

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: *“Concessão de uso de espaço público a entidade sem fins lucrativos sediadas no município de Xanxerê-SC, com base na Lei Municipal nº 4499/2023 que autoriza ao Município de Xanxerê a conceder a cessão do imóvel localizado em uma área de 282,58 m², Lote Urbano nº 11 da Quadra A da Chácara no Bairro dos Esportes.397, registrado no Cartório de Registro de Imóveis sob matrícula nº 21.408 CRI de Xanxerê no Bairro dos Esportes”.*

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 Presencial**, 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 *“Concessão de uso de espaço público a entidade sem fins lucrativos sediadas no município de Xanxerê-SC, com base na Lei Municipal nº 4499/2023 que autoriza ao Município de Xanxerê a conceder a cessão do imóvel localizado em uma área de 282,58 m², Lote Urbano nº 11 da Quadra A da Chácara no Bairro dos Esportes.397, registrado no Cartório de Registro de Imóveis sob matrícula nº 21.408 CRI de Xanxerê no Bairro dos Esportes”.*

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

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**) e Estudo Técnico Preliminar (**ETP**);
- III. Minuta do **Edital de Leilão Presencial**, Minuta do **Contrato de Concessão** e outros anexos.

IV. **Laudo** de Avaliação do Imóvel; Cópia da **Lei nº 4.553/2024**; **Matrícula** do Imóvel; Planta Baixa do Imóvel; **Alvará de Construção** nº 210/2014; **Carta de Habite-se** nº 211/2014 e outros documentos.

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.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

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

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.

Ainda, conforme extrai-se do Decreto nº 136, de 28 de março de 2024, após a elaboração e “juntada” aos Autos dos documentos preparatórios obrigatórios mencionados no art. 76 da Lei Federal nº 14.133/21, deverá o processo ser submetido à apreciação do órgão de “assessoramento jurídico do Município”, leia-se, a Procuradoria Jurídica do Município. Veja-se a redação do art. 5º, §2º do citado Decreto, 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. (...) § 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. (Grifei)

Imperioso registrar a redação do art. 6º, §2º do mesmo Decreto, in litteris:

Art. 6º. O edital conterá as informações descritas no § 2º do art. 31 e do art. 54, ambos da Lei Federal nº 14.133, de 2021, bem como os seguintes elementos: (...) § 2º **Após a elaboração do Edital, o processo administrativo seguirá para o órgão de assessoramento jurídico do Município, para elaboração de parecer relacionado ao controle prévio de legalidade**, mediante análise jurídica da contratação, conforme autoriza o § 5º do art. 53 da Lei Federal nº 14.133, de 2021. (Grifei)

Quanto à **MODALIDADE** adotada (**LEILÃO**), tenho que compatível com os ditames da Lei Federal e do Decreto Regulamentador em âmbito Municipal.

Do Decreto nº 136, de 28 de março de 2024, extrai-se do art. 1º, §2º que: **“A Administração poderá valer-se da modalidade leilão quando o objeto da licitação se referir a concessão de espaços públicos”.**

Na Lei Federal, por sua vez, há expressa previsão no art. 2º, inciso IV, indicando que sua aplicabilidade atinge a **“concessão e permissão de uso de bens públicos”.** Apesar disso, a Lei é silente em disciplinar o procedimento licitatório para as concessões e permissões de uso de bens públicos. Não obstante, sabe-se que, em geral, adota-se (para as concessões) o critério de julgamento “maior lance”; logo, as licitações para esse fim deverão – como regra - serem processadas pela modalidade “leilão”, ciente de que o art. 6º, inciso XL do diploma federal considerada o leilão como a ***“modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance”.***

Dito isso, passa-se à análise dos documentos que compõe a fase preparatória do certame. 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**, obrigações das partes, entre outras informações; (iii) **Minuta do Edital de Leilão Eletrônico e Minuta do Contrato**, em que indicadas informações quanto a forma de participação no leilão, do Credenciamento para Participação, da vistoria, dos lances classificação e julgamento, do recurso, do pagamento, 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 – concessão de espaço público -, 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 concessões. De todo modo, consta dos Autos Estudo Técnico **dispondo de informações pertinentes para perfectibilizar o leilão pretendido pela Administração, devendo tal documento ser incorporado aos Autos.**

Aqui, faz-se importante destacar alguns pontos.

