PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico Preliminar em Processo Licitatório

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Objeto: *"Alienação dos lotes urbanos que compõe a área da Rodoviária Municipal de Xanxerê-SC, discriminados no Anexo I deste edital, sendo a alienação autorizada pela Lei Municipal nº 4.454/2023, cujo processo e julgamento serão realizados de acordo com os preceitos legais definidos no edital."*

I. RELATÓRIO

O Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, ao término da fase preparatória do certame, encaminhou a esta Procuradoria Jurídica os Autos de um Processo Licitatório na modalidade Leilão, para elaboração de Parecer Jurídico visando o controle prévio de legalidade acerca do procedimento adotado.

Trata-se de Processo Licitatório cujo objeto refere-se à *"Alienação dos lotes urbanos que compõe a área da Rodoviária Municipal de Xanxerê-SC, discriminados no Anexo I deste edital, sendo a alienação autorizada pela Lei Municipal nº 4.454/2023, cujo processo e julgamento serão realizados de acordo com os preceitos legais definidos no edital."*

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos, suscintamente elencados abaixo.

I. Termo de Referência (**TR**); Estudo Técnico Preliminar (**ETP**);

II. **Lei nº 4.454**, de 12 de junho de 2023; **Laudo Técnico de Avaliação do Imóvel**, **Matrículas dos Imóveis;**

III. Minuta do **Edital de Leilão Presencial** e Minuta do **Contrato de Compra e Venda**.

Assinado por 1 pessoa: ANA PAULA MALISE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/AD57-6678-0DA0-CD99 e informe o código AD57-6678-0DA0-CD99

Recebo os Autos no estado em que se encontram, mediante solicitação dirigida a esta Procuradoria Jurídica, pelo qual procedo a análise e elaboração de Parecer Jurídico Preliminar.

É o lacônico relatório.

II. PARECER

II.I DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que o **parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital**, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

> *(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais.* ***O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação****. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo.*[1] *(...)* (Grifei)

É, inclusive, o que recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, senão:

> ***O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões****, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.* (Grifei)

[1] Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 186/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 018.791/2005-4.

Assinado por 1 pessoa: ANA PAULA MALISE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/AD57-6678-0DA0-CD99 e informe o código AD57-6678-0DA0-CD99

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo Licitatório.

II.II DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Conforme dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, ao final da fase preparatória seguirão os Autos até o órgão de assessoramento jurídico da Administração para emissão de parecer jurídico relacionado ao controle prévio de legalidade do processo. É a redação do citado artigo, senão, *in litteris:*

> *Art. 53.* ***Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação****. § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.* (Grifei)

O art. 18 do mesmo diploma, elenca as providências e os documentos que devem instruir a fase de planejamento. Pois bem!

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com **(i) Termo de Referência (TR)**, em que informada a definição do objeto, justificativa, obrigações das partes, entre outras informações**; (ii) Laudo Técnico de Avaliação do Imóvel,** além de **Lei Municipal;** e **(iii) Minuta do Edital de Leilão e Minuta do Contrato**, em que indicadas informações quanto o objeto; o valor; pagamento e requisitos da contratação; obrigações do comprador; obrigações do município; penalidades; disposições gerais; gestão e fiscalização do contrato; vigência e publicação; foro.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais definidas em lei. Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

Assinado por 1 pessoa: ANA PAULA MALISE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/AD57-6678-0DA0-CD99 e informe o código AD57-6678-0DA0-CD99

II.II.I DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA E DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o **Termo de Referência** é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, sendo eles:

> *XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:* ***a)*** *definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;* ***b)*** *fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;* ***c)*** *descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;* ***d)*** *requisitos da contratação;* ***e)*** *modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;* ***f)*** *modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;* ***g)*** *critérios de medição e de pagamento;* ***h)*** *forma e critérios de seleção do fornecedor;* ***i)*** *estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;* ***j)*** *adequação orçamentária;* (Grifei).

Analisando detidamente o **Termo de Referência (TR)** verifica-se que todos os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos foram observados, não havendo sugestão de alteração/modificação.

O inciso XX do mesmo artigo define, por sua vez, que o **Estudo Técnico Preliminar** é *"documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação"*, devendo conter os seguintes elementos (Vide art. 18, inciso XI, §1º):

> *§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do* ***caput*** *deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o*

Assinado por 1 pessoa: ANA PAULA MALISE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/AD57-6678-0DA0-CD99 e informe o código AD57-6678-0DA0-CD99

problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (Grifei).

Analisando o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, verifica-se que os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos **foram observados**.

