispositivo se refere ao ente competente pela gestão urbana - em princípio, trata-se de transferência para o próprio Município. Uma vez no domínio desse, até se poderia cogitar de alienação sem prévia licitação nos termos do inc. I, al. "f", do próprio art. 17.

Mas a "investidura" apenas é admissível quando as residências sejam consideradas dispensáveis na fase de operação. Logo, se as edificações puderem ser utilizadas no interesse da Administração Pública, ainda que para outros fins, não cabe a investidura. Suponha-se, por exemplo, que a edificação pode ser utilizada para alojar servidores públicos, cuja presença na região relacione-se com a existência do empreendimento. Não seria possível que um eventual possuidor adquirisse o domínio do bem e que a Administração fosse constrangida a edificar ou adquirir outra residência para habitação de outros servidores. Pode dar-se, inclusive, alteração de destinação - como, por exemplo, a aplicarem-se as construções para instalação de serviços auxiliares.

A regra legal exige, ademais, que não se caracterizem as edificações como bens reversíveis, ao final da concessão. A redação retrata equívoco. Distinguem-se os bens aplicados à prestação do serviço público concedido em reversíveis e não reversíveis. Dizem-se reversíveis aqueles que, encerrada a concessão, deverão manter-se no patrimônio público. Não reverterem para o particular concedente os bens de que o particular se vale na prestação do serviço e que, encerrada a concessão, integrar-se-ão no pleno domínio do particular.¹⁹⁷ Enfim e para sintetizar, encerrada a concessão, os bens reversíveis passam ao domínio público e os não reversíveis ficam na propriedade do particular. Ora, a regra comentada impõe que a investidura apenas abrangerá os bens não reversíveis. Isso é um despropósito, eis que essa categoria de bens passará ao domínio do particular, sendo inviável transferir compulsoriamente o bem para a propriedade de terceiros - ao menos, enquanto não promovida a amortização do investimento correspondente a sua edificação. Daí que, se o investimento relativo ao bem foi (ou será) amortizado, caracteriza-se ele como reversível. Os bens não reversíveis não são amortizados. Somente será possível impor sua transferência a terceiros mediante o instituto da desapropriação. Terão de ser preenchidos os requisitos próprios, confor-

¹⁹⁷ Para aprofundamento sobre o tema, consulte-se nossa obra *Concessões de Serviços Públicos*, cit., pp. 291 e 323 e ss.

Folha nº 345 42
ao proc. 041 42

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

CÓPIA

Contratação Direta sem Licitação

- dispensa de licitação
- inexigibilidade de licitação
- comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão
- procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta

5ª edição

2000



**BRASÍLIA
JURÍDICA**

Eva Podolski
Assistente Parlamentar
RF 100.453

Folha nº	43	do proc.
nº	345	nº de 2001

43

Administração direta, autárquica ou fundacional, de lei autorizadora;

b) que a Administração esteja pretendendo adquirir outro imóvel;

c) que o imóvel pretendido vise às finalidades precípuas da Administração;

d) que as necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha;³⁹⁹

e) que o preço, considerado para fins de permuta, seja compatível com o praticado no mercado. Esse aspecto deverá ser documentado também com laudo de avaliação ou outro instrumento idôneo.⁴⁰⁰

Como se observa, portanto, se a Administração desejar adquirir um imóvel com dispensa de licitação, deverá atender aos três últimos requisitos, além dos dispostos no art. 26; mas, se pretender permutar, deverá atender aos cinco requisitos expostos acima.

Embora esses requisitos constituam bom guia de atuação, não prevalecem em face da liminar na ADIn nº 927-3/RS.

7.5. alínea d - investidura - conceito legal

O § 3º do art. 17 conceitua investidura, para os fins da Lei nº 8.666/93, como "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

³⁹⁹ O TCU determinou ao TRT/RS a observância, no que concerne à dispensa de licitação para aquisição de imóveis, que o enquadramento no art. 24, inc. X, somente é possível quando a localização do imóvel for fator condicionante para a escolha. Processo TC - nº 625.362/95-0, Decisão nº 337/98, TCU. Ministro Relator: Carlos Átila Álvares da Silva, publicada no DOU de 19.11.98, seção 1, p. 78.

