

PARECER JURÍDICO

I- PREAMBULO

Modalidade: Leilão;

Consulente: Departamento de Licitações;

Objeto: Alienação de 38 (trinta e oito) Imóveis Urbanos, localizados nos Bairros Bandeirantes, Luiz Carlos Tessele Júnior, Parque das Araras e Zona rural, todos de propriedade do Município de Lucas do Rio Verde - MT.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. LEILÃO. ALIENAÇÃO DE BENS MOVEIS INSERVIVEIS. LEI FEDERAL Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

II- DA CONSULTA

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade processo licitatório referente a alienação de 38 (trinta e oito) imóveis urbanos, localizados nos Bairros Bandeirantes, Luiz Carlos Tessele Júnior, Parque das Araras e Zona Rural, todos de propriedade do Município de Lucas do Rio Verde - MT.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

a) Portaria de Designação do Leiloeiro Oficial e da Portaria nº 1.761/2023, com as respectivas publicações oficiais;

b) Solicitação para a licitação e Documento de formalização de demanda com justificativa emitida pela Secretaria solicitante;

c), Justificativa de Ausência de Parecer Contábil e Justificativa de ausência

de Estudo Técnico Preliminar;

d) Termo de Referência, em que se definiu os preços mínimos dos bens destinados ao Leilão, assim como os documentos que embasaram a definição;

e) Balizamento de preços com os valores decorrentes da avaliação mercadológica, acompanhado do quadro demonstrativo de preços com base nas avaliações imobiliária;

f) Autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo licitatório;

g) Demais documentos de andamento processual;

h) Minuta do Edital e seus anexos;

i) Justificativa de Leilão Presencial;

j) Relatório Geral de Avaliação para Leilão de bens, emitida pela Comissão de Avaliação e Fiscalização do processo de leilão/alienação quando ao imóvel rural, bem como, avaliações mercadológicas dos imóveis urbanos objeto do leilão.

k) Justificativa de inexistência de ônus, gravames ou pendências incidentes sobre os imóveis.

Na sequência, o processo foi remetido a este advogado público, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal n. 14.133/21.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

III- DA ANALISE JURIDICA

A) Das Disposições Preliminares;

A minuta em apreço foi encaminhada a esta Procuradoria Jurídica, para fins de análise da legalidade do procedimento licitatório e da minuta do edital e seus anexos.

Em assim sendo, desde já alerto a autoridade competente de que a análise aqui efetuada se restringe aos aspectos jurídico-formais do procedimento, de modo que não compete a este parecerista adentrar ao mérito de conveniência e oportunidade do ato praticado. Dito de outro modo, a análise será restrita aos pontos jurídicos, estando excluídos quaisquer aspectos técnicos, econômicos e/ou discricionários.

Portanto, é de suma importância que se dê a prudente justificativa ao ato que se pretende realizar, considerando que recairá sobre a autoridade solicitante a responsabilidade por sua adequação ao interesse público.

B) Da adequação da modalidade licitatória eleita;

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena

aplicabilidade ao preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a Lei Nacional nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória leilão, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21.

O art. 6º, inciso XL, da dita norma geral de licitações, expõe:

Art. 6.. Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XL – Leilão;

(...)

§ 2º leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

O art. 76, caput, da mesma lei preceitua, *in verbis*:

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 (...)

Conforme podemos notar, o uso da modalidade leilão é voltado para as licitações realizadas pelo poder público que visam a alienação de bens imóveis e moveis inservíveis ou legalmente apreendidos pela administração.

Deste modo é imprescindível que sejam juntados aos autos a demonstração de que os bens alienáveis não atendem mais o fim à que estavam afetados e que não respondem ao interesse público como quando da época de sua aquisição. Portanto, oriento a autoridade solicitante para que proceda a uma minuciosa análise quanto a tal exigência antes do lançamento do edital.

Em detida averiguação aos bens imóveis que se busca alienar, é fácil detectar que a escolha da modalidade leilão mostra-se adequada para o fim pretendido, concluindo-se, portanto, pela viabilidade de sua adoção como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Mencione-se, por fim, que a análise aqui realizada se restringe aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pretendida.

C) Dos Requisitos Legais para a Realização do Leilão;

Uma vez superada a análise quanto à viabilidade da utilização da modalidade leilão, é de suma importância proceder a uma rigorosa avaliação quanto aos requisitos legais indispensáveis a sua perfectibilização.

Como dito anteriormente, o Leilão é regido por legislação nacional, sendo certo que dentre suas normas estabelece os procedimentos preparatórios que deverão ser observados pela Administração quando da adoção desta modalidade licitatória.

No âmbito municipal, o procedimento de leilão é regulamentado pelo Decreto Municipal nº 6.095/2022, que estabelece regras para a realização do certame, incluindo disposições relativas às condições de participação dos interessados, às modalidades de pagamento e às obrigações dos arrematantes, devendo o procedimento observar as disposições do referido ato normativo, em consonância com a legislação aplicável.

