PARECER PGE/MS/CJUR-SUCOMP/Nº 021/2022.

PROCESSO Nº 55/007.898/2022

Interessado: SAD/MS

Assunto: Parecer. Análise do Texto da Minuta do Edital e seus anexos. Alienação de imóvel e móvel. Lei Federal nº 14.133/2011.

I – DOS FATOS E DOCUMENTOS

Trata-se de processo administrativo instaurado para alienação de bem imóvel de propriedade do Estado de Mato Grosso do Sul, localizado no Município de Porto Murtinho (matrículas n. 2.663, 2.664 e 2.665, do 1º Cartório de Registro de Civil e Imóveis da Comarca de porto Murtinho), em conjunto com bens móveis nele existente, mediante licitação, na modalidade leilão, regido pela Lei Federal nº 14.133/2021.

O processo foi encaminhado para a CJUR/SUCOMP (f. 170/173) para análise e emissão de parecer jurídico em controle prévio de legalidade da contratação, tendo em vista as disposições contidas no art. 53, da Lei Federal n. 14.133/2021.

II – DO ESCLARECIMENTO PRELIMINAR

A Lei Federal nº 14.133/2021 (NLLC) prenuncia em seu artigo 191[1] que até que se passe o prazo de dois anos do inciso II do artigo 193[2], ao fim do qual a Lei 8.666/93 estará revogada, a Administração pode fazer opção pelo procedimento prescrito na nova lei ou então permanecer sob égide da anterior, sendo vedada a combinação das leis.

Todavia, o *caput* do art. 191 determina que a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital.

[1] Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.
Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

[2] Art. 193. Revogam-se: (...) II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Também é importante esclarecer, em sede preliminar, que o art. 31 da NLLC determina que a modalidade leilão dependerá de prévio regulamento que "*deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais*".

No presente caso, o preâmbulo do Edital (f. 156v.) indica que a contratação será regida com fundamento na Lei 14.133/21 e está sujeito ao Decreto Estadual 15.939/2022, que "*regulamenta a licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para a alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos de que trata a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito dos órgãos da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Poder Executivo Estadual*" (art. 1º).

Nesse contexto, verifica-se que foram atendidos os dois pressupostos para a utilização da modalidade leilão pelo regime jurídico da Lei Federal nº 14.133/2021 (indicação no edital pelo regime jurídico da NLLC e existência de regulamentação prévia sobre os procedimentos operacionais do leilão).

Consequentemente, **a análise de legalidade realizada por este parecer jurídico será fundamentada com base no arcabouço normativo (federal e estadual) que incidem sobre esse novo regime jurídico**.

III – DOS ASPECTOS FORMAIS DO PROCEDIMENTO

III.1 – Abertura de processo administrativo e designação dos agentes de contratação

Nos termos do art. 4º do Decreto nº 15.939/2022 "*a autoridade máxima do órgão ou da entidade competente deverá designar os agentes de contratação, nos termos do normativo próprio*".

O *normativo próprio* a que se refere o dispositivo é o Decreto Estadual nº 15.937/2022, o qual determina que *"os agentes de contratação serão designados pela autoridade competente do órgão ou da entidade,* ***dentre os servidores efetivos*** *ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública do Poder Executivo Estadual (...)"* (caput do art. 3º) e as suas atividades "*deverão ser exercidas por* ***1 (um) agente de contratação para a fase interna*** *e por* ***1 (um) agente de contratação para a fase externa*** *da licitação*"

No caso em apreço, a Secretaria de Administração e Desburocratização, autoridade máxima do órgão competente, promoveu a abertura do procedimento e designou os agentes de contratação da fase interna e externa, conforme se extrai dos documentos de f. 02/04, em

observância ao disposto no caput do art. 4º do Decreto nº 15.939/2022 e ao princípio da segregação de funções (§1º do art. 7º da NLLC).

Todavia, não é possível identificar nos atos de designação de f. 02/04 qualquer informação capaz de demonstrar e atestar que os servidores indicados são efetivos.

Assim, **recomenda-se que seja confirmado se os agentes de contratação indicados à f. 02/04 atendem ao disposto no art. 3º do Decreto Estadual nº 15.937/2022 e art. 8º da Lei nº 14.133/2021, notadamente se caracterizam como servidores efetivos**.