⁴⁰⁰ O TCU rejeitou posição da instrução que considerou irregular utilizar a média dos laudos de avaliação. Julgamento convertido em diligência. Processo TC - 014.833/95-6, Decisão nº 671/95 - TCU - Plenário. Ministro Relator: Adhemar Paladini Ghisi, publicada no DOU de 28.12.95, seção 1, p. 22566

desde que esse não ultrapasse a 50% do valor constante da alínea a do inciso II do art. 23 da mesma Lei.⁴⁰¹

7.5.1. investidura - requisitos legais

A investidura é um instituto típico do Direito Administrativo, por meio do qual a Administração aliena imóvel de sua propriedade; mas para que a licitação seja dispensada, devem, simultaneamente, ser satisfeitos os seguintes requisitos, além dos ordinariamente exigíveis para alienação - interesse público, avaliação prévia e, se for o caso, lei autorizadora:

1º) existência pretérita de obra no local ou adjacências;

2º) área resultante da conclusão de obra (remanescente ou resultante);

3º) área remanescente, caracterizada por ser inaproveitável isoladamente e ter preço decorrente da avaliação inferior ao valor do convite estabelecido no art. 23, II;

4º) disposição dos proprietários de imóveis vizinhos à área em adquiri-la;

5º) respeito ao valor mínimo da avaliação.

O disciplinamento legal oferecido peca, lamentavelmente, pelo regramento excessivo e pela estreita visão dos princípios basilares do ordenamento jurídico.

7.5.2. investidura - imóvel inaproveitável isoladamente

Conveniente, sobretudo, que se tenha em consideração que o termo *inaproveitável isoladamente* é apenas em parte subjetivo.

Essa situação poderá decorrer da dimensão física do terreno, ou de determinação legal, inculpada, por exemplo, no Código de Edificações do Município, que vedaria, por exemplo, a repartição de terrenos aquém de especificadas dimensões.

⁴⁰¹ Sobre laudo de avaliação, v. capítulo V, Item 16.2.1.

Assistente Parlamentar:
RF 100.453

Folha nº 345 do proc. 44 de 2004

A propósito, a legislação agrária veda a divisão de terras em dimensão menor que o módulo rural, conforme o art. 65 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Em escólio ao dispositivo em comento, obtempera, com propriedade, Marçal Justen Filho, que:

"A investidura exige enfoque diverso daquele tradicionalmente a ela reservado, sendo necessário relacioná-la com as regras constitucionais que tutelam o meio ambiente e a ecologia. Qualquer que seja a área imóvel remanescente, poderá cogitar-se de seu aproveitamento para fins ecológicos e ambientais. Assim, entre a opção de conceder o domínio de uma pequena faixa de terras a um particular (para que dele faça uso egoístico) e utilizar a área para fins ecológicos (promovendo implantação de parques, por exemplo), a Administração terá o dever de optar pela segunda alternativa. O conceito de "inaproveitabilidade" alterou-se de modo radical em virtude da tutela à ecologia. Portanto, somente se poderá cogitar de investidura quando a área seja inaproveitável sob qualquer enfoque possível (inclusive ecológico)".

7.5.3. investidura - valor superior ao limite legal

Observando-se os requisitos que foram alinhados no subitem 7.5.1, conclui-se que o primeiro é o relevante para definir a possibilidade de investidura; porém, o segundo, não! Se o imóvel é inaproveitável isoladamente, poderá a Administração deixá-lo ocioso? Não seria mais adequado que buscasse agregá-lo a um terreno circunvizinho onde a propriedade atenderia à sua real função social?

Por não satisfazer os requisitos para a dispensa, a situação exigiria a realização de concorrência, que é a modalidade de licitação adequada para a alienação de imóveis, fato que conduziria ao absurdo de se assegurar a participação de qualquer interessado, sabendo previamente a Administração que o imóvel só teria utilidade se agregado aos imóveis vizinhos ou lindeiros.

