

PARECER TÉCNICO 0125/2025

PARECER – PREGÃO ELETRÔNICO – CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL – PARECER FAVORÁVEL

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Jari/RS

Instado a se manifestar acerca da análise jurídica de procedimento administrativo que tem por finalidade a contratação de leiloeiro oficial para a prestação de serviços técnicos de preparação, organização e condução de "*Leilão Público*" de bens patrimoniais, pela Prefeitura Municipal de Jari/RS, na modalidade Pregão Eletrônico, este advogado passa a exarar.

PARECER

1. RELATÓRIO

O presente parecer trata de analisar juridicamente o processo administrativo que tem por finalidade a contratação de leiloeiro oficial para a prestação de serviços técnicos de preparação, organização e condução de "*Leilão Público*" para alienação de bens patrimoniais considerados obsoletos ou de uso antieconômico (inservíveis) e indicados pelo Município de Jari/RS, na modalidade Pregão Eletrônico, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos.

Foram apresentados os seguintes documentos relevantes para a análise jurídica:

- I) Solicitação de Compra;
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Mapa de Riscos;
- IV) Termo de Referência;
- V) Orçamentos;
- VI) Planilhas de Custos;

É o breve relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

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 n.º 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 n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n.º 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, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, 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.

2.2 DOS REQUISITOS ESSENCIAIS

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

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.

Analizando os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, o estudo técnico preliminar, a previsão de dotação orçamentária, a análise de risco, o orçamento estimado, a pesquisa de preços, o termo de referência e as demais especificações exigidas.

Registra-se, contudo, que ainda falta a juntada do edital do pregão eletrônico. Não obstante essa ausência, o presente parecer será elaborado com base nos elementos já disponibilizados nos autos, considerando as informações e documentos que compõem a instrução processual até o momento.

Desta forma, os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo às exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Prefacialmente, insta expor que a regulamentação das alienações de bens públicos inicia-se na Constituição Federal e passa à legislação ordinária por meio do exercício da competência legislativa privativa da União, a qual tem o

dever de estabelecer normas gerais de licitação (art. 22, XXVII e art. 37, XXI, da CF).

Ao concretizar esse dever político, a União editou a Lei Federal nº 14.133/21, atualizando, unificando e modificando em determinados aspectos a lei antiga de licitações.

Em continuidade e especificando a modalidade licitatória utilizada, sendo a Nova Lei de Licitações, então, o roteiro a ser seguido, é preciso verificar nela qual é a modalidade licitatória (o procedimento externo de disputa, propriamente dito) que deve ser utilizada para efetivar o contrato desejado. Como dito anteriormente, a Administração deseja alienar bens móveis e verifica-se no art. 6º, XL, da NLL que a modalidade “Leilão” é aquela destinada a venda de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos. Assim sendo, escorreita a modalidade licitatória utilizada pelo Ente Consulente.

Com relação a contratação, a legislação determina que o leiloeiro deve ser contratado por credenciamento ou por licitação na modalidade pregão, adotando-se o critério de maior desconto sobre as comissões, observados os limites legais da profissão, conforme o artigo 31, §1º, da lei 14.133/2021:

Art. 31. 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.

§ 1º Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados.

Diante desse contexto, verifica-se que a legislação é expressa ao determinar que, caso a Administração opte pela realização do leilão por intermédio de leiloeiro oficial, sua seleção deve ocorrer por credenciamento ou por meio de licitação na modalidade **pregão**, com julgamento pelo critério de **maior desconto sobre as comissões**, observados os limites legais da profissão, nos termos do art. 31, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, conclui-se que a escolha pela modalidade pregão eletrônico mostra-se correta e juridicamente adequada, alinhando-se diretamente às exigências legais e garantindo maior competitividade, transparência e economicidade ao procedimento.

Seguindo a análise, verifica-se que o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possui os seguintes elementos: objeto da contratação; descrição da necessidade da contratação; requisitos da solução e inventário de bens; viabilidade e avaliação dos bens; estimativa do custo; descrição da solução como um todo; análise das soluções e critérios de escolha,

portanto, encontrando-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, senão vejamos:

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;



ZINN

ADVOCACIA E CONSULTORIA



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.

Por sua vez, o termo de referência, elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: objeto; justificativa e necessidade da contratação; detalhamento dos bens e locais; serviços e obrigações da contratada; estimativa de custo e remuneração; e obrigações do contratante, elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei n.º 14.133/2021, que assim determina:



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

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária.*

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

2.3 DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública.

No entanto, como o edital não foi encaminhado juntamente com os demais documentos, resta prejudicada a análise jurídica específica acerca de seu conteúdo, forma e conformidade com a legislação aplicável. Dessa forma, o parecer limita-se à avaliação dos elementos disponíveis nos autos, não sendo possível avançar quanto aos pontos que dependem diretamente da minuta editalícia.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e

conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial adotado, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Santa Maria, 27 de novembro de 2025.

Robson Luis Zinn
OAB/RS 53.371



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 6EC5-4AB9-E8D5-32FE

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



ROBSON LUIS ZINN (CPF 757.XXX.XXX-87) em 27/11/2025 10:09:07 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: AC SAFEWEB RFB v5 << AC Secretaria da Receita Federal do Brasil v4 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5
(Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://zinne.1doc.com.br/verificacao/6EC5-4AB9-E8D5-32FE>