III.2 – Da designação da equipe de planejamento

Nos termos do art. 5º do Decreto nº 15.939/2022 e do art. 11 do Decreto nº 15.397/2022, o agente de contratação da fase interna poderá solicitar à autoridade competente a indicação de agente(s) para compor a equipe de apoio que o auxiliará nas fases do processo licitatório.

Cabe salientar, no entanto, que a equipe de *apoio* a que se refere os dispositivos acima mencionados não se confunde com a equipe de *planejamento*, seja na forma de sua designação seja nas atribuições exercidas.

Conforme visto, a equipe de *apoio* é aquela designada pela autoridade máxima, a pedido do agente de contratação da fase interna, para auxiliar este sujeito nas suas atribuições de supervisão e coordenação da fase preparatória.

Diferentemente, a equipe de *planejamento*, é aquela designada pelo próprio agente de contratação para a execução e a produção de todos os documentos da fase preparatória.

Assim indica o art. 7º do Decreto nº 15.939/2022:

> *Art. 7º (...)*
> *§ 1º Na fase preparatória, a atuação do agente de contratação da fase interna deverá se ater à supervisão e às eventuais diligências para o bom fluxo da instrução processual, e consiste, especialmente, em:*
> *I - designar a equipe de planejamento;*
> *II - solicitar à autoridade competente a indicação de agente(s) para compor a equipe de apoio, se for o caso;*
> *III - acompanhar o trâmite e certificar o cumprimento das exigências para alienação de bens da Administração Pública Estadual;*
> *IV - acompanhar a elaboração do edital de licitação ou assegurar que este seja elaborado a partir das minutas padronizadas disponibilizadas pela Procuradoria-Geral do Estado, quando houver;*
> *V - certificar o encerramento da fase interna e encaminhar o processo para indicação do(s) agente(s) de contratação da fase externa e posterior publicação do edital.*
> *§ 2º A atuação do agente de contratação exime-se do cunho operacional da elaboração dos documentos arrolados nos incisos III e IV do § 1º deste artigo.*
> *§ 3º A equipe de planejamento a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo ficará encarregada de produzir os documentos oriundos da fase preparatória.*

No caso dos autos, identifica-se nos documentos de f. 41/44 a solicitação do agente de contratação da fase interna feita à autoridade competente para indicação de agente(s) para compor a equipe de apoio, seguida das designações feitas pela Sra. Secretaria para este propósito.

No entanto, percebe-se que, muito embora tenha sido designado uma equipe de apoio, as atividades praticadas foram de uma verdadeira equipe de planejamento, com a produção dos atos referentes à fase preparatória, como pode ser extraído dos documentos de f. 120/122 e 140/142.

Esse equívoco, no entanto, não tem o condão de viciar o procedimento, nem mesmo os atos praticados por aquela equipe. A uma por se tratar de um mero erro de nomenclatura, cuja correção resultaria na prática desnecessária dos mesmos atos pelos mesmos agentes públicos, porém com denominação distinta. A duas porque os membros da referida equipe foram designados pela autoridade máxima da Secretaria de Administração.

Recomenda-se, no entanto, que **nos próximos procedimentos licitatórios sejam observados a correta nomenclatura e funções exercidas pela "equipe de apoio" e "equipe de planejamento", em observância ao disposto no art. 7º do Decreto nº 15.939/2022**.

Orienta-se ainda que, para ambos os casos (equipe de apoio e/ou equipe de planejamento), **seja verificado e atestado se os agentes públicos indicados para aquelas atribuições atendem aos requisitos previstos nos incisos I a III do art. 7º da NLLC**:

> *Art. 7º (...)*
>
> *I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;*
> *II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e*
> *III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.*

III.3 - Do Decreto nº 15.808/2021 e da sua interpretação à luz da NLLC

Inicialmente é importante esclarecer que, com a publicação do Decreto nº 15.937/2022 (regulamenta os agentes de contratação, as equipes de apoio e as comissões de contratação nas licitações regidas pela NLLC) e do Decreto nº 15.939/2022 (regulamenta a licitação na modalidade leilão pela NLLC), **houve a necessidade de se interpretar o Decreto nº 15.808/2021** (dispõe sobre a administração, o controle, a destinação e a disposição final ambientalmente adequada dos bens MÓVEIS que compõem o acervo patrimonial), **de acordo com o regime jurídico aplicável na alienações de bens públicos, especialmente em relação ao inciso II do *caput* e §§ 1º e 2º, ambos do art. 5º, que tratam sobre a *Comissão Especial***.

