

Comunicação Interna 7- 2.756/2026

De: Rafael V. - PGM

Para: Envolvidos internos acompanhando

Data: 26/05/2026 às 12:04:54

Setores envolvidos:

Dep. LICIT, PGM, Dep. TRI, SE-PLAN, Gab-PLAN

ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE LOTE URBANO DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO DE COMODORO-MT - LOTE 05 QUADRA 103

Prezados;

Em anexo, remeto o parecer n. 127/2026-PGM, exarado na análise ao presente processo de CDRU, para as considerações do órgão demandante e do departamento de licitações e contratos.

—
Rafael Vasconcelos
Procurador do Município

Anexos:

Parecer_n_127_2026_PGM_analise_CDRU_lote_urbano_entidades_sem_fins_lucrativos_desenvolvimento_de_projet



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO¹ N. 127/2026-PGM

Processo Administrativo 1Doc – Comunicação Interna n. 2.756/2026

Concorrência eletrônica

Objeto: Concessão de direito real de uso de imóvel público do Município de Comodoro/MT

1. Relatório

Cuida-se de processo licitatório na modalidade concorrência eletrônica, critério de julgamento melhor técnica (art. 33, inc. IV – lei 14.133/2021), que se destina a conceder, com direito real de uso, 1 imóvel do município de Comodoro, conforme especificações no item 2.1 do termo de referência (p. 51).

Constam do procedimento os seguintes documentos:

- a) Despacho de encaminhamento do processo licitatório;
- b) Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- c) Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- d) Laudo técnico de avaliação imobiliária;
- e) Lei Municipal n. 2.166/2025, autorizadora da concessão;
- f) Matrícula e documentos do imóvel;
- g) Termo de referência e minuta contratual;

¹“O parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. STF - MS 24.073/DF – Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 31/10/2003.”





MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

h) Documentos de instrução financeira e administrativa.

i) Ato de designação do agente de contratação e equipe.

É a síntese do necessário. Passo à análise jurídica.

2. Fundamentação

2.1. Finalidade e abrangência da análise jurídica

Este parecer tem por finalidade assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade da contratação, conforme dispõe o art. 53 da Lei n. 14.133/2021, restringindo-se à análise dos aspectos jurídicos do procedimento.

Nesse sentido, o controle exercido por esta Procuradoria não alcança juízos de conveniência e oportunidade administrativa, tampouco a avaliação técnica do objeto ou das escolhas administrativas, incluídos os aspectos mercadológicos e os critérios técnicos do julgamento da licitação (melhor técnica), presumindo-se que tais aspectos tenham sido devidamente analisados e motivados pelo setor competente.

Determinadas observações são formuladas sem caráter vinculativo, mas com vistas ao aprimoramento da instrução processual e à mitigação de riscos jurídicos.

2.2. Planejamento da contratação. Estudo Técnico Preliminar

A lei n. 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório será caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, *caput*, da lei 14133/2021).

O art. 18, § 1º, apresenta o rol de elementos do ETP, e de acordo com o § 2º o instrumento deverá **conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e**



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

XIII do seu § 1º, e quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Essa regra foi reproduzida decreto regulamentador do ETP no âmbito do município de Comodoro/MT – decreto municipal n. 21/2023, ao dispor no § 1º do art. 8º que o instrumento deverá conter no mínimo os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII do caput do mencionado artigo:

- (i) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- (v) 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;
- (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) justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- (xiii) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Conforme se verifica do Estudo Técnico Preliminar anexado aos autos (fls. 06 e ss.), houve a descrição da necessidade da contratação, a justificativa do interesse público, a identificação do imóvel objeto da concessão, os requisitos da futura contratação, levantamento de mercado, justificativa do parcelamento, resultados pretendidos e declaração de viabilidade.

Assim, sem adentrar aos seus aspectos técnicos, verifico a existência dos elementos previstos no § 1º do art. 18, com exceção ao incs. 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).