Em hermenêutica, rejeitam-se as exegeses que conduzem ao absurdo, como a registrada.

Há outra dificuldade em relação ao valor desse imóvel, cuja possibilidade de investidura se discute: individualmente é inaproveitável e, portanto, seu preço é extremamente mitigado; porém, esse mesmo espaço de imóvel, quando agregado a um circunvizinho, poderá aumentar até várias vezes o preço do imóvel ao qual se agrega. Na avaliação prévia, deverá ser observado o valor do imóvel em sua natureza individual e inaproveitável, sem qualquer consideração ao valor que virtualmente assume quando integrado a outro bem.

Se, contudo, ainda assim o valor ultrapassar o limite global estabelecido e houver apenas um possível interessado, ficará caracterizada a inviabilidade de competição, autorizando a venda direta na forma do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93. Embora o art. 17 da lei tenha consagrado a Administração na condição de vendedora e os arts. 24 e 25, na condição de compradora ou tomadora de serviços, não parece possível vislumbrar outra alternativa para amparar o presente caso, tampouco qualquer óbice à utilização do rigor literal do art. 25, como referido.

7.5.4. investidura - mais de um interessado

O segundo aspecto que merece atenção para que ocorra ou se caracterize a investidura está relacionado com a localização geográfica do imóvel.

O termo, como já referido, sugere uma agregação de um diminuto terreno à propriedade vizinha. Sua localização física poderá, no entanto, ensejar a possibilidade de agregação a mais de um imóvel.

Havendo mais de um interessado, pode a Administração dispensar a licitação, se atendidos os demais requisitos elencados acima, adotando sempre critério objetivo para a solução da situação. O Código Civil Brasileiro apresenta alguns parâmetros que podem, por analogia, ser empregados, quando trata da aquisição por acessão, especialmente o art. 540, o qual estabelece como critério a dimensão das "testadas" dos terrenos para definir proporcionalmente o direito de acrescer sua terra.⁴⁰²

⁴⁰² A respeito, é recomendável a leitura das páginas 62 e seguintes do *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado por Clóvis Beviláqua*. 11. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves/Paulo de Azevedo Ltda., 1958. v. 3. e Pontes de Miranda,

JOEL DE MENEZES NIEBUHR

CÓPIA

DISPENSA E INEXIGIBILIDADE
DE LICITAÇÃO PÚBLICA

DIALÉTICA

São Paulo - 2003

Assistente Parlamentar
RF 100.453

Eva Podolski

Folha°	46	do D. 100.453
n°	395	n° 48

em hipótese contrária, não subsistem razões para impor tratamentos que pretendem vender ou comprar imóveis da Administração

ue tange especificamente à permuta de bens móveis, é de ressalto do Supremo Tribunal Federal, no julgamento liminar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3/RS, suspendeu a parte final da alínea b II do artigo 17, parte que alude à expressão "permitida exclusivamente aos órgãos ou entidades da Administração Pública". O Supremo Tribunal Federal considerou que tal passagem extravasa o âmbito das normas, e, por conseguinte, o âmbito de competência da União, pelo que o Supremo Tribunal Federal, os estados e os municípios já não se encontram sujeitos, provisoriamente, à restrição em apreço.

2.4. Investidura

A alínea d do inciso I do artigo 17 da Lei nº 8.666/93 remete a outra hipótese de licitação dispensada, pertinente, desta vez, à investidura. Os dois incisos do § 3º do mesmo artigo 17 preocupam-se em definir o que se deve entender por investidura. De acordo com o inciso I, ela é "a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente 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". Já o inciso II reputa investidura "a alienação, aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão".