Isso porque o referido decreto, no inciso II do art. 5º, aduz que os bens móveis inservíveis e as sucatas que sejam disponibilizados pelos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual serão recebidos pela Coordenadoria de Gestão Patrimonial da SAD, e no caso de alienação por meio de leilão, encaminhado à "*Comissão Especial*".

O §1º do mesmo artigo destaca ainda que a "*Comissão Especial*" é "*composta por, no mínimo 3 (três) membros titulares e 1 (um) suplente, sendo pelo menos um servidor efetivo*", enquanto o §2º determina que esta "*organizará os bens recebidos em lotes e os avaliará, podendo estar acompanhada de leiloeiro oficial*".

Ocorre que a matéria relativa aos sujeitos atuantes no procedimento licitatório na modalidade leilão, regido pela NLLC, é, como já destacado, regulamentada pelos Decreto nº 15.937/2022 e Decreto nº 15.939/2022, os quais indicam a existência das seguintes figuras: a) agentes de contratação da fase interna e externa; que poderão ser auxiliados por uma equipe de apoio; b) equipe de planejamento, designada pelo agente de contratação da fase interna e "*encarregada de produzir os documentos oriundos da fase preparatória*" (§3º do art. 7º do Decreto nº 15.939/2022).

Em outras palavras, verifica-se que na modalidade leilão regida pela NLLC inexiste a figura da "*Comissão Especial*" a que se refere o Decreto nº 15.808/2021. Na verdade, na forma dos regulamentos mais atuais, fica a equipe de planejamento "*encarregada de produzir os documentos oriundos da fase preparatória*" (§3º do art. 7º do Decreto nº 15.939/2022) e ao agente de contratação da fase interna (auxiliado pela equipe de apoio) a competência para a supervisão para o bom fluxo da instrução processual (§1º do mesmo artigo).

Assim, por um lado, nos leilões sujeitos ao regime jurídico da Lei nº 8.666/93, aplica-se o disposto no Decreto nº 15.808/2021, em especial em relação à figura da *Comissão Especial*. Por outro lado, **nos leilões regidos pela Lei nº 14.133/2021, as atribuições da "*Comissão Especial*" mencionadas no art. 5º do Decreto nº 15.808/2021 devem ser interpretadas à luz do Decreto nº 15.937/2022 e do Decreto nº 15.939/2022, atribuindo-se todos os atos relacionados à fase preparatória do procedimento do leilão à equipe de planejamento designada pelo agente de contratação da fase interna, observadas as regras de designação fixadas nos itens III.1 e III.2 deste parecer jurídico**.

Feita essa importante análise normativa e de competência, verifica-se que, no caso em análise, o procedimento não menciona a figura da "Comissão Especial", o que está em acordo com a tese acima fixada, remetendo-se, no entanto, aos apontamentos feitos anteriormente no item III.2 deste parecer quanto ao erro de nomenclatura identificado nos autos.

IV - DA FASE PREPARATÓRIA

De acordo com os arts. 6º e 7º do Decreto nº 15.939/2022, a realização do leilão se inicia com a fase preparatória que consiste "*nos atos de planejamento que antecedem a publicação do edital*" e tem por objetivo: a) "*atender às exigências para a alienação de bens da Administração Pública Estadual impostas no art. 76 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e nos atos normativos editados pelo Estado de Mato Grosso do Sul*"; b) "*elaborar a minuta do instrumento convocatório*".

Nessa oportunidade serão analisados os aspectos inerentes a essa fase procedimental, de competência da equipe de planejamento e do agente de contratação da fase interna (observadas as funções de cada um delimitadas no art. 7º Decreto nº 15.939/2022[3]).

Cumpre ainda frisar que, diante da peculiaridade da presente alienação, no qual se pretende a venda, em conjunto, de bem imóvel e os bens móveis nele existentes, serão analisados os pressupostos específicos para a referida contratação, considerando o regime jurídico incidente para cada uma daquelas espécies de bens (móvel e imóvel).

