



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 698/2023

Ementa. Fase interna. Leilão de bens imóveis. Secretaria Municipal de Relações Institucionais - SMRI. Lei nº 14.133/2021. Parecer favorável, com condições.

I. DO RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo **SEI nº 23.0.000052980-0**, por meio do qual se busca a **alienação de bens imóveis de propriedade do Município**, por meio de **Leilão Eletrônico**, de acordo com a descrição constante no termo de referência.

2. O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: **(i)** Termo de Referência (0389837); **(ii)** Lei Municipal nº 5.952/2015, que dispõe sobre a desafetação de áreas de propriedade do Município de Canoas e dá outras providências (0389842); **(iii)** Lei Municipal nº 6.131/2017, que dispõe sobre a desafetação de áreas de propriedade do Município de Canoas e dá outras providências (0389845); **(iv)** Boletins de Cadastramento Imobiliário (0389854); **(v)** Laudos de Avaliação dos imóveis (039314, 0393149 e 0393154); **(vi)** Minuta de Edital (0400603).

3. É breve o relatório. Passa-se a analisar.

II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

5. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:

(...)

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):

(...)

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;*

(...)

6. Dessa feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

III. DA ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

7. De largada, importante destacar que a alienação de bens públicos deverá observar importantes preceitos legais, dada a importância da matéria para o interesse público.

8. 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.

9. 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.

10. 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:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

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. (grifei)

11. Logo, observa-se que os bens pertencentes ao Município se enquadram, notoriamente, no conceito de bens públicos.

12. 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 dispondo 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)

13. 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).

14. 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)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

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

16. 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)*

17. Logo, observa-se que, independentemente da classificação a ser adotada, os bens dominicais podem ser objeto de alienação.

18. Nesse ponto, é de se observar que **as Leis Municipais nº 5.952/2015 e 6.131/2017 trataram de desafetar diversos bens imóveis, ensejando a sua transformação em bens dominicais, sendo possível, portanto, a alienação destes.**

19. 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*”.

20. 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.

21. 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:*

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/>. Acesso em: 16 nov. 2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

a) doação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;

c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;

e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.

§ 2º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;

IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;

V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;

VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea “i” do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.

§ 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a:

I - alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei;

II - alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

Art. 77. Para a venda de bens imóveis, será concedido direito de preferência ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação. (grifei)

22. A Lei Orgânica do Município de Canoas, por sua vez, assim estabelece:

Art. 99 A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, classificados como dominicais e integrantes do patrimônio da administração direta, entidades autárquicas e fundacionais, dependerá de autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) dação em pagamento;*
- b) doação;*
- c) permuta;*
- d) investidura;*
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;*
- f) alienação gratuita ou onerosa, concessão de direito real de uso ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

g) procedimentos de legitimação de posse, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Municipal em cuja competência legal inclua-se tal atribuição.

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta;

c) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo.

Parágrafo único. As disposições contidas neste artigo não excluem as hipóteses previstas na legislação nacional que regulamenta as contratações públicas. (Redação dada pela Ementa à Lei Orgânica nº 42/2019)

23. 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.

24. 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.

25. Quanto à **caracterização dos bens como dominicais**, não parece restar dúvidas quanto a tal fato, dado o teor do art. 1º da Lei Municipal nº 5.952/2015 e da Lei Municipal nº 6.131/2017, que trataram de desafetar diversos bens imóveis.

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

27. No tocante à **autorização legislativa**, as já citadas leis que trataram de desafetar os imóveis também autorizaram suas alienações, consoante art. 2º dos referidos diplomas legais.

28. 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.

IV. DA MINUTA DO EDITAL DE LEILÃO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

29. Referente à minuta do edital, o Administrador, acertadamente, indicou a modalidade leilão eletrônico como meio de se instrumentalizar a alienação em apreço.

30. 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 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)

31. Passa-se à análise quanto ao atendimento dos requisitos pelo edital acostado ao doc. 040060.

32. Referente à **descrição dos bens**, verifica-se que (i) os laudos de avaliação encontram-se instruídos com os respectivos memoriais descritivos; e (ii) o Termo de Referência 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.

33. 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 e no Termo de Referência. Contudo, **em que pese o edital conter previsão esparsa sobre preço mínimo, não consta informação expressa e objetiva sobre quais seriam tais valores.**

34. Saliente-se que, ao dispor sobre preços mínimos, o edital faz referência ao seu Anexo I. Contudo, o referido anexo contém tão somente o preço da avaliação. Acredita-se que a intenção do Administrador tenha sido fixar o preço mínimo como o próprio preço da avaliação, o que é possível; no entanto, considerando que a redação pode gerar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

interpretações equivocadas e/ou impugnações, **recomenda-se que conste de maneira expressa que aqueles são os preços mínimos.**

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

36. Quanto ao **sítio da internet onde ocorrerá o leilão** - já que na forma eletrônica - verifica-se que tal informação consta já no preâmbulo do edital, atendendo-se, assim, ao inciso IV.

37. Por fim, referente à especificação de **eventuais ônus, gravames ou pendências do imóvel (inciso V)**, entende-se que tal requisito encontra-se cumprido pela certidão do RGI constante como anexo dos laudos de avaliação.