A bem da verdade, a Lei nº 8.666/93 qualifica duas hipóteses como investidura e autoriza a Administração a levá-las a cabo sem recorrer à licitação pública. Aliás, essas duas hipóteses são absolutamente autônomas, visto que cada qual é condicionada a requisitos distintos. A única identidade possivelmente estabelecida entre elas é que ambas tratam de áreas pretensamente sem utilidade para a Administração. Pois bem, passa-se a abordá-las em separado, conforme segue:

2.4.1. Investidura para imóveis lindeiros

A hipótese desenhada no inciso I do § 3º do artigo 17 diz respeito à sobre de áreas decorrentes de obras públicas, que não podem ser aproveitadas isoladamente pela Administração ou por terceiro estranho ao proprietário lindeiro, isto é, ao dono do imóvel vizinho. Ele - e, a princípio, só ele - pode agregar à sua propriedade a área remanescente de obra pública, dando-lhe proveito.¹⁹

¹⁹ Antônio Marcelo da Silva esclarece: "Lindeiro é o imóvel que confronta com a área inaproveitável, do qual esta, usualmente, teria sido destacada para a execução da obra, em

Depreende-se o primeiro requisito para a investidura, qual seja, que a área objeto seja inaproveitável isoladamente. Isso significa que, em obediência às posturas urbanísticas, não é lícito dar qualquer utilidade à faixa de terra. Se a área for rural, ela não pode ser dividida em gleba inferior a um módulo rural, consoante o artigo 65 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Então, com a investidura, a Administração aliena a área ao proprietário lindeiro, que pode acrescê-la ao seu imóvel e, em decorrência disso, dar-lhe utilidade.²⁰ Sob essa perspectiva, a investidura é instrumento compatível, sobretudo, com a função social da propriedade, no sentido de que a gleba de terra seja destinada a alguma finalidade, que se dê a ela algum uso.

Marçal Justen Filho entende que a área objeto da investidura não se pode dar realmente qualquer utilidade, nem mesmo ecológica. Para ele, "qualquer que seja a área imóvel remanescente, poderá cogitar-se de seu aproveitamento para fins ecológicos e ambientais. Assim, entre a opção de conceder o domínio de uma pequena faixa de terras a um particular (para que dela faça uso egoístico) e utilizar a área para fins ecológicos (promovendo implantação de parques, por exemplo), a Administração terá o dever de optar pela segunda alternativa."²¹

Contudo, releva discordar dessa interpretação, na medida em que ela acaba por frustrar a incidência da hipótese de investidura em comento, pois duas ou três árvores podem sempre ser plantadas em faixa de terra e, em vista disso, reputar que se tenha dado a ela uma destinação proveitosa ao meio ambiente e à ecologia. Assim sendo, já não haveria áreas para a investidura, porque já não haveria áreas inaproveitáveis. Repita-se que o critério para apurar o proveito de uma área remanescente de obra pública é o enlaçado nas leis urbanísticas e, no que tange a imóveis rurais, a necessidade de perfazer um módulo rural. Se a área não atender às posturas urbanísticas ou não contemplar um módulo rural, passa a ser qualificada como inaproveitável, autorizando a investidura.

O segundo requisito é que a investidura seja celebrada com o proprietário do imóvel lindeiro, ou seja, do imóvel vizinho à área remanescente ou

sua fase inicial. Área inaproveitável isoladamente é aquela que não se enquadra nos módulos estabelecidos por lei para a edificação urbana ou aproveitamento para fins agropecuários." (SILVA, Antônio Marcelo. *Contratações Administrativas*. Op. cit., p. 47)

²⁰ É isso que, em suma, defendem Roberto Ribeiro Bazilli e Sandra Julien Miranda: "É óbvio que, apresentando a área remanescente metragem compatível com os limites fixados pela legislação que regulamenta o uso do solo, ou sua utilização rural (módulo rural), esta passa a ter individualidade própria e suscetível de aproveitamento em geral. Portanto, a expressão 'inaproveitável isoladamente' deve ser entendida nesse contexto de possibilidade ou não da utilização da área remanescente, isoladamente considerada, seja ela rural ou urbana; em outras palavras, área inaproveitável isoladamente é aquela que não se enquadra nos módulos estabelecidos por lei para edificação urbana ou aproveitamento para fins agropecuários." (BAZZILLI, Roberto Ribeiro e MIRANDA, Sandra Julien. *Licitação à luz do Direito Positivo*. Op. cit., p. 118)

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Op. cit., p. 173.