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Assim, recomenda-se somente à apresentação de motivação para a ausência do elemento no ETP, que é facultativo, mas mediante de apresentação de justificação quando não contemplado (§ 2º do art. 18).

2.4. Requisitos legais. Interesse público justificado. Autorização legislativa. Prévia avaliação e desafetação dos bens

O art. 76, caput, da lei n. 14.133/2021, subordina a alienação bem imóvel da Administração à existência de interesse público devidamente justificado.

Tal requisito, salvo melhor juízo, está retratado nos documentos instrutores (ETP, justificativa, termo de referência), que motivam a CDRU no fomento a atividades permanentes de natureza social e socioambiental, voltadas ao cuidado, acolhimento contínuo, reabilitação e manejo responsável de demandas que exijam estrutura física adequada, organização permanente e observância de normas sanitárias e ambientais.

Doutro aspecto, os arts. 76, I, da lei n. 14.133/2021; art. 16, VIII da lei orgânica e a jurisprudência do TCE/MT (Resolução de Consulta n. 17/2024), exigem autorização legislativa para o ato de alienação/concessão.

Ao compulsar os autos, verifica-se que a concessão em exame foi autorizada por meio da Lei Municipal n. 2.166/2025, anexada às fls. 42-44, satisfazendo-se o requisito inerente à autorização legislativa prévia.

No que diz respeito à prévia avaliação do bem, os autos contêm laudo técnico de avaliação imobiliária elaborado pela Comissão Permanente de Inventário, Avaliação, Reavaliação e Depreciação de Bens Móveis e Imóveis (fls. 13 e ss.).

O laudo identificou o imóvel, descreveu suas características físicas, urbanísticas e estruturais, aplicou metodologia comparativa de mercado e concluiu pelo valor global do imóvel

Rua das Acácias, 1.337 N – Jardim Mato Grosso – Fone (65) 3283-2405 – CEP 78310-000

Site: www.comodoro.mt.gov.br - e-mail: juridico@comodoro.mt.gov.br

Comodoro-MT



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

em R\$ 316.548,86.

Ademais, o ETP expressamente reconheceu a necessidade de formalização do ato administrativo de desafetação previamente à celebração do contrato, se for o caso.

Assim, recomenda-se apenas a juntada formal do respectivo ato administrativo de desafetação aos autos, **caso o imóvel tenha destinação específica no âmbito da administração**, para integral aderência aos requisitos do art. 76 da Lei n. 14.133/2021 e da Resolução de Consulta n. 17/2024 do TCE/MT.

Patrimônio. Bem público imóvel. Alienação e disponibilização. Competência municipal. “Uso especial” por particular. Empreendimento comercial ou industrial para desenvolvimento econômico e social. CDRU. Formalização preferencial e requisitos. 1) As formas de alienação e disponibilização de bens imóveis apresentadas na Lei 14.133/2021 (art. 76) não configuram um rol taxativo e caracterizam “norma geral” a ser observada pela Administração Pública municipal, que tem competência constitucional (art. 30, incisos I e II) para prever em legislação própria um rol ampliado e autonomia administrativa para escolher a melhor forma de alienar ou permitir o “uso especial” de bens no caso concreto, desde que com amparo no ordenamento jurídico vigente. 2) A Administração Pública Municipal pode disponibilizar ou permitir o “uso especial” (transferir a posse e manter a propriedade) de bem público imóvel por particular, desde **que o bem esteja desafetado de sua finalidade pública originária, para a instalação de empreendimento comercial ou industrial, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e social, priorizando obrigatoriamente a supremacia do interesse público**. 3) O “uso especial” do bem público imóvel para tal finalidade deve ser formalizado preferencialmente por meio da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), com fundamento na legislação federal (art. 7º, Decreto-lei 271/1967; e art. 76, Lei 14.133/2021), observados os seguintes requisitos: **a) interesse público devidamente justificado em processo administrativo; b) autorização legislativa; c) amparo em regulamento normativo contendo procedimentos específicos; d) prévia avaliação e desafetação do bem; e) licitação por meio da modalidade “leilão”, observadas as situações legais de “licitação dispensada”; f) observância a outros requisitos da legislação pertinente (gestão fiscal e orçamentária), além de princípios**