Diante disso, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

c.1. Da justificativa da contratação

Como visto no disposto pelo art. 76, caput da Lei 14.133/21, a alienação dos bens que compõem o acervo patrimonial do ente está condicionada à existência de interesse público devidamente justificado pela autoridade solicitante.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para

todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

Conforme o entendimento de Marçal Justen Filho:

‘Há hipóteses em que a Administração está impedida de deliberar pela alienação do bem público. E há outros casos em que a Administração tem dever jurídico de promover alienação. (...) Excluídas essas duas situações extremas, haverá discricionariedade na decisão de alienar bens, que deverá ser cumpridamente motivada para indicar sua compatibilidade com os valores que norteiam a atividade estatal. Então, a justificação prévia deverá evidenciar o cabimento da alienação em face da legislação própria e o cumprimento de eventuais requisitos exigidos para tanto. Ademais disso, deverá determinar os atos subsequentes, necessários à formalização propriamente dita da alienação’.

A autoridade solicitante colacionou ao processo as razões que indicam à necessidade de alienar o objeto licitado. A conveniência e oportunidade da alienação não é tema de competência deste departamento, razão pela qual, além do alerta acima aclarado, não convém expor maiores considerações sobre esta exigência.

c.2. Do Termo de Referência;

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais dos certames licitatórios e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende leiloar, como a sua descrição detalhada e a fixação do valor da avaliação realizada pela Comissão Competente

Tal documento deve refletir a demanda e o interesse da administração, evidenciando as características basilares dos bens imóveis que serão alienados e o preço mínimo que será aceito na etapa dos lances. Estas determinações possibilitam que os interessados estudem detidamente os bens leiloados e com isso elaborem a melhor oferta à Administração Pública.

c.3) Da Avaliação Prévia

O art. 76, caput, da Lei 14.133/21 preconiza que a alienação dos bens públicos, dependerá de avaliação e de licitação. Neste diapasão, é importante que os valores consignados no Termo de Referência reflitam a realidade de mercado do bem a ser alienado, o que pode ser alcançado através de uma avaliação específica realizada por uma Comissão designada especialmente para tal desiderato.

Dos autos, consta a avaliação realizada por Comissão de Avaliadores de bens imóveis constituída para esse fim, com respectivo memorial de cálculo no qual se calculou o valor de cada bem moveis a ser alienado.

Consigne-se que o demonstrativo de valores apresentada para a definição dos valores de referência foram realizadas sobre responsabilidade de um servidor designado para tal desiderato. Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o tanto foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo a este departamento realizar análise de mérito quanto ao preço fixado para referência, mas, tão somente, orientar o responsável para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

Ressalta-se que foge às atribuições deste parecerista analisar se os valores atribuídos aos bens pela comissão refletem efetivamente os valores praticados no mercado, bem como, se o método utilizado para chegar ao valor de referência são os mais apropriados, uma vez que não possui a perícia técnica exigida para assim proceder.

c.4. Das Exigências de Habilitação;

Nos procedimentos licitatórios em geral, a fase de habilitação destina-se à verificação dos requisitos previstos nos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, tratando-se da modalidade leilão, aplica-se a regra específica estabelecida no art. 31, § 4º, da referida Lei, segundo a qual o certame não terá fase de habilitação nem exigirá registro cadastral prévio, devendo ser homologado após a conclusão da fase de lances, o esgotamento da fase recursal e a efetivação do pagamento pelo licitante vencedor, na forma definida no edital.

Dessa forma, não cabe exigir dos participantes a comprovação dos requisitos de habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira ou regularidade fiscal e trabalhista próprios da fase de habilitação, devendo as condições de participação observar a natureza do leilão e as disposições legais aplicáveis.

No presente caso, verifica-se que o edital estabelece condições para a participação no leilão, as quais deverão ser examinadas à luz do art. 31, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, a fim de assegurar que não instituem, direta ou indiretamente, uma fase de habilitação incompatível com o procedimento legalmente previsto.

c.5. Dos critérios de julgamento e tipo de licitação

Extrai- se da Lei nº 14.133/21 que incumbe à autoridade competente definir os critérios para julgamento, modo de disputa, bem como, se a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta, restam – se apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, consoante exposto pelo art. 18, VIII da lei em comento.

O TCU já se pronunciou no sentido de que o gestor deve verificar a aceitabilidade dos custos indiretos, bem assim estabelecer critérios de aceitabilidade das propostas.

Nesse mesmo sentido o art. 5º da Lei 14.133/21 aponta que na aplicação desta lei, a administração deve observar “*os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (...)*”.

Neste diapasão, é mister destacar que a fixação de um critério de aceitabilidade claro e preciso é essencial para que se faça cumprir o princípio infraconstitucional do julgamento objetivo das propostas.

Do exame da minuta de edital, verifica-se satisfeita a recomendação tocante aos critérios de aceitação das propostas.

No que se refere ao tipo de licitação, nota-se que autoridade optou por utilizar aquele elencado pelo art. 6, inciso XL, sendo este o adequado “*alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance*”.