Folha nº	47	do proc.
nº	345	nº
de 2004		
Assistência Administrativa		
Eva P. B. S. K.		
RF 100.453		

resultante de obra pública. Até porque é só o proprietário do imóvel lindeiro que pode aproveitar a área, agregando-a à sua propriedade. Assim, essa hipótese de investidura retrata inexigibilidade de licitação pública, haja vista que só é possível celebrar o contrato com o proprietário lindeiro e não com qualquer outra pessoa, redundando na inviabilidade da competição.

Sem embargo, alguns autores sustentam que, na hipótese de existir mais de um proprietário lindeiro, é obrigatório realizar licitação pública entre eles, a fim de lhes conferir igualdade de oportunidades para a aquisição da área remanescente ou resultante de obra pública.²² Em sentido oposto, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes lembra que o artigo 540 do Código Civil, referente à divisão das terras obtidas por acessão, dispõe que cada vizinho acresce as terras na proporção de suas respectivas testadas. Em vista disso, propõe analogia para o efeito de, em vez de proceder à licitação pública, firmar a investidura com todos os proprietários lindeiros, cada qual limitada à proporção de sua testada.

Demais disso, o inciso I do § 3º do artigo 17 da Lei nº 8.666/93 estatui que a investidura não se pode operar por preço inferior ao da avaliação e desde que não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante na alínea a do inciso II do artigo 23 da Lei nº 8.666/93, pertinente ao valor da modalidade convite para compras e serviços que não sejam de engenharia, hoje fixado em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Em outras palavras: o legislador quis limitar a contratação direta de investidura a áreas cujos valores não excedam a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais). Com isso, ele acabou limitando a possibilidade de realizar investidura em áreas cujos respectivos valores ultrapassem tal importância, dado que esse tipo de negócio, reacentua-se, só pode ser feito com o proprietário lindeiro, não com qualquer outro, inviabilizando a competição e forçando reconhecer que, em vez de dispensa, está-se diante de inexigibilidade de licitação pública.

Essa limitação faz com que as áreas remanescentes ou resultantes de obras públicas de valores mais elevados, em razão das quais a Administração iria receber importâncias consideráveis, sejam condenadas a perpetuarem-se inaproveitáveis. Vê-se que solução desse porte repugna ao inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal, em vista do qual a propriedade deve atender à sua função social, ou seja, no mínimo deve servir para algo, prestar-se a alguma utilidade. Por isso, convém defender a inconstitucionalidade da aludida limitação, o que implica autorizar a Administração Pública a celebrar investidura de áreas remanescentes ou resultantes de obras

²² Entre outros: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Op. cit., p. 174; BAZZILLI, Roberto Ribeiro e MIRANDA, Sandra Julien. *Licitação à luz do Direito Positivo*. Op. cit., p. 118. Aliás, esses últimos citam acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que entendeu correta a realização de convite restrito aos proprietários lindeiros (Confira-se: *RJTJSP-Lex* 162/73).

públicas cujos valores vão além dos R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e a fazê-lo pelo único modo possível, mediante inexigibilidade de licitação pública.²³

2.4.2. Investidura para imóveis anexos a usinas hidrelétricas

O inciso II do § 3º do artigo 17 afiança a investidura para a alienação de bens imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas. Especialmente nas décadas de setenta e oitenta, o Poder Público tinha realizado série de investimentos na área de energia, erguendo gigantescas usinas hidrelétricas, até como propaganda das potencialidades dos brasileiros. Essas usinas usualmente foram construídas em lugares afastados dos núcleos urbanos, em razão do que o Estado reputou oportuno criar pequenos vilarejos para hospedar a mão-de-obra envolvida. Com o término das obras, parcela dos imóveis destinados à hospedaria acabou desocupada, pois a massa de trabalhadores voltou às suas respectivas origens, permanecendo no lugar apenas aqueles empregados na manutenção da usina. A hipótese de dispensa em apreço visa a autorizar a alienação direta destes imóveis aos possuidores diretos, ou seja, aqueles que receberam tais imóveis do Poder Público e neles permaneceram.

