



ESTADO DE MATO GROSSO  
SECRETÁRIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

**PARECER Nº 302/2019**

**Processo:** 434338/2017.

**Interessado:** Coord. de Contratos, Convênios e Licitações.

**Solicitante:** Coord. de Contratos, Convênios e Licitações.

**Assunto:** Análise Jurídica referente a minuta do Edital de licitação na modalidade Concorrência Pública para venda de Imóvel situado Rua Júlio Martinez Benevides com Rua São Paulo – Centro, no município de Tangará da Serra de propriedade do DETRAN-MT.

**I – RELATÓRIO**

Trata o presente parecer sobre análise jurídica da Minuta de Edital de Concorrência Pública, que tem por objeto o Edital de licitação na modalidade Concorrência Pública para venda de Imóvel situado Rua Júlio Martinez Benevides com Rua São Paulo – Centro, no município de Tangará da Serra de propriedade do DETRAN-MT.

**Também acompanha o expediente:** Ofício nº 093/2017/DAS/DETRAN/MT do DETRAN para Casa Civil (fl. 02/23), Processo de desafetação do imóvel – Protocolo nº 635141/2016 (fls. 24/85), Processo encaminhado para Casa Civil para autorização para alienação (fls. 86/101), Parecer Técnico (fls 104/105), Parecer Jurídico (fls. 109/111), Mensagem de encaminhamento do projeto (fls. 144/145), autorização do Governo (fls. 147/150), Laudo de Avaliação nº 170/2019/SACID (fls. 157/160), Edital de Concorrência Pública (fls. 163/177).

Os autos, depois de percorrerem os caminhos necessários, vieram a esta Advocacia Geral, para atender ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.

É o brevíssimo relatório

**II – FUNDAMENTO**

Da análise detida do que há no processo administrativo até a presente data, preliminarmente, verifica-se que a autoridade administrativa escolheu a modalidade de licitação adequada, qual seja, CONCORRÊNCIA PÚBLICA, atendendo ao disposto do Art. 17 da Lei 8.666/93, in verbis:



**ESTADO DE MATO GROSSO  
SECRETÁRIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**

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:

Segundo o artigo supracitado são 3 exigências para a alienação de bens imóveis da Administração Pública, tratando de Autarquia, que é o caso do DETRAN/MT, conforme a Lei 566/2015, que tratou sobre a organização administrativa do Poder executivo Estadual, vemos que o DETRAN tem natureza jurídica de autarquia:

Art. 38 São autarquias do Estado de Mato Grosso as seguintes entidades:

(...)

**VII – Departamento Estadual de Trânsito -DETRAN/MT; (grifo nosso)**

E conforme o entendimento esboçado pelo Decreto-lei, que foi recepcionado pela constituição de 88, traçou uma definição de autarquia em seu Art. 5º, inciso I:

Art. 5º Para fins desta lei, considera-se:

I – Autarquia – o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “as autarquias são entes administrativos autônomos, criado por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ªed. São Paulo, pág.333)





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETÁRIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA**  
**DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**

A entidade autárquica pode ser caracterizada então como, pessoa jurídica de direito público, integrante da administração indireta, criada e extinta por lei específica, com capacidade de autoadministração, instituída com finalidade determinada para exercer atividades típicas de Estado e sujeita a controle pelo ente estatal.

Por possuírem personalidade jurídica e patrimônio próprios, possuem responsabilidade objetiva, ou seja, as pessoas jurídicas de direito público, bem como, as de direito privado prestadoras de serviços públicos, respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros (art. 37, § 6º, da CF).

A instituição das autarquias, ou seja, sua criação por lei específica, conforme previsão do art. 37, XIX da Constituição Federal, mas a organização se opera por decreto, que aprova o regulamento ou estatuto da entidade, **e daí por diante sua implantação se completa por atos da diretoria, na forma regulamentar ou estatutária, independentemente de quaisquer registros públicos.**

O patrimônio inicial das autarquias é formado com a transferência de bens móveis e imóveis da entidade matriz, os quais se incorporam ao ativo da nova pessoa jurídica. A transferência de imóveis ou é feita diretamente pela lei instituidora, caso em que dispensa transcrição, ou a lei apenas autoriza a incorporação, a qual se efetivará por termo administrativo ou por escritura pública, para a necessária transcrição no registro imobiliário competente. O que não se admite é a transferência de bens imóveis por decreto ou qualquer outro ato administrativo unilateral.

Os bens e rendas das autarquias são considerados patrimônio público, mas com destinação especial e administração própria da entidade a que foram incorporados, para realização dos objetivos legais e estatutários. **Daí por que podem ser utilizados, onerados e alienados, para os fins da instituição, na forma regulamentar ou estatutária, independentemente de autorização legislativa especial, porque essa autorização está implícita na lei que a criou e outorgou-lhe os serviços com os consequentes poderes para bem executá-los.** Por essa razão, os atos lesivos ao patrimônio autárquico são passíveis de anulação por ação popular, prevista na Lei 4.717/65, art. 1º. Por idêntico motivo, extinguindo-se a autarquia, todo o seu patrimônio reincorpora-se no da entidade estatal que a criou.