IV.I – Dos pressupostos para a alienação de bem IMÓVEL da Administração Pública Estadual

[3] Art. 4º (...) § 1º O agente de contratação da fase interna de que trata o normativo próprio, será responsável:
I - pela fase preparatória;
II - pela fase de divulgação do extrato do edital no Diário Oficial do Estado e do edital nos termos do disposto nos incisos I, II e III do art. 9º deste Decreto.
(...)
Art. 7º (...)
§ 1º Na fase preparatória, a atuação do agente de contratação da fase interna deverá se ater à supervisão e às eventuais diligências para o bom fluxo da instrução processual, e consiste, especialmente, em:
I - designar a equipe de planejamento;
II - solicitar à autoridade competente a indicação de agente(s) para compor a equipe de apoio, se for o caso;
III - acompanhar o trâmite e certificar o cumprimento das exigências para alienação de bens da Administração Pública Estadual;
IV - acompanhar a elaboração do edital de licitação ou assegurar que este seja elaborado a partir das minutas padronizadas disponibilizadas pela Procuradoria-Geral do Estado, quando houver;
V - certificar o encerramento da fase interna e encaminhar o processo para indicação do(s) agente(s) de contratação da fase externa e posterior publicação do edital.
§ 2º A atuação do agente de contratação exime-se do cunho operacional da elaboração dos documentos arrolados nos incisos III e IV do § 1º deste artigo.
§ 3º A equipe de planejamento a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo ficará encarregada de produzir os documentos oriundos da fase preparatória.
Art. 5º Além das atribuições previstas no caput do art. 3º deste Decreto, compete ao agente de contratação da fase interna, especialmente: (...) Parágrafo único. A atuação do agente de contratação da fase interna deve se ater à supervisão e às eventuais diligências para o bom fluxo da instrução processual, eximindo-se do cunho operacional da elaboração dos documentos arrolados nos incisos IV e V deste artigo.

A Lei Federal n. 14.133/2021 dispõe, em seu artigo 76, *caput* e inciso I, que a alienação de bens IMÓVEIS da Administração Pública deverá estar subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, dependerá de avaliação prévia, exigirá autorização legislativa e dependerá, geralmente, de licitação na modalidade leilão[4].

Além disso, deve-se observar o disposto na Lei Estadual nº 273/1981, especialmente em relação aos aspectos de competência e procedimentais da alienação de bem imóvel.

IV.1.1 – Da existência de interesse público devidamente justificado

Nos termos do art. 4.º, IV, da Lei Estadual n.º 273, de 19 de outubro de 1981[5] (*Dispõe sobre o regime jurídico dos bens imóveis do Estado, e dá outras providências*) e art. 16, XIV, da Lei Estadual n.º 4.640, de 24 de dezembro de 2014[6] (*Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul*), compete à Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul a proposição sobre alienações de bens de domínio do Estado, e, consequentemente, manifestar-se quanto à necessidade ou utilidade da alienação do bem imóvel, considerando se o mesmo está ou não afetado ao desenvolvimento de atividades de interesse público[7].

No caso dos autos, a Manifestação/CGPAT/SUPAT/SAD/N. 018/2022 (f. 23/27), utilizando-se das informações prestadas no Ofício n. 615/GAB/SEMAGRO/2022 (f. 20/22), traz as seguintes justificativas do interesse jurídico para a alienação do bem imóvel:

> *Destacamos da justificativa que, não há interesse em ser proprietário de terminal hidroportuário, nem tampouco de realizar sua gestão ou mesmo de contratar diretamente terceiros para sua operação e manutenção, ainda que emergencialmente, pois ao declarar a caducidade do contrato de concessão, abriu-se a possibilidade de alienação do terminal,*

---

[4] 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:
(...)

[5] Art. 4º Compete ao órgão específico da Secretaria de Administração, doravante denominado órgão gestor, as seguintes atribuições:
(...)
IV - propor ou emitir parecer sobre as propostas de aquisição, a alienação, a permissão de uso, a cessão de uso e a concessão de uso dos bens do domínio privativo do Estado;

[6] Art. 16. À Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização compete:
(...)
XIV - o pronunciamento nas questões sobre as alienações e a efetivação dos atos de permissão, cessão de uso e locação de imóveis do Estado, bem como a negociação para uso de imóveis de propriedade da União e dos Municípios pelo Estado; (redação dada pela Lei nº 4.733, de 5 de outubro de 2015)

[7] Cumpre destacar que a afetação e desafetação podem ser expressas (por ato administrativo ou lei) ou tácitas (atuação direta da Administração Pública sem manifestação expressa da sua vontade ou de fato da natureza). (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 19.ª edição, São Paulo: Ed. Atlas, 2006, p. 641).