O primeiro requisito para a investidura contemplada no inciso II do § 3º do artigo 17 da Lei nº 8.666/93 é que a alienação seja voltada aos legítimos possuidores diretos ou, na falta deles, ao Poder Público. Portanto, à Administração não é lícito alienar mediante investidura a possuidores ilegítimos, nem, tampouco, a possuidores indiretos, que transferiram a posse direta a outrem. Da mesma forma, não pode levar a cabo investidura em favor de terceiros que não detenham a posse direta, conquanto os interesses em adquirir o imóvel sejam até legítimos.²⁴

O segundo requisito é que o imóvel a ser alienado em investidura seja afetado a fins residenciais. Não quer dizer que o imóvel tenha sido construído necessariamente para servir de residência, mas que, a partir da investidura, é obrigatório que se dê a ele tal utilidade. Nesse sentido, não é lícita a

²³ Na lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: "Se, contudo, ainda assim o valor ultrapassar o limite global estabelecido e houver apenas um possível interessado, ficará caracterizada a inviabilidade de competição, autorizando a venda direta na forma do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93. Embora o art. 17 da lei tenha consagrado a Administração na condição de compradora ou tomadora de serviços, não parece possível vislumbrar outra alternativa para amparar o presente caso, tampouco qualquer óbice à utilização do rigor literal do art. 25, como referido." (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação*. Op. cit., p. 255)

²⁴ "Legítimo possuidor direto é o que reside no imóvel em decorrência de vínculo decorrente da construção da obra, com posse mansa e pacífica. Não se legitima a adquirir o imóvel aquele que o ocupa ainda que com posse mansa e pacífica se esta nasce de forma indireta, ou seja, provém do antigo possuidor direto, e não do necessário vínculo com a obra. Por mais essa razão não se legitima, também, o possuidor cuja posse decorre de atos contrários à lei." (BAZILLI, Roberto Ribeiro e MIRANDA, Sandra Julien. *Licitação à luz do Direito Positivo*. Op. cit., p. 119)

Eva Póss
Assistente Part.
RF 100.453

Folha nº 49 do proc.
nº 345 n.º 104



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 26 de outubro de 2006.

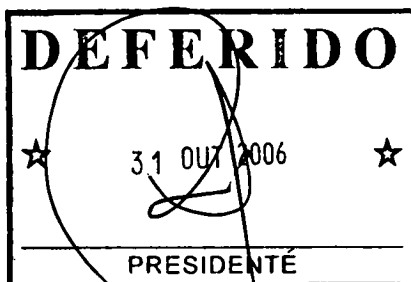
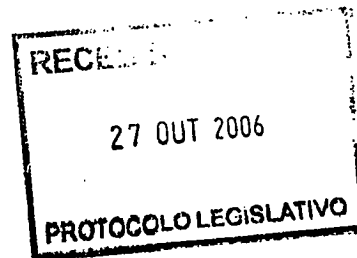
Folha 49 do proc. nº 395 h. 1 de 2004
Assistente Parlamentar
85.100.453

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. I. L. nº 177/06

Processo nº 1978-0.002.219-6

15 - DOCREC
15- 1678/2006

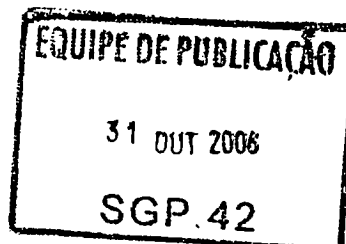


Senhor Presidente

Solicito a Vossa Excelência a retirada e o conseqüente arquivamento do Projeto de Lei nº 345/2004, que autoriza o Executivo a alienar área de propriedade municipal situada na Rua Rui Barbosa, nº 427, Distrito da Bela Vista, Subprefeitura da Sé, nas condições que especifica.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração.


GILBERTO KASSAB
Prefeito



Ao

Excelentíssimo Senhor

ROBERTO TRIPOLI

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo


JAM/2am
RET 345-04



Câmara Municipal de São Paulo

Papel para informação, rubricado como folha nº

50 ✓

do processo n.º 01-345/04 01, 11, 20 06 (a)

Eva Podolski
Assistente Parlamentar
RF 100.453

À SGP - 23 - Sr. Supervisor,

Oficiar ao Executivo comunicando a retirada e conseqüente arquivamento do presente projeto, conforme solicitado à fl. 49 e deferido pelo Presidente desta Edilidade.