Com isso, é notório que a escolha do critério de julgamento maior lance encontra amparo em nossa legislação.

c.6. Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

No presente caso, tal exigência foi cumprida.

c.7. Designação do Leiloeiro

Nos termos do exposto pelo art. 31, *caput*, da Lei 14.133/21, constitui condição fundamental para a deflagração do procedimento licitatório o ato de designação do leiloeiro oficial ou de servidor designado pela autoridade competente da Administração.

O artigo 31, *caput* da Lei 14.133/21 colaciona que “*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*”.

Nos autos, consta a designação do leiloeiro e a publicação deste ato, em atendimento à prescrição legal.

c.8. Da publicidade;

A publicidade é princípio basilar da administração pública encampado no art. 37, *caput* da Constituição Federal e buscar assegurar que o maior número possível de pessoas tenha conhecimento dos atos praticados pelos gestores públicos.

Nas licitações públicas referido princípio ganha ainda mais relevo, uma vez que é o modo de garantir que sejam apresentadas as melhores propostas para contratos firmados entre particulares e administração.

Diante disso, o art. 31, § 3º. da Lei 14.133/21 estabelece que *“Além da divulgação no sítio eletrônico oficial, o edital do leilão será afixado em local de ampla circulação de pessoas na sede da Administração e poderá, ainda, ser divulgado por outros meios necessários para ampliar a publicidade e a competitividade da licitação.”*.

Diante disso, deve a autoridade solicitante atentar-se à necessidade de ampla divulgação do certame licitatório trazido à baila.

No que tange ao Estudo Técnico Preliminar e gerenciamento de risco exigido pela Lei 14.133/21 consigna-se que consiste em documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas no âmbito da Administração Pública e tem o objetivo de demonstrar a real necessidade que justifica a contratação ou aquisição, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como construir o arcabouço básico para elaborar o Termo de Referência.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

*“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as **leis orçamentárias**, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem interferir na contratação, compreendidos:*

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;*

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.” (grifo nosso).

No âmbito municipal, o Decreto Municipal nº 6.090/2022, em seu art. 3º, § 3º, inciso III, prevê a faculdade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e da análise de riscos nas contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, quando a simplicidade do objeto ou o modo de seu fornecimento puder afastar a necessidade desses documentos, desde que devidamente justificado nos autos.

No presente caso, a Administração apresentou justificativa fundamentada no referido dispositivo para a não elaboração do Estudo Técnico Preliminar e da análise de riscos. Ressalta-se, contudo, que não compete a esta Procuradoria adentrar no mérito administrativo da justificativa apresentada, cabendo à área técnica e à autoridade competente avaliar a adequação dos fundamentos expostos às características e peculiaridades do objeto da contratação, bem como a suficiência da motivação

apresentada para amparar a opção adotada.

c.9) Da minuta do edital e seus anexos

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 foi atendido.

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

D) Das Disposições Gerais;

No formado parágrafo único do art. 53 da Lei nº. 14.133/21, citado alhures, **compete a esta Procuradoria Jurídica, tão-somente, o exame prévio quanto aos aspectos jurídico-formais do procedimento, bem como da respectiva minuta do edital e contrato administrativo a ser celebrado.**

Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade Administrativa sobre **a importância da devida motivação de seus atos**, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo. Destarte, parte-se da premissa de que o Secretário solicitante se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a adequação do objeto às necessidades da Administração Pública, observando os requisitos legalmente impostos.

Em consequência disso, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente certame, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pela secretaria competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público.

É importante consignar, por fim, que deverá ser observado o prazo mínimo

determinado pelo art. 55, III, da Lei Federal n. 14. 133/21 entre a data de divulgação do edital de licitação, que conterà o resumo do edital, e a data estabelecida para o recebimento dos lances, considerando que a adequada publicidade é condição fundamental de eficácia e legitimidade do processo licitatório, sobretudo para a ampliação da competitividade do certame.

IV- DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a Solicitação apresentada pelo Consulente, esta Advogada Público Efetivo opina **FAVORAVELMENTE** ao processo licitatório referente a Alienação de 38 (trinta e oito) Imóveis Urbanos, localizados nos Bairros Bandeirantes, Luiz Carlos Tessele Júnior, Parque das Araras e Zona rural, todos de propriedade do Município de Lucas do Rio Verde - MT, todos de propriedade do Município de Lucas do Rio Verde - MT.

É o parecer, *s.m.j.*

Lucas do Rio Verde-MT, data da assinatura eletrônica.

Raissa C. A. Araujo
Advogado Público
OAB/MT N° 24.390/O

Preenchimento pelo Consulente

Recebido em ____/____/____

Assinatura _____



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: EA5A-9CCB-E251-C241

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



RAISSA CRISTHINE DE ALMEIDA ARAUJO (CPF 046.XXX.XXX-42) em 26/10/2026 16:49:04

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://lucasdorioverde.1doc.com.br/verificacao/EA5A-9CCB-E251-C241>