> *entendendo-se que a iniciativa privada é mais eficiente para a sua operação, permitindo a realização de novos investimentos em linhas de carregamento, silos e armazéns.*
> *Também constamos que é premente o interesse público deste Estado em utilizar o Rio Paraguai como saída alternativa à produção sul-mato-grossense, relativamente aos Portos de Santos e Paranaguá, sanando parte da falta de estrutura para escoamento da nossa safra, reduzindo custos de frete e rentabilizando de forma mais eficaz o produtor rural deste Estado.*
> *(...)*
> *O desenvolvimento e a modernização de portos privados em Porto Murtinho são fundamentais para o crescimento econômico do Estado, haja vista a forte expansão do agronegócio sul-mato-grossense nos últimos anos, ainda, menciona que há demanda suficiente para operações de exportação e importação por Porto Murtinho (inclusive via terminal da APPM) de graneis sólidos (produtos agrícolas, fertilizantes e insumos), com capacidade de movimentação de mais de 2,2 milhões de toneladas no ano e que tais investimentos, sobretudo, gerarão centenas de empregos diretos e indiretos, beneficiando a comunidade local e regional.*
> *Por fim, conclui que não há por parte deste Estado conhecimentos técnicos para a realização dos serviços de operação, manutenção e gestão do terminal hidroportuário, não obstante este ser considerado estratégico no plano logístico de MS, considerado ainda fundamental para o pleno desenvolvimento do projeto da Rota Bioceânica e a realização de operações pelo referido terminal e destaca-se ainda que, sobretudo neste ano eleitoral, seria inviável a manutenção de perspectivas de investimentos por parte do poder público deste Estado no terminal, haja vista as limitações impostas pela Lei, o que atrasaria ainda mais o incremento de suas operações.*

Como se sabe, na forma da Resolução Conjunta PGE/CGPGE/MS/N. º 05, de 22 de outubro de 2020[8], não cabe ao parecer jurídico "*posicionamentos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade*" (4ª Diretiva), nem mesmo intervir nas "*escolhas do gestor*" e "*motivo apresentado para fins de justificar a necessidade da contratação*" (19ª Diretiva).

Respeitadas essas balizas, e, assim, sem invadir os motivos elencados nos documentos citados, cumpre alertar, sob o aspecto estritamente jurídico, que a alienação no formato ora apresentado, poderá, não necessariamente, atender os motivos que ensejaram a necessidade ou utilidade da alienação do bem imóvel.

Isso porque, seja pela Manifestação/CGPAT/SUPAT/SAD/N. 018/2022, seja pelo Ofício n. 615/GAB/SEMAGRO/2022, os motivos determinantes para a alienação do imóvel em análise resultam do desinteresse do Estado "*em ser proprietário de terminal hidroportuário, nem tampouco de realizar sua gestão ou mesmo de contratar diretamente terceiros para sua operação e manutenção, ainda que emergencialmente*". Ocorre que, ao mesmo tempo, os citados documentos reforçam a importância do "*terminal hidroportuário*", por ser "*estratégico no plano logístico de MS, considerado ainda fundamental para o pleno desenvolvimento do projeto da Rota Bioceânica e a realização de operações pelo referido terminal*", bem como afirmam que "*a iniciativa privada é mais eficiente para a sua operação, permitindo a realização de novos investimentos em linhas de carregamento, silos e armazéns*".

[8] DIRETIVAS DE ATUAÇÃO DA ÁREA CONSULTIVA NO ÂMBITO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nesse contexto, a considerar que, na presente alienação (nos moldes formatados), inexiste qualquer determinação finalística para uso e destinação daquele imóvel pelo futuro adquirente, nada impede que o bem possa vir a ser usado em atividade diversa de "*terminal hidroportuário*".