Rua das Acácias, 1.337 N – Jardim Mato Grosso – Fone (65) 3283-2405 – CEP 78310-000

Site: www.comodoro.mt.gov.br - e-mail: juridico@comodoro.mt.gov.br

Comodoro-MT



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

constitucionais basilares como eficiência, publicidade, economicidade, moralidade e impessoalidade. 4) A utilização preferencial da CDRU na transferência da posse de bem público imóvel a particular tem fundamento em atributos favoráveis à segurança jurídica e supremacia do interesse público, a serem previstos por meio de regras correlatas na legislação municipal, dentre eles: a) assegurar o uso e salvaguardar o imóvel, evitando especulações prejudiciais ou alienações desvantajosas; b) limitar o concessionário ao objetivo traçado para destinação conforme estabelecido em lei; c) reservar ao concessionário a responsabilidade por todos os encargos civis, administrativos e tributários incidentes sobre o imóvel e suas rendas; e d) permitir a resolução da concessão antes de seu termo, no caso de descumprimento a cláusulas ajustadas, com a possibilidade de não ressarcimento por benfeitorias realizadas. (CONSULTAS. Relator: GUILHERME ANTONIO MALUF. Resolução De Consulta 17/2024 - PLENÁRIO. Julgado em 24/09/2024. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 1797522/2024).

2.5 Edital

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que conta às p. 28 e ss.

O Art. 25, por sua vez, dispõe que *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.*

Quanto a estes pontos, da minuta do edital e seus anexos (termo de referência), salvo melhor juízo, constam tais requisitos.

Do exame específico ao edital (p. 67 e ss.), verifica-se a presença do objeto da licitação e suas especificações; critério de julgamento (item 1), em que se recomenda a retificação da expressão “[...] considerando o menor dispêndio para a administração”, em vista da adoção do critério de julgamento de melhor técnica.

Rua das Acácias, 1.337 N – Jardim Mato Grosso – Fone (65) 3283-2405 – CEP 78310-000

Site: www.comodoro.mt.gov.br - e-mail: juridico@comodoro.mt.gov.br

Comodoro-MT



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Além disso, constam as regras de participação e as pertinentes à proposta, pontuação técnica e planos de negócios (**com orientação no item 2.5.1 deste parecer**); regras de desempate; condições de habilitação; condições da concessão, prazos, responsabilidades, sanções cabíveis, dentre outras disposições contratuais.

Recomenda-se, no entanto, **retificar no item 1.1** do edital (p. 67) **a menção ao critério de julgamento melhor técnica, considerando o melhor dispêndio para a administração**, uma vez que tal parâmetro se relaciona aos critérios de menor preço ou maior desconto, ou quando couber, de técnica e preço, nos termos do art. 34, da lei n. 14.133/2021, e não ao de melhor técnica.

Ademais, a teor do art. 126, §1º, da Lei Orgânica, orienta-se incluir disposição obrigatória de que o contrato seja levado a registro público, ficando a cargo das concessionárias todas as despesas necessárias para tanto, tais como custas e emolumentos cartorários e tributos.

2.5.1. Dos critérios de julgamento técnico e da compatibilidade com o objeto da concessão

Conforme se extrai do edital (itens 6.13 e 6.15), a Administração adotou critério de julgamento pautado em pontuação técnica atribuída ao plano de negócios apresentado pelos licitantes, considerando parâmetros relacionados a: (i) valor de investimento; (ii) capital integralizado; (iii) destinação do imóvel; (iv) geração de empregos formais; e (v) percentual de utilização do terreno.

A definição dos critérios objetivos de pontuação e seleção do futuro concessionário constitui atividade eminentemente técnica e discricionária da Administração, inserida no âmbito do planejamento da contratação e da formulação da política pública subjacente ao certame, cabendo à Procuradoria-Geral do Município, em controle prévio de legalidade, verificar apenas a existência de parâmetros minimamente objetivos, aptos a assegurar a impessoalidade, isonomia, transparência e previsibilidade do julgamento.

