



PARECER JURÍDICO Nº 18/2024

EMENTA: Parecer referente legalidade do Edital do Processo de Licitação – Leilão nº 001/2024, bem como, análise da minuta de Contrato.

Objeto de licitação: “ALIENAÇÃO de 07 (sete) imóveis urbanos, localizados na Avenida José Geraldo Riva pertencentes ao Município de Itanhanga”.

Em conformidade com o que determina o art. 53, da Lei Federal nº 14.133/2021, passo a emitir o seguinte PARECER JURÍDICO:

RELATÓRIO

Trata o presente expediente encaminhado pelo Departamento de Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Itanhanga, Estado de Mato Grosso, de processo administrativo de licitação que tem por finalidade a execução de Leilão Presencial visando ALIENAÇÃO de 07 (sete) imóveis urbanos, localizados na Avenida José Geraldo Riva pertencentes ao Município de Itanhanga, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos.

Foram apresentados ao processo cópia do processo completo, constando solicitação, termo de referência, autorização do gestor, minuta do edital e seus anexos, modelo de todas as declarações exigidas em lei e requeridas no Edital, declaração de habilitação e declaração de cumprimento dos requisitos legais para fins de análise e emissão de parecer.

Observa-se que o julgamento adotado no presente edital é **maior lance**.

É o que há de mais relevante para relatar.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura



contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, detalhamento do objeto de alienação de lotes, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Pois bem!

Adentrando no mérito do presente processo de licitação, leilão para alienação de bens imóveis, de largada, importante destacar que a alienação de bens públicos deverá observar importantes preceitos legais, dada a importância da matéria para o interesse público.

Nesse sentido, importante a digressão acerca da definição de bem público, bem como suas espécies, eis que, a depender do caso, será possível sua alienação.

O Código Civil Brasileiro - CC (Lei nº 10.406/2002) assim define bens públicos:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às



pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Verifica-se que, pelo que consta no art. 98 do CC, acima colacionado, bens públicos são aqueles que se encontram incorporados ao complexo patrimonial das pessoas jurídicas de direito público. Nessa esteira, o CC também esclarece que entidades integram tal conceito. Confira-se:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei

Logo, observa-se que os bens pertencentes ao Município se enquadram, notoriamente, no conceito de bens públicos. De outro bordo, os bens públicos são classificados, basicamente, em três espécies, nos termos do art. 99 do CC:

Art. 99. São bens públicos:

I - **os de uso comum** do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - **os de uso especial**, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - **os dominicais**, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (grifei)

O texto legal é deveras esclarecedor, haja vista conter exemplos, facilitando o entendimento da matéria. Assim, verifica-se que os bens públicos poderão ser (i) de uso comum do povo; (ii) de uso especial; e (iii) dominicais (ou dominiais).

Tal distinção é relevante, na medida em que o instituto da alienação só poderá recair sobre bens dominicais, conforme preceituado pelos arts. 100 e 101 do CC:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. (grifei)

Logo, tem-se que, conforme já informado, somente os bens dominicais poderão ser objeto de alienação.



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHANGÁ

CNPJ: 07.209.225/0001-00
Gestão 2021/2024

A título de complementação, convém esclarecer que a ilustre administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro utiliza uma classificação dos bens estatais relativamente distinta da apresentada supra, mas com pontos em comum, já que sua classificação cuida de dividir os bens públicos em dois gêneros, os quais abarcam as espécies já abordadas. Tal classificação é explicada por Bárbara Almeida Araujo¹:

*Maria Sylvia Zanella di Pietro lembra outra classificação dos bens públicos: **bens do domínio público do Estado**, que abrangeria aqueles de uso comum do povo e de uso especial e aqueles de **domínio privado do Estado**, os dominicais. De acordo com a autora, os bens de uso comum não teriam valor patrimonial, enquanto os de uso especial ou do patrimônio indisponível teriam avaliação econômica, ainda que tivessem afetação pública. **Os bens dominicais, por sua vez, teriam valor patrimonial e não teriam afetação.** (grifei)*

Logo, observa-se que, independentemente da classificação a ser adotada, os bens dominicais podem ser objeto de alienação. Nesse ponto, é de se observar que a Lei Municipal nº 690/2023 autoriza a alienação dos bens imóveis, bem como, a desafetação.

Conforme se verifica, o art. 101 do CC impõe, no entanto, a observância de normas legais para que o Administrador possa se valer do instituto da alienação de bens, já que dispõe sejam "observadas as exigências da lei

Nesse sentido, considerando a necessidade de observância de critérios legais, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLL (Lei nº 14.133/2021) disciplina a alienação de bens pela Administração Pública.