38. Logo, com a ressalva feita a respeito da indicação do preço mínimo, entende-se que o edital, a rigor, atende ao que determina o art. 31, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

39. Não obstante, cabem ainda algumas pequenas considerações sobre o instrumento convocatório.

40. Verifica-se que o edital prevê, em seu item 3.2, diversas hipóteses diante das quais certas pessoas – físicas ou jurídicas – estariam impedidas de participar do leilão. No caso em tela, tratando-se de alienação onerosa de bem público, entendo não haver motivos para manutenção de tais restrições. Isso porque não interessa para o caso quaisquer condições subjetivas do comprador, atendendo-se ao interesse público a simples alienação. Em outras palavras, interessa ao leilão tão somente o fato de o sujeito possuir ou não poder aquisitivo para adquirir o bem. Confira-se o escólio de Marçal Justen Filho² sobre tal ponto:

*Em se tratando de processo orientado a obter a maior receita possível, **os atributos subjetivos do licitante são irrelevantes.** Por isso, a regra geral é o descabimento de requisitos de habilitação e outras formalidades.*(grifei)

41. Inclusive, não é à toa que a NLL, acertadamente, excluiu a exigência de habilitação para os casos de leilão. Logo, **recomenda-se a supressão, na íntegra, do item 3.2 do edital.**

42. Outrossim, creio recomendável que conste no edital, especificamente no item acerca das condições de pagamento, os **dados bancários do Município de Canoas**, para fins de operacionalização dos pagamentos.

2 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed. 2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

43. Por fim, recomenda-se ajuste no item 9.1 do edital, haja vista que a atual redação induz à interpretação de que a homologação caberá à Secretária de Licitações e Contratos, o que não é possível, sobretudo diante do que dispõe o art. 29, §2º, II e IV, da Lei Municipal nº 6.627/2023. Desta feita, **deve o item ser ajustado para que conste como competente para homologação o Prefeito Municipal.**

V. DA DESNECESSIDADE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

44. 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;

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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

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.

45. 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 despidendo 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.

46. 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.

VI. DA FIGURA DO LEILOEIRO

47. 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 4.3 do edital. Legítima tal decisão, a propósito.

48. Sobre tal ponto, a ilustre Diretora de Licitações da SMLC, em seu despacho de encaminhamento a esta Diretoria Jurídica faz o seguinte questionamento: “(...) *solicito informação acerca da regulamentação no Município para a função do leiloeiro administrativo. Será necessário neste caso?*”

49. 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,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

50. 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.**

51. Sob tal influxo, a União elaborou regulamento disciplinando a atuação dos agentes de contratação, fazendo-o por meio do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

52. O Município de Canoas, por força do que dispõe o art. 187 da Lei nº 14.133/2021 - que autoriza a utilização dos regulamentos da União pelos demais entes políticos – e do art. 3º do Decreto Municipal nº 390/2023 - que autoriza expressamente o Poder Executivo de Canoas a utilizar os regulamentos da União -, está devidamente autorizado a aplicar os preceitos do Decreto nº 11.246/2022 para fins de viabilizar a atuação dos agentes de contratação, sem prejuízo, no entanto, de editar regulamentos próprios, se assim lhe aprouver.

53. Logo, diante do exposto, entende-se não haver óbice à utilização do regulamento federal dado pelo Decreto nº 11.246/2022 para disciplinar a atuação dos agentes de contratação, enquanto gênero, no Município de Canoas .

54. Recomenda-se, contudo, **que o(s) leiloeiro(s) seja(m) devidamente designados por ato do Prefeito Municipal**, observando-se as exigências do art. 10 do Decreto nº 11.246/2022.

VII. DO ALERTA QUANTO AO ART. 44 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000)

55. Tratando-se de alienação de bens imóveis, ativos que compõem o complexo patrimonial do Município de Canoas, 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,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

56. Sobre o dispositivo ora colacionado, a sempre perecível lição do professor Marcus Abraham³:

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 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.

57. Logo, consigne-se o alerta ao Administrador quanto à aplicação das receitas decorrentes do expediente ora pretendido.

VIII. CONCLUSÃO

³ ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788530992248. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992248/>. Acesso em: 16 nov. 2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

58. 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, **DESDE QUE sejam acolhidas (ou justificado eventual não acolhimento) as condicionantes indicadas nos parágrafos 33, 41, 42, 43 e 54 deste opinativo.**

59. 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.

60. Frise-se, por fim, que esta Diretoria Jurídica está disponível para esclarecimentos e orientações ao gestor pelos telefones 3425-7631 (ramal 4576) e 3236-3099, opção 01 (ramal 3020).

61. Por derradeiro, registre-se que esta Diretoria Jurídica optou por **não exarar despacho inicial de saneamento**, conforme vinha fazendo em sede de análise de editais, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam elencadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico. Desta feita, confere-se maior agilidade ao processo, uma **vez que fica dispensado o reenvio dos autos para nova análise jurídica**, como recomenda a BPC nº 5⁴ do Manual de Boas Práticas Consultivas. Tal prática também está em consonância com a legislação municipal a respeito da matéria.

É o parecer.

Canoas, 16 de novembro de 2023.

Rafael Pereira de Franco
Procurador do Município
Diretor Jurídico - SMLC
OAB/RJ 221.129
Matrícula 125773

4 Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.