Rua das Acácias, 1.337 N – Jardim Mato Grosso – Fone (65) 3283-2405 – CEP 78310-000

Site: www.comodoro.mt.gov.br - e-mail: juridico@comodoro.mt.gov.br

Comodoro-MT



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Sob tal perspectiva, verifica-se que o edital estabeleceu critérios objetivos de pontuação, com gradação previamente definida e aplicável indistintamente aos participantes, circunstância que, em princípio, atende às exigências de objetividade do procedimento licitatório.

Contudo, em análise perfunctória dos critérios eleitos, observa-se que determinados parâmetros de pontuação aparentemente guardam maior aderência a projetos de natureza empresarial, comercial ou industrial, especialmente aqueles relacionados à “instalação de nova indústria”; “criação de filiais”; “capital integralizado”; e “geração de empregos formais”, tradicionalmente vinculados a políticas públicas de desenvolvimento econômico e expansão industrial.

Entretanto, conforme consta do DFD e do ETP, o objeto da presente concessão destina-se ao fomento da atuação de entidade privada sem fins lucrativos voltada ao desenvolvimento de atividades permanentes de natureza social e socioambiental, especialmente relacionadas ao cuidado, acolhimento contínuo, reabilitação e manejo responsável de demandas que exijam estrutura física adequada, organização permanente e observância de normas sanitárias e ambientais.

Nesse contexto, **recomenda-se à área técnica a reavaliação final dos critérios de pontuação e julgamento estabelecidos no edital, a fim de confirmar sua efetiva compatibilidade com a natureza jurídica e finalística do objeto licitado, e, se necessário, promover a adequação dos parâmetros técnicos de avaliação, de modo que guardem aderência mais direta às finalidades sociais, comunitárias, sanitárias e socioambientais da futura concessão.**

Tal providência mostra-se relevante para fortalecer a coerência interna do procedimento, assegurar maior aderência entre o objeto da concessão e os critérios de seleção do concessionário, além de mitigar riscos de questionamentos futuros quanto à pertinência e proporcionalidade dos parâmetros técnicos adotados.

Rua das Acácias, 1.337 N – Jardim Mato Grosso – Fone (65) 3283-2405 – CEP 78310-000

Site: www.comodoro.mt.gov.br - e-mail: juridico@comodoro.mt.gov.br

Comodoro-MT



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

3. Minuta do contrato de concessão de direito real de uso

No que toca à minuta contratual, fls. 86 e ss., verificam-se, no que lhe cabe, além das cláusulas necessárias aos contratos administrativos em geral (art. 92 – Lei 14.133/2021), a presença, na cláusula décima terceira, da condição de retorno da área concedida ao patrimônio público municipal, após o término da concessão ou resolução e a incorporação ao patrimônio público de benfeitorias realizadas na área concedida, nos termos do art. 127, I, da Lei Orgânica Municipal de Comodoro.

Recomenda-se constar no instrumento, de forma objetiva, os respectivos **encargos e prazos de responsabilidade da concessionária**, além de eventual hipótese de prorrogação do prazo, mediante justificativa prévia a ser analisada pelo concedente.

Ademais, a teor do art. 126, § 1º, da Lei Orgânica, **orienta-se incluir disposição obrigatória de que o contrato seja levado a registro público, ficando a cargo das concessionárias todos os custos necessários para tanto, tais como custas e emolumentos cartorários e tributos.**

No aspecto material, **recomenda-se retificar:**

- 1) O título do instrumento, que atualmente menciona “contrato de execução de obras”;
- 2) Às citações a “empresas” na minuta contratual, uma vez que o objeto delimita a concessão a entidades sem fins lucrativos.

4. Da publicação

Nos termos do inc. IV do art. 55, da lei n. 14.133/2021, dever-se-á observar o prazo mínimo de 35 dias úteis entre a publicação do edital e a sessão de abertura das propostas, em razão da adoção do critério de julgamento de melhor técnica.



