

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 de 20 (vinte) Bens Imóveis Urbanos, discriminados no Anexo I deste edital, situados no Distrito Industrial Nascer do Sol, Rodovia BR 282, cidade de Xanxerê, SC, sem existência de edificações ou benfeitorias no local, sendo a alienação com transferência de domínio autorizada pela Lei Municipal n. 4.528, de 21 de fevereiro de 2024, 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 este órgão de assessoramento jurídico 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 de 20 (vinte) Bens Imóveis Urbanos, discriminados no Anexo I deste edital, situados no Distrito Industrial Nascer do Sol, Rodovia BR 282, cidade de Xanxerê, SC, sem existência de edificações ou benfeitorias no local, sendo a alienação com transferência de domínio autorizada pela Lei Municipal n. 4.528, de 21 de fevereiro de 2024, cujo processo e julgamento serão realizados de acordo com os preceitos legais definidos no edital.”*

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

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**) com os seguintes tópicos: (i) Unidade Requisitante; (ii) Responsável; (iii) Objeto; (iv) Justificativa; (v) Prazo de vigência do contrato; (vi) condições e prazos de pagamento; (vii) dos

documentos de habilitação; (viii) da forma de julgamento; (ix) obrigações do vendedor e do comprador; (x) valor mínimo total; (xi) responsável por informações sobre o projeto; (xii) gestor e fiscal do contrato.

III. **Decreto nº 15**, de 16 de janeiro de 2024; **Lei nº 4528**, de 21 de fevereiro de 2024; **Laudos Técnicos de Avaliação dos Imóveis, Mapa dos Bens Imóveis e Matrículas dos Imóveis**;

IV. Minuta do **Edital de Leilão Presencial** e Minuta do **Contrato**.

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.1 DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpra 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)

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

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)

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) **Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, informando qual a Secretaria Requisitante; o responsável pela demanda; os agentes públicos envolvidos, entre outras informações; (ii) **Termo**

de Referência (TR), em que informada a definição do objeto, justificativa para contratação, **dotação orçamentária**, obrigações das partes, entre outras informações; **(iii) Laudos Técnicos de Avaliação dos Imóveis, Mapa dos Bens Imóveis**, além de **Leis e Decretos Municipais**; e **(iv) Minuta do Edital de Leilão e Minuta do Contrato**, em que indicadas informações quanto a forma de participação na licitação, de apresentação das propostas, julgamento, contratação, obrigações das partes, prazos, sanções administrativas em caso de descumprimento, impugnações e recursos administrativos, entre outras disposições gerais.

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.

II.II.I DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA. DA DESNECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE 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.

A elaboração do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, é, por sua vez, **dispensada no presente caso**. Sabe-se que, como regra, faz-se necessário a elaboração do ETP na forma do dispositivo legal previsto no art. 18, §1º da Lei nº 14.133/21, que assim dispõe, *in litteris*:

§ 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 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)

Entretanto, pela leitura do dispositivo supratranscrito, entendo 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 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.

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 2024².

Por fim, cabe destacar que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pelo Secretário Requisitante, restando

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

observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363³**, de 18 de outubro de 2023.

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) discriminados: 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 se optou por adotar a **forma presencial de leilão**, havendo a devida justificativa para tanto. Veja-se:

Considerando que o portal do ComprasGov, plataforma eletrônica gratuita utilizada pela Prefeitura, não é possível realizar leilão eletrônico, conforme consulta realizada em anexo, sugere-se a realização de leilão na forma presencial, sendo comprovada a inviabilidade técnica da realização da forma eletrônica. (Grifei)

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

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.

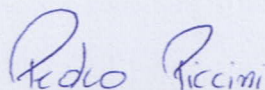
definidas no art. 92 da Lei Federal) havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

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, 15 de abril de 2024.



PEDRO HENRIQUE PICCINI

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê

OAB/SC 61.229