

## Proc. Administrativo 6- 809/2024

---

**De:** Pedro P. - CONSULT-EXTR

**Para:** ST- LC- CT - Setor de Licitações e Contratos

**Data:** 21/08/2024 às 17:50:15

**Setores envolvidos:**

ST-COMP, GP, ST- LC- CT, PGM, SEDEC, MOVECON, CONSULT-EXTR

### Leilão do Distrito Industrial

Segue parecer jurídico.

—

**Pedro Henrique Piccini**

*Consultor Jurídico*

**Anexos:**

PARECER\_JURIDICO\_PRELIMINAR\_Leilao\_Terrenos\_Distrito.pdf

## 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 07 (sete) 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 (...).”*

### 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 Eletrônico**, 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 07 (sete) 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 (...).”*

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

- I. Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II. Termo de Referência (TR);
- III. **Mapa dos Bens Imóveis**; Matrículas dos bens imóveis; **Decreto nº 15, de 16 de janeiro de 2024**; **Laudos de Avaliação Imobiliária**; **Lei nº 4.528**, de 21 de fevereiro de 2024 e outros anexos;

IV. Minuta do Edital de Leilão Eletrônico, Minuta do Contrato de Compra e Venda;

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

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.<sup>1</sup> (...)*  
(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,

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

*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, **condições e Prazos de Pagamento**, valor mínimo total, obrigações das partes, entre outras informações; **(iii) Minuta do Edital de Leilão Eletrônico e Minuta do Contrato de Compra e venda**, em que indicadas informações quanto a forma de participação na licitação, do Credenciamento para Participação, da vistoria técnica, da garantia da proposta, do envio da proposta comercial, dos lances classificação e julgamento, do recurso, do pagamento, da transferência do (s) imóvel (eis), das

infrações e sanções, da impugnação do edital e dos pedidos de esclarecimentos, 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 E 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 2024<sup>2</sup>.

Ainda, importante mencionar o **DECRETO MUNICIPAL Nº 136**, de 28 de março de 2024<sup>3</sup>, que regulamenta a licitação na modalidade leilão eletrônico, destinado a alienação de bens imóveis e bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, em seu artigo 5º aduz sobre a fase preparatória do certame, veja-se a redação do art. 5º, senão:

*Art. 5º A fase preparatória do leilão consiste nos atos de planejamento que antecedem a publicação do edital e tem por objetivo atender às exigências para a alienação de bens da Administração Pública Municipal impostas no art. 76 da Lei Federal nº 14.133, de 2021. § 1º Compete ao agente de contratação designado a instrução da fase preparatória, devendo juntar aos Autos os documentos*

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

<sup>3</sup> Regulamenta a licitação na modalidade leilão, na forma eletrônico, para alienação de bens imóveis ou bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, concessão de espaços públicos, bem como a atividade de Leiloeiro Administrativo e Oficial, tratadas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública do Município de Xanxerê.

*preparatórios obrigatórios mencionados no art. 76 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e demais documentos e informações determinados em Lei ou regulamento municipal. § 2º O processo administrativo devidamente instruído deverá ser previamente submetido à apreciação do órgão de controle interno e do órgão de assessoramento jurídico do Município. § 3º O órgão de controle interno ou o órgão de assessoramento jurídico do Município poderá restituir o processo ao órgão ou entidade Municipal demandante, caso verifique a necessidade de complementação, correção ou esclarecimento dos documentos produzidos na fase preparatória. § 4º Após a verificação da conformidade dos documentos da fase preparatória, serão os Autos encaminhados ao Setor de Licitações e Contratos do Município para elaboração do Edital. (Grifei)*

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 3634**, 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; do local, data e horários do leilão; participação na licitação; do credenciamento para participação; da visita técnica; do envio da proposta comercial; dos lances, da classificação e do julgamento; dos recursos; do pagamento; da transferência do(s) imóvel(eis); das infrações e sanções; Pedido de Esclarecimentos e impugnações, entre outras disposições.

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão adequados com aquilo que determina o artigo 25, e também em consonância com o artigo 31 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

---

<sup>4</sup> 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.



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)

Art. 31. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais. § 1º Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados. **§ 2º O leilão será precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, que conterá: I - a descrição do bem, com suas características, e, no caso de imóvel, sua situação e suas divisas, com remissão à matrícula e aos registros; II - o valor pelo qual o bem foi avaliado, o preço mínimo pelo qual poderá ser alienado, as condições de pagamento e, se for o caso, a comissão do leiloeiro designado; III - a indicação do lugar onde estiverem os móveis, os veículos e os semoventes; IV - o sítio da internet e o período em que ocorrerá o leilão, salvo se excepcionalmente for realizado sob a forma presencial por comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, hipótese em que serão indicados o local, o dia e a hora de sua realização; V - a especificação de eventuais ônus, gravames ou pendências existentes sobre os bens a serem leiloados.**

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 de compra e venda**, 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, 21 de agosto de 2024.

**PEDRO HENRIQUE PICCINI**

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê

OAB/SC 61.229





## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 9B00-2E3C-AEE4-AD53

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

- ✓ PEDRO HENRIQUE PICCINI (CPF 087.XXX.XXX-06) em 21/08/2024 17:50:36 (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/9B00-2E3C-AEE4-AD53>