Em linhas gerais, a alienação de bens públicos encontra disciplinada nos arts. 76 e 77 da NLL:

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**, dispensada a realização de licitação nos casos de:

Diante do que estabelecem as normas supra, tem-se que, basicamente, a alienação de bens imóveis dependerá de (i) caracterização como bem público dominical; (ii) avaliação prévia; (iii) autorização legislativa; (iv) licitação na modalidade leilão

Sob tal influxo, em linhas gerais, o processo encontra-se instruído com todo o necessário para que seja viável a alienação dos bens pretendidos. Senão vejamos:

Quanto à caracterização dos bens como dominicais, não parece restar

¹ ARAUJO, Barbara A. A Posse dos Bens Públicos. Grupo GEN, 2010. E-book. ISBN 978-85-309-5601-1. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5601-1/>



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHANGÁ

CNPJ: 07.209.225/0001-00
Gestão 2021/2024

dúvidas quanto a tal fato, dado o teor do art. 1º da Lei Municipal nº 690/2023, que trataram de desafetar diversos bens imóveis, vejamos: **Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a desafetar e alienar os imóveis de propriedade do Município de Itanhanga, nos termos e condições em que esta lei dispuser.**

De outro bordo, constam nos autos laudos de avaliação dos imóveis, conforme já informado no relatório deste opinativo.

No tocante à autorização legislativa, as já citadas leis que trataram de desafetar os imóveis também autorizaram suas alienações, consoante art. 1º dos referidos diplomas legais.

Por derradeiro, observa-se que o processo foi instruído com edital para realização de licitação na modalidade leilão, atendendo, portanto, ao último requisito legal. Contudo, conforme se demonstrará, algumas alterações são necessárias na minuta do edital.

No que tange a à minuta do edital, o Administrador, acertadamente, indicou a modalidade leilão eletrônico como meio de se instrumentalizar a alienação em apreço.

Nesse sentido, o art. 31, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 elenca os requisitos que devem ser observados no instrumento convocatório:

Art. 31. (...)

§ 2º O leilão será precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, que conterà:

- 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.

Passa-se à análise quanto ao atendimento dos requisitos pelo edital acostado.

Referente à descrição dos bens, verifica-se que (i) os laudos de avaliação encontram-se instruídos com os respectivos memoriais descritivos; e (ii) o Relatório dos lotes (Anexo II) faz remissão aos números de matrícula e registro dos bens, motivo pelo qual entende-se que resta atendido inciso I do § 2º do art. 31.

Concernente ao valor pelo qual o bem foi avaliado, bem como as condições de pagamento e o preço mínimo para arrematação (inciso II), tais informações podem ser encontradas nos laudos de avaliação, no próprio edital, vejamos item 1.1:



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHANGÁ

CNPJ: 07.209.225/0001-00
Gestão 2021/2024

O presente Leilão Administrativo tem por objeto a **"ALIENAÇÃO de 07 (sete) imóveis urbanos, localizados na Avenida José Geraldo Riva pertencentes ao Município de Itanhanga",** conforme descrição e **preços mínimos de arrematação constantes no Relatório de Bens Licitados que integra o ANEXO I** deste Edital.

Acredita-se que a intenção do Administrador tenha sido fixar o preço mínimo como o próprio preço da avaliação, o que é plenamente possível.

No tocante à indicação do lugar (inciso III), tem-se que, por óbvio, não se aplica ao caso de alienação de bens imóveis.

Quanto ao sítio da internet onde ocorrerá o leilão – não se aplica, considerando ser utilizado a modalidade presencial.

Por fim, referente à especificação de eventuais ônus, gravames ou pendências do imóvel (inciso V), entende-se que tal requisito se encontra cumprido conforme pode ser observado pelas matrículas do cartório de registro de imóveis.

Como se observa, trata-se de licitação a ser realizada sob a égide da Lei nº 14.133/2021, a qual, em regra, exige a elaboração de Estudo Técnico Preliminar - ETP, um dos principais artefatos das contratações sob a vigência da referida lei.

Os requisitos do ETP possuem previsão expressa no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Colaciona-se:

Art. 18. (...)

§ 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;



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHANGÁ

CNPJ: 07.209.225/0001-00

Gestão 2021/2024

- 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.

Ora, pela leitura do dispositivo supra, entende-se que, no caso em apreço, tratando-se de alienação de bens imóveis, os próprios requisitos do ETP não se coadunam com a natureza do objeto. Seria até mesmo despiciendo salientar que requisitos como “estimativas de quantidades”, “possíveis impactos ambientais”, “justificativas para o parcelamento ou não da contratação” não são compatíveis com a alienação de imóveis.