ESTADO DE MATO GROSSO  
SECRETÁRIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

Os dirigentes das autarquias são investidos nos respectivos cargos na forma que a lei ou seu estatuto estabelecer. Os seus atos equiparam-se aos atos administrativos e, por isso, devem observar os mesmos requisitos para sua expedição, com atendimento específico das normas regulamentares e estatutárias da instituição, sujeitando-se aos controles internos e ao exame de legalidade pelo Judiciário, pelas vias comuns, expostos nas ações ordinárias ou especiais, como mandado de segurança e ação popular.

## II.1 - DA CONCORRÊNCIA

Segundo dispõe o artigo 17 da Lei nº 8.666/93, a alienação de bens da Administração, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, quando imóveis, dependerá de autorização legislativa, avaliação prévia e de **licitação na modalidade de concorrência**.

A concorrência pública é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Art. 22. São modalidades de licitação:

§ 1º **Concorrência** é a modalidade de licitação **entre quaisquer interessados** que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.(grifo nosso)

No presente caso tal modalidade é obrigatória, sendo então formalizado o Edital com tal modalidade.

## II. 2 DA ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICO

O presente processo tem como análise a Minuta de Edital de Concorrência Pública para alienação de imóvel de propriedade da Autarquia DETRAN/MT situado Rua Júlio Martinez Benevides com Rua São Paulo – Centro, no município de Tangará da Serra.





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETÁRIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA**  
**DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**

A Alienação dos bens da Administração Pública, é tratado pelo Código Civil em um Capítulo especialmente destinado aos bens públicos (arts. 98 a 103). Assim, é no artigo 98, de forma simples e direta, assim conceitua bens públicos:

“Art. 98 - São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.”.

Por sua vez, o eminente autor José dos Santos Carvalho Filho assim conceitua bens públicos:

“Bens públicos são todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas.” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1157).

As pessoas jurídicas a que pertencem os bens públicos estão relacionadas no artigo 41 do nosso Código Civil. São elas: a União; os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; os Municípios; **as autarquias (inclusive as associações públicas)**; as demais entidades de caráter público criadas por lei. É importante frisar que os bens públicos pertencem às Pessoas Jurídicas e não aos órgãos.

Quanto à destinação dos bens públicos, temos três tipos: **Bens de uso comum do povo; Bens de uso especial; e Bens dominicais**. Assim, passo a discorrer, resumidamente, sobre as Espécies de bens públicos, conforme o artigo 99, I, II, III do Código Civil:

Art. 99. São bens públicos:

- I – Bens de uso comum do povo: mares, rios, estradas, ruas, praças;
- II – Bens de uso especial: edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento Federal, Estadual ou Municipal, inclusive de suas autarquias (ex. hospitais e escolas);
- III – Bens dominiais: que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada dessas entidades.

O critério desta classificação é o da destinação ou afetação dos bens. Todo bem público possui sua destinação de acordo com o seu uso e utilização. De bom alvitre trazer à tela os dizeres administrativista José Cretella Júnior, que assim conceitua os institutos da afetação e desafetação:



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETÁRIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA**  
**DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**

“é o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular.” (CRETELLA JR, José. Curso de Direito Administrativo. 7.ed. Rio de Janeiro, 1983).

Observando o presente processo, temos que este se enquadra em Bem Especial, o que, segundo nosso Código Civil, art. 99, II, trata-se de bem público, o qual constitui o patrimônio do DETRAN/MT - Pessoa Jurídica de Direito Público.

Em análise estreita, o caput do artigo 17 subordina a alienação de bens da Administração Pública (e não só, pois, de bens públicos em senso estrito) à existência de interesse público devidamente justificado e à prévia avaliação, está, evidentemente, consagrada uma norma obrigatória e que deve ser acatada nacionalmente por qualquer ente que exerça administração pública, eis que reflete os princípios de igualdade e da moralidade.

Convém que desde já fique claro: alienar é transmitir, com ou sem remuneração, a propriedade de um bem a outra pessoa. Sobretudo, “alienação de bens públicos é a transferência de sua propriedade a terceiros, quando há interesse público na transferência e desde que observadas às normas legais pertinentes” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1211).

BERNARDI (2011, p. 78) cita as seguintes formas de alienação de bens públicos: “venda, doação, dação em pagamento, permuta, investidura ou alienação por investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio”.

Várias, contudo, são as modalidades possíveis de alienação, a rigor, aliás, previstas no elenco da Lei 8.666/93. Doutra parte, por toda a argumentação posta, em suma, a alienação de bens da Administração Pública é restrita aos chamados bens dominiais, jamais abrangendo os de uso comum, ou de uso especial, ao menos enquanto marcados pelo vínculo de afetação ao interesse público (vínculo esse que pode decorrer de disposição legal ou de ato administrativo, fontes que determinam também a natureza do ato de desafetação).

Continuando o estudo sobre o artigo 17, observa-se que este traz um rol de quesitos a serem cumpridos, de maneira que qualquer desvio pode impactar a alienação realizada. Dentre os requisitos elencados, a comprovação do interesse público é sem dúvida o de maior importância.