01/11/2006

Ângela Bordin Andreoni
Subsecretária de Apoio Legislativo
SGP-2

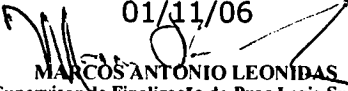
RECEBIDO EM SGP-23

EM 01/11/06

AS 14:50 h

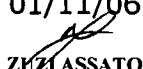
Sr. Zuzi,

Oficiar ao Executivo comunicando a retirada e conseqüente
arquivamento do projeto.

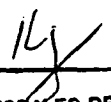
01/11/06

MARCOS ANTONIO LEONIDAS
Supervisor de Finalização do Proc. Legis-Subst.

Sr. Supervisor,

Providenciado conforme determinação de V.Sa.

01/11/06

ZEZI ASSATO
Agente de Apoio Legislativo

SEGUE  juntado  nesta data
documento  papel de informação
publicado  sob folha  nº 51253
Em 21/04/06


KATHYA REGINA MORAES DE SOUZA
Assistente Parlamentar



Folha nº.....51.....do proc.
nº..01-345...de..2004...
.....

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Assistente Parlamentar

São Paulo, 09 de novembro de 2006.

23 - OF-SGP23
23-4285/2006

Senhor Prefeito,

Comunico a Vossa Excelência o deferimento de retirada e o conseqüente arquivamento do Projeto de Lei nº 345/04, de autoria do Executivo, que autoriza o Executivo a alienar área de propriedade municipal situada na Rua Rui Barbosa nº 427, Distrito da Bela Vista, Subprefeitura da Sé, nas condições que especifica, conforme solicitação contida no Of. ATL nº 177, de 26 de outubro de 2006, numerado nesta Casa como DOCREC 15-1678/06.

Valho-me da oportunidade para renovar a Vossa Excelência os meus protestos de elevado apreço e distinta consideração.


ROBERTO TRIPOLI
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Doutor Gilberto Kassab
Digníssimo Prefeito do Município de São Paulo.


MAL/za



Folha nº 52.....do proc.
nº 01-0145 de 2004
12

KATHYA REGINA MORAES DE SOUZA
Assistente Pedagógica

Câmara Municipal de São Paulo

São Paulo, 09 de novembro de 2006.

Recebi ofício SGP-23 nº 4285, de 09/11/06, comunicando ao Senhor Prefeito o deferimento de retirada e conseqüente arquivamento do Projeto de Lei nº 345/04, de autoria do Executivo, conforme solicitação contida no Of. ATL nº 177, de 26 de outubro do corrente, numerado como DOCREC 15-1678/06.

Ediense Carvalho Pinha
RF: 558.463.9.00
SGM/ATL

S.G.M.-A.T.L.
16 NOV 2006
RECEBIDO



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Papel para informação, rubricado como folha n.º 53 U

do processo n.º 01-0345 de 20 04 24 11, 06

(a) KATHYA REGINA MOREIRA DE SÁ
Assistente Parlamentar

À

SGP. 33

Senhora Supervisora,

Para arquivar.

Em, 24/11/2006

JOSE CRISTINO SOUZA SANTOS
Supervisor de Finalização do Proc. Legislativo

S E G U E untado nesta data, documento e papel para Informação, rubricado

sob folha nº 54 (cinqüenta e quatro)

Em 29.11.2006

(a) LINA ANGÉLICA M. GUMAUSKAS

CF 100.927
SGP-33



Câmara Municipal de São Paulo

Papel para informação, rubricado como folha n° 54
do processo 01-345 de 2004 29/11/2006

Lina A. M. Gumauskas

RE 100927

**SUBSECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO
SUPERVISÃO DE ARQUIVO GERAL**

Proc. encerrado com 54 fls.
Arquivado em 29/11/2006
O Funcionário

Lina A. M. Gumauskas

RE 100927