



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 017/2025

Processo administrativo eletrônico nº 227/2025

Referência: Alienação de Bens Móveis Inservíveis – Leilão

EMENTA: CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS INSERVÍVEIS. MODALIDADE ADEQUADA. NECESSIDADE DE REVISÃO DA PUBLICIDADE. RECOMENDAÇÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DO PROCEDIMENTO.

Trata-se de processo administrativo para a realização do Leilão Eletrônico nº 001/2025, instaurado para a alienação de bens móveis inservíveis do patrimônio Município de Caçador/SC, sob a condução de leiloeiro público oficial credenciado.

A licitação ocorre nos termos do art. 76 da Lei nº 14.133/2021, em conjunto com as disposições da Lei Municipal nº 3.922/2024, que autoriza a alienação dos bens.

Constam dos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- III) Termo de Referência (TR);
- IV) Minuta do Edital do Leilão Eletrônico nº 001/2025;
- V) Lei Municipal nº 3.922/2024; e

Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à esta Procuradoria Geral do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei n. 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de

¹ *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*



parecer jurídico surge, na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos, ou por uma exigência legal, que condiciona o prosseguimento do feito à análise pelo órgão de assessoramento jurídico.

A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, o qual, em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador, que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo, com as consequências jurídica daí decorrentes.

Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "*o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer*"².

Dito isso, passamos a análise do mérito.

Inicialmente, cabe mencionar que realizado o Documento de Formalização da Demanda (DFD), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei n. 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.

No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto n. 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

O artigo 18 da Lei n. 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***

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



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. (grifou-se)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Nele, são identificados o interesse público envolvido e a solução mais adequada para atendê-lo.

A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC) ou



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Documento de Formalização da Demanda (DFD). Após identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. **A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.**

No presente caso, por mais que se trate de procedimento para realização de leilão de bens inservíveis para a municipalidade, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Em que pese se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021.

O próximo passo após a elaboração do ETP com a escolha da melhor solução, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792, de 2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133, de 2021:

§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.

§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.

Na situação em questão, a Unidade Demandante não realizou uma avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é altamente recomendada para evitar possíveis frustrações na realização do leilão pretendido, em especial caso o procedimento seja frustrado e o órgão executor precise seguir diretrizes sobre como proceder em tal caso.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Quanto à modalidade de procedimento licitatório adotado, o procedimento de leilão eletrônico para alienação de bens móveis inservíveis está adequado aos requisitos do art. 76 da Lei nº 14.133/2021, que permite a alienação por leilão sempre que houver interesse público devidamente fundamentado, precedido da necessária autorização legislativa. A Lei Municipal nº 3.922/2024, por sua vez, autoriza expressamente a alienação, conferindo suporte normativo local ao certame.

No que concerne a avaliação dos bens e definição dos lances, destaca-se que os valores mínimos dos bens foram estabelecidos com base em Tabela Fipe (veículos) e em avaliação da Comissão Especial de Leilão. No entanto, o processo não detalha a qualificação dos avaliadores nem a forma de composição da referida comissão, o que pode comprometer a transparência do certame. A avaliação patrimonial deve ser conduzida por profissionais capacitados para evitar subavaliação ou sobrepreço.

Recomenda-se que o processo seja instruído com a indicação ou designação do servidor ou da comissão que realizou a avaliação anexa à lei municipal autorizativa, bem como dos eventuais documentos que pautaram tal avaliação.

A contratação do Leiloeiro Público Oficial ocorrerá por meio de credenciamento prévio, respeitando os requisitos legais. A remuneração do leiloeiro será paga pelos arrematantes (5% sobre o valor do lance), conforme art. 24 do Decreto nº 21.981/1932. Para evitar eventuais questionamentos, **recomenda-se a apresentação de declaração de independência do leiloeiro, atestando a ausência de conflitos de interesse.**

Quanto à minuta do edital juntada aos autos, verifica-se que o documento reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. O edital prevê sua publicação no Diário Oficial do Município (DOM) e no Pannel Nacional de Contratações Públicas (PNCP), atendendo ao art. 174 da Lei nº 14.133/2021. Entretanto, **recomenda-se ampliar, tanto quanto possível, a divulgação do certame por meio portais especializados de leilões públicos, redes sociais institucionais e no próprio site da Prefeitura.**

Destaca-se ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação nos meios oficiais de publicação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Por fim cumpre destacar a vedação para que qualquer servidor ou agente público vinculado à Fazenda Municipal possa participar do leilão oferecendo lances, em razão da vedação genérica constante do Art. 890 do CPC:

Art. 890. Pode oferecer lance quem estiver na livre administração de seus bens, com exceção:

[...]

IV - dos servidores públicos em geral, quanto aos bens ou aos direitos da pessoa jurídica a que servirem ou que estejam sob sua administração direta ou indireta;

Desta forma, **recomenda-se seja incluída uma cláusula no edital do leilão, constando expressamente tal vedação.**

II. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792/2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se o prosseguimento do processo sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência dos ajustes sugeridos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Caçador/SC, 12 de fevereiro de 2025

André Damaceno
Procurador Municipal
OAB/SC 39.918