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETÁRIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA**  
**DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**



Apenas será possível a alienação dos bens dominicais se houver interesse público comprovado e suficientemente capaz de justificar a alienação do bem. Não existindo, não é autorizada a disposição.

Verificando o conjunto legal formado pelo artigo 101 do Código Civil cumulado com o artigo 17 da Lei de Licitações, temos a necessidade, ainda, de prévia avaliação do bem, autorização legislativa e licitação.

Os requisitos então para a alienação são:

- a) O bem ser dominical, ou sendo de uso comum ou de uso especial não mantenham tal status;
- b) Avaliação prévia
- c) Interesse público
- d) Autorização legislativa
- e) Modalidade concorrência Pública

O primeiro requisito é o status que o bem possui, no presente caso foi formalizado o pedido de desafetação do imóvel (fls. 02/85), sendo devidamente formalizado a desafetação junto a fls. 112, publicado no Diário Oficial na data de 25/10/2017, podendo então ser alienado.

Quanto a autorização Legislativa esta esta presente junto a fls. 147)

Quanto a avaliação do imóvel foi juntado aos autos o Laudo de Avaliação n° 170/2019/SACID (fls. 157/160).

Quanto ao interesse da Administração está se justifica pela formalização do presente processo.

Quanto a modalidade de licitação escolhida é a Concorrência Pública.

Verificamos que todos os requisitos legais foram cumpridos. Agora vamos analisar o Edital de Concorrência Pública.

### **II. 3 DO EDITAL DE LICITAÇÃO**

Daí da simples leitura do Edital em comento possui conformação jurídico/formal com a legislação aplicável à modalidade escolhida pelo administrador público.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETÁRIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA**  
**DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**

A escolha da Concorrência para Alienação de bens da Administração pública, tem como finalidade ampliar a participação de interessados.

O Art. 8º do Decreto 840/2017, dispõe os requisitos que deve existir no Edital, sendo eles, todos previstos na presente minuta do edital.

I - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

II - as exigências de garantia contratual, quando for o caso;

III - a permissão ou vedação de subcontratação e/ou participação de consórcios e cooperativas.

IV - a exigência de planilha de composição dos custos quando o objeto tratar-se de terceirização de mão de obra.

Quanto aos requisitos no Edital verificamos que possui:

- a) Local da Licitação,
- b) Requisitos para participação, credenciamento e abertura da sessão
- c) Do acesso ao Edital e Vistoria do Imóvel
- d) Da Participação na licitação
- e) Da apresentação, entrega dos documentos e abertura do envelopes
- f) Da habilitação
- g) Das propostas
- h) Habilitação e julgamento das propostas
- i) Homologação e da celebração do contrato
- j) Das Sanções Administrativas
- k) Impugnações, interpretação e esclarecimentos
- l) Do imóvel, do valor avaliado e da Escritura Pública de Compra e Venda

Em relação a Habilitação Jurídica o Art. 18, dispõe que somente se exija a quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação, devendo então todas as exigências que extrapolam tal exigência, in verbis:

**Art. 18. Na concorrência para a venda de bens imóveis, a fase de habilitação limitar-se-á à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação.(grifo nosso)**





ESTADO DE MATO GROSSO  
SECRETÁRIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO



IV – PARECER

Esta Advocacia Geral, após análise do caso em tela e conforme determina o artigo 38 da Lei n°. 8.666/93, conjuntamente com a doutrina que trata sobre o tema e, diante das manifestações expostas pelas autoridades administrativas, manifesta-se pela **aprovação da Minuta de Edital de Concorrência Pública para Alienação do Imóvel de Propriedade do DETRAN MT, situado em** Rua Júlio Martinez Benevides com Rua São Paulo – Centro, no município de Tangará da Serra, opinando pelo seu prosseguimento, por estar de acordo, neste momento, com a legislação vigente, desde que observados os apontamentos alinhados acima.


Como sugestão para a Minuta do edital:

- a) Que a habilitação limitar-se a comprovação do recolhimento da quantia correspondente a 5% (cinco por cento) do preço mínimo do imóvel, conforme determina o Art. 18 da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993.
- b) Que seja realizado o depósito da caução até um dia anterior a realização de leilão, com a finalidade de evitar alegação de sistema inoperante da SEFAZ no dia do certame ou de fraude na licitação.

Importante ressaltar que está Advocacia Geral atém-se, tão somente a questões relativas à legalidade da presente minuta, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a atos e prazos essenciais.

Por este motivo, ressalte-se que o PARECER supra deve ser tratado como escorço jurídico para avaliação dos fatos narrados nos documentos ventilados nesta Assessoria Jurídica, não havendo qualquer vinculação a decisão administrativa discricionária a ser tomada por Vossa Senhoria.

É o parecer, Salvo Melhor Juízo.  
Cuiabá/MT, 26 de dezembro de 2019.

  
**Ademir Soares de Amorim Silva**  
Advogado do DETRAN/MT  
OAB/MT 18239/O