É indicado no ETP como deu-se a elaboração da **PESQUISA DE PREÇOS** para fins da determinação do “valor mínimo” ou do “valor inicial” de lances do leilão. Extrai-se do Anexo I do ETP o “Laudo de Avaliação Locativa”, em que indicado o valor final de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Não obstante, necessário extrair da Lei nº 4.553/24², na forma do seu art. 2º, §4º que:

*A concessão dar-se-á mediante realização de processo licitatório, observados os dispositivos legais constantes na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e suas alterações. § 4º **O valor originário da concessão, assim entendido aquele definido no inciso II do artigo 1º desta Lei, poderá ser reduzido em até 90% (noventa por cento), quando o cessionário for entidade sem fins lucrativos legalmente constituída.***

Lê-se que, tratando-se de cessão de uso destinada a entidades sem fins lucrativos, poder-se-á reduzir o valor originário da concessão “em até 90% (noventa por cento)”. É o que se apresenta no caso em tela, visto que o valor originário se dá no montante de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), enquanto o valor do “lance mínimo” é de R\$ 400,00 (quatrocentos reais).

² Define critérios para concessões de uso de bens imóveis públicos, e dá outras providências.

O **PERÍODO/PRAZO** da concessão foi definido como sendo de 5 (cinco) anos, prorrogável por igual período. Aludido prazo está dentro do limite indicado na Lei Municipal nº 4.499/2023³, visto que definido no seu artigo segundo que: “A concessão, cessão ou permissão de uso de espaço público de que trata esta lei, **poderá ser realizada por um período de até 15 (quinze) anos, podendo ser renovável por igual período.**”

Com relação aos **REQUISITOS DE HABILITAÇÃO**, necessário suprimi-los do Termo de Referência, e, por consequência, do Edital, visto a inexistência de motivação suficiente para sua exigência. Veja-se o que define o art. 31, §4º da Lei Federal, senão:

*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. (...) § 4º **O leilão não exigirá registro cadastral prévio, não terá fase de habilitação e deverá ser homologado assim que concluída a fase de lances, superada a fase recursal e efetivado o pagamento pelo licitante vencedor, na forma definida no 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; dos lances, da

³ Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar a Concessão de Uso de Espaço Público a Entidade sem fins lucrativos, e dá outras providências.

⁴ 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.

classificação e do julgamento; dos requisitos de habilitação; do recurso; do pagamento; das infrações e sanções; da impugnação e 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:

*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.** (Grifei)*

Ressalvo o tópico dedicado aos “requisitos de habilitação”, que deverá ser suprimido, como acima indicado (inclusive o item 6.1.2 do Edital).

Importa destacar que se optou por adotar a **forma presencial de leilão**, ciente de que no portal ComprasGov, plataforma eletrônica gratuita utilizada pela Administração, não é possível realizar o leilão eletrônico.

Tratando-se, portanto, de leilão PRESENCIAL, necessário atentar-se ao parágrafo quinto do art. 17 da Lei Federal, ao assim dispor:

*§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, **a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.** (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 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, **desde que sejam promovidas as devidas correções, conforme indicado nos tópicos antecedentes.**

É o parecer.

Xanxerê/SC, 18 de dezembro de 2024.

PEDRO HENRIQUE PICCINI

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê
OAB/SC 61.229



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: DD0C-DDC9-0590-6DE2

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

- ✓ PEDRO HENRIQUE PICCINI (CPF 087.XXX.XXX-06) em 18/12/2024 11:27:47 (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/DD0C-DDC9-0590-6DE2>