Ademais, em se tratando de alienação de áreas públicas, exigindo-se autorização legislativa e avaliação prévia, é razoável chegar-se à conclusão de que a matéria foi debatida de forma exaustiva, inclusive, no parlamento municipal, o que corrobora o entendimento acerca da desnecessidade de ETP para o caso.

No que tange ao responsável pela realização do leilão, de acordo com o art. 31, caput, da NLL, o leilão será cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente. No caso em comento, é de se observar que, ao que parece, a Administração optou pela utilização de servidor designado para tanto, conforme se depreende do item 3.3 do edital. Legítima tal decisão a propósito.

Acerca da matéria, é de se destacar que a Lei nº 14.133/2021 prevê a novel figura do agente de contratação, assim entendido, nos termos do art. 6º, LX, como a pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Frise-se que, conforme o conceito trazido pela própria lei, os responsáveis pela condução das licitações passam a ser compreendidos pelo gênero “agente de contratação”, que comporta como espécies, além do agente de contratação em sentido estrito, o pregoeiro e o leiloeiro. Logo, entende-se que qualquer tipo de regulamentação acerca de “agentes de contratação” pode ser aplicado, ipso facto, aos leiloeiros e aos pregoeiros.

Tratando-se de alienação de bens imóveis, ativos que compõem o



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHANGÁ

CNPJ: 07.209.225/0001-00
Gestão 2021/2024

complexo patrimonial do Município de Itanhanga, deve-se atentar para o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) quanto à destinação das receitas oriundas de tais operações. Confira-se:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Sobre o dispositivo ora colacionado, a sempre percuciente lição do professor Marcus Abraham²:

A LRF apresenta no presente art. 44 a vedação de se utilizar receitas de capital para custear despesas correntes, exceto para despesas previdenciárias e desde que sejam autorizadas em lei, cujo fundamento decorre dos princípios do equilíbrio fiscal e da proteção ao patrimônio público.

A norma em comento segue a lógica de gestão responsável de que para financiar, de maneira saudável e equilibrada, as despesas correntes, devem ser utilizadas as receitas correntes; ao passo que o financiamento das despesas de capital caberá às receitas de capital.

Caso ausente tal norma, abrir-se-ia a possibilidade de uma ampla e geral dilapidação do patrimônio público, a partir da venda dos bens estatais (receitas de capital), para fazer frente ao custeio das despesas correntes.

A Lei 4.320/164 classifica as receitas em duas categorias: receitas correntes e receitas de capital (art. 11). Prevê que são Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Estabelece que as Receitas de Capital são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

Por questões de fluxo fiscal responsável, deve haver uma correlação entre a natureza das receitas e despesas. Pode-se dizer que o fator caracterizador das receitas correntes é a sua estabilidade como fonte de recursos, ou seja, considera-se que essas receitas fazem parte da

² ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788530992248. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992248/>



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHANGÁ

CNPJ: 07.209.225/0001-00
Gestão 2021/2024

arrecadação estatal de forma ordinária e não eventual. Assim, as receitas correntes são consideradas continuamente pelo Estado na elaboração do seu orçamento, já que estas possuem um caráter estável e definitivo no sistema financeiro, como no caso dos tributos.

Já as receitas de capital são de natureza eventual, pois para existirem dependem de atos específicos e circunstâncias próprias, como no caso das receitas originárias dos empréstimos na emissão de títulos da dívida pública. Portanto, para despesas contínuas como as correntes, devem-se utilizar as receitas correntes.

Logo, consigne-se o alerta ao Administrador quanto à aplicação das receitas decorrentes do expediente ora pretendido, entretanto, segundo informações já existentes, os recursos do presente leilão serão devidamente aplicadas na execução da obra do novo paço municipal, atendendo assim o disposto na LRF.

CONCLUSÃO

Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados pela área técnica, opina-se pela viabilidade jurídica da alienação pretendida, entendendo-se que o processo se encontra em ordem para que seja deflagrada a fase externa da licitação.

Por fim, registre-se a necessidade de se observar o prazo mínimo a que alude o art. 55, III, da Lei nº 14.133/2021, e a devida publicação nos veículos de praxe.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos.

S.M.J. É nosso parecer.

Itanhanga – MT, 29 de fevereiro de 2024.

ALEXANDRE JORGE MARQUES BORGES

OAB/MT nº 28.240/B

Procuradoria Jurídica do Município