Inobstante, pela leitura do dispositivo supratranscrito, verifica-se que, para o caso em apreço - alienação de bens imóveis -, não coadunam a natureza do objeto que se pretende contratar com os elementos do ETP. Ademais, entendo que o ETP é instrumento exigível para as contratações, e não para alienações. Por essa razão, **faz-se necessário observar, apenas, os requisitos identificados no art. 76, inciso I, da Lei nº 14.133/21**, *in litteris:*

Art. 76.A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá

Assinado por 1 pessoa: ANA PAULA MALISE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/AD57-6678-0DA0-CD99 e informe o código AD57-6678-0DA0-CD99

às seguintes normas: I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão (...)

Sintetizando a redação do artigo citado, tem-se por necessário constar nos Autos do Processo: **(i)** Justificativa de interesse público para a alienação; **(ii)** Laudo de avaliação dos bens imóveis; **(iii)** autorização legislativa e **(iv)** licitação na modalidade leilão, **além do DFD,** TR e demais anexos necessários para perfectibilizar a sessão pública e posterior contratação do proponente. E, dessa forma, por estarem presentes nos Autos todos os documentos acima citados, tem-se que possível a continuidade do presente processo.

Quanto as mencionadas exigências, **verifica-se que não aportou o Documento de Formalização da Demanda (DFD), necessário para informar qual a Secretaria Requisitante, os responsáveis pela demanda, os agentes públicos envolvidos, entre outras situações.**

Registre-se que a menção realizada pelo Secretario de Administração e Finanças via sistema não supre a necessidade de formalização do DFD conforme exige a Lei, pelo que **se sugere seja elaborado o documento e anexado ao processo.**

Importante mencionar, ainda, que a elaboração da **pesquisa de preços** para fins da determinação do valor de mercado dos terrenos que serão alienados deu-se conforme os Laudos de Avaliação (em anexo), devidamente especificados e homologados através do Decreto nº 15, de 16 de janeiro de 2024[2].

Por fim, cabe destacar que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pelo Secretário Requisitante, restando observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363[3],** de 18 de outubro de 2023.

---

[2] Homologa Laudos Técnicos que determinaram o valor de mercado dos terrenos localizados no Loteamento Industrial Nascer do Sol, e dá outras providências.

[3] Regulamenta as funções dos agentes públicos com atuação nas licitações e contratos administrativos, pela Nova Lei de Licitações – Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal de Xanxerê, e dá outras providências.

Assinado por 1 pessoa: ANA PAULA MALISE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/AD57-6678-0DA0-CD99 e informe o código AD57-6678-0DA0-CD99

II.II.II DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO

A elaboração de **minuta de Edital** é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação. Aludida minuta fora encaminhado para análise contendo os seguintes itens (tópicos) descriminados: objeto; local, data e horários do leilão; participação na licitação; credenciamento para participação; visita/vistoria técnica; dos lances, da classificação e do julgamento; do recurso; do pagamento; da transferência do imóvel; das infrações e sanções; da impugnação do edital e dos pedidos de esclarecimentos; e outras disposições finais e anexos.

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão adequados com aquilo que determina o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> *Art. 25.O edital deverá conter o* ***objeto da licitação*** *e as regras relativas à* ***convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento***. (Grifei)

Importa destacar que ficou definida a **forma presencial de leilão**, havendo a devida justificativa para tanto. Veja-se:

> *O leilão deverá ser realizado no modelo eletrônico através de plataforma online,* ***salvo comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, hipótese em que será realizado de forma presencial com indicação do local, dia e a hora de sua realização***. *(Grifei)*

Veja-se, neste sentir, o que anexado pela Coordenadora de Licitações, ao fim de comprovar a inviabilidade de elaboração do certame no formato eletrônico:



Assinado por 1 pessoa: ANA PAULA MALISE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/AD57-6678-0DA0-CD99 e informe o código AD57-6678-0DA0-CD99

Por fim, com relação à **minuta do contrato**, verifica-se que a mesma fora elaborada em consonância com a legislação de regência (observadas as cláusulas necessárias quais definidas no art. 92 da Lei Federal) havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização do presente Leilão pretendido pela Administração Pública.

É o parecer.

Xanxerê/SC, 31 de março de 2025.

ANA PAULA MALISE
Consultora Jurídica Município de Xanxerê
OAB/SC 37.492

Assinado por 1 pessoa: ANA PAULA MALISE
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/AD57-6678-0DA0-CD99 e informe o código AD57-6678-0DA0-CD99

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: AD57-6678-0DA0-CD99

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

ANA PAULA MALISE (CPF 053.XXX.XXX-46) em 31/03/2025 09:00:06 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/AD57-6678-0DA0-CD99