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

O edital da licitação deve ser publicado na forma do art. 54 e seus parágrafos, da lei n. 14.133/2021.

Como condição indispensável à sua eficácia, o contrato administrativo deverá ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas no prazo de 20 dias úteis, consoante o art. 94 da lei n. 14.133/2021.

5. Conclusão

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município manifesta-se, s.m.j., no sentido de que o procedimento licitatório em exame pode prosseguir, **desde que previamente sanadas as inconsistências e complementada a instrução processual, nos termos das orientações a seguir sintetizadas:**

5. Conclusão

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município manifesta-se, s.m.j., no sentido de que o procedimento licitatório em exame pode prosseguir, desde que previamente sanadas as inconsistências e complementada a instrução processual, nos termos das orientações a seguir sintetizadas:

1. Recomenda-se apresentar motivação expressa quanto à ausência, no ETP, do elemento previsto no art. 18, §1º, inc. II, da Lei n. 14.133/2021, relativo à demonstração de alinhamento com o plano de contratações anual, nos termos do §2º do mesmo dispositivo;
2. Recomenda-se a juntada formal do ato administrativo de desafetação do imóvel aos autos, caso o bem possua destinação específica no âmbito da Administração Pública, para integral observância ao art. 76 da Lei n. 14.133/2021 e à Resolução de Consulta n. 17/2024 do TCE/MT;



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

3. Recomenda-se retificar o item 1.1 do edital, excluindo-se a expressão “considerando o menor dispêndio para a administração”, por incompatibilidade com o critério de julgamento adotado (“melhor técnica”), nos termos do art. 34 da Lei n. 14.133/2021;
4. Recomenda-se incluir disposição expressa no edital e na minuta contratual acerca da obrigatoriedade de registro público da concessão, ficando a cargo da concessionária os respectivos custos, emolumentos, custas cartorárias e tributos, nos termos do art. 126, §1º, da Lei Orgânica Municipal;
5. Recomenda-se à área técnica reavaliar os critérios de pontuação e julgamento técnico previstos no edital, especialmente aqueles relacionados à geração de empregos, capital integralizado, instalação industrial e expansão empresarial, a fim de confirmar sua compatibilidade com a finalidade específica da concessão, voltada ao desenvolvimento de atividades permanentes de natureza social e socioambiental por entidade sem fins lucrativos, promovendo-se eventual adequação dos parâmetros técnicos, caso necessário;
6. Recomenda-se constar na minuta contratual, de forma objetiva, os encargos e prazos de responsabilidade da concessionária, bem como eventual hipótese de prorrogação da concessão, mediante justificativa prévia e análise do concedente;
7. Recomenda-se retificar na minuta contratual:
 - a) o título do instrumento, que atualmente menciona “contrato de execução de obras”;
 - b) as referências genéricas à “empresa”, adequando-as à natureza do objeto e à participação de entidades sem fins lucrativos;
8. Deve-se observar o **prazo mínimo de 35 (trinta e cinco) dias úteis entre a publicação do edital e a sessão pública de abertura das propostas**, em razão da adoção do critério de julgamento “melhor técnica”, conforme art. 55, inc. IV, da Lei n. 14.133/2021;



MUNICÍPIO DE COMODORO/MT PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

9. O edital deverá ser publicado na forma do art. 54 da Lei n. 14.133/2021, bem como o contrato administrativo deverá ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo do art. 94 da mesma lei.

É o parecer jurídico, s.m.j.

Segue para apreciação da autoridade superior.

Comodoro/MT, datado e assinado digitalmente.

Rafael Vasconcelos
Procurador do Município



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 693E-2C86-A20C-E954

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



RAFAEL VASCONCELOS (CPF 896.XXX.XXX-20) em 26/05/2026 12:05:40 GMT-04:00

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://comodoro.1doc.com.br/verificacao/693E-2C86-A20C-E954>