Cumpre destacar, mais uma vez, que não se está a analisar o motivo e fundamentos invocados pela SAD, cujo exame não está inserido no rol de atribuições desta procuradoria. Sugere-se, apenas e tão somente, a título colaborativo, que seja avaliado se o modelo de alienação pretendido atenderá o interesse jurídico mencionado pelos documentos de f. 23/27 e f. 20/22.

Para esse propósito, sugere-se, **caso o gestor entenda pertinente**, que **o Conselho Gestor de Parcerias do PROP-MS[9] (CGP) e/ou o Escritório de Parcerias Estratégicas[10] (EPE), ambos instituídos pela Lei nº 5.829, de 9 de março de 2022, seja consultado para se manifestarem acerca da possível modelagem de alienação do imóvel pretendido e as possíveis soluções de "parcerias"[11] que podem ser adotados com o objetivo de atender o interesse público elencado na Manifestação/CGPAT/SUPAT/SAD/N. 018/2022 e Ofício n. 615/GAB/SEMAGRO/2022**.

IV.1.2 – Da avaliação prévia

O *caput* do art. 5.º e o art. 18, ambos da Lei Estadual 273/81[12], bem como o art. 76 da Lei Federal n.º 14.133/21[13], condicionam a alienação dos bens imóveis pela Administração Pública Estadual à prévia avaliação.

No âmbito estadual, compete à Junta de Avaliação do Estado de Mato Grosso do Sul, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrututra (SEINFRA), a avaliação dos bens

---

[9] Possui dentre as suas atribuições o de aprovar as "minutas de edital de licitação e de contrato de parceria" (inciso IV do art. 4º).

[10] Compete ao EPE, dentre outras funções, "*fornecer subsídios e auxiliar o Governador e as demais autoridades estaduais na tomada de decisões quanto à inclusão e à priorização de projetos no PROP-MS, à obtenção de financiamentos e de investimentos públicos ou privados em infraestrutura e ao desenvolvimento de iniciativas relacionadas aos contratos de parceria*" (art. 5º, inciso XVIII);

[11] Para os termos daquela lei, entende-se como parceria quaisquer "*negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos*" (§1º do art. 1º).

[12] Art. 5º Toda alienação dependerá de lei que a autorize, de licitação, prévia avaliação e, concomitantemente, de autorização do Governador do Estado.

[13] 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:
(...)

imóveis para fins de alienação, conforme art. 1.º, I e III, do Decreto Estadual n.º 12.314, de 17 de maio de 2007[14].

Todavia, não se pode desprezar que fora editado o Decreto Estadual n.º 12.982, de 06 de maio de 2010, cujo art. 1.º[15] possibilita a utilização do fator de correção monetária estadual (UAM-MS) para atualização dos valores de imóveis adquiridos pelo Estado de Mato Grosso do Sul em procedimentos judiciais ou em dação em pagamento, para fins de alienação nas modalidades de licitação por leilão ou concorrência, ressalvada a hipótese de seu art. 2.º[16].

Assim, na forma dos pareceres PGE/MS/PAA/N. 026/2020 e REFERENCIAL PGE/MS/PAA N. 001/2020 (aprovados pela Decisão PGE/MS/GAB/N. 062/2020):

a) Em se tratando de imóveis adquiridos pelo Estado por força de demanda judicial ou dação em pagamento, a avaliação será feita pela Administração Pública por meio de atualização do valor do imóvel *já oficialmente avaliado no âmbito judicial*, utilizando-se o fator de correção monetária UAM, conforme art. 1.º do Decreto Estadual n.º 12.982/10, desde que a equipe de planejamento, sob sua responsabilidade, demonstre que o valor do imóvel a ser vendido se mostra compatível com o preço praticado no mercado local, submetendo seu parecer à homologação da Superintendência de Patrimônio e

---

[14] Art. 1º A Junta de Avaliação do Estado de Mato Grosso do Sul, órgão colegiado de deliberação coletiva, vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINFRA), conforme o Decreto nº 12.254, de 30 de janeiro de 2007, tem como finalidade deliberar sobre a avaliação dos valores de bens imóveis nos seguintes casos: (redação dada pelo Decreto nº 15.190, de 13 de março de 2019)
I - aquisição, investidura, venda, dação em pagamento, doação ou permuta;
(...)
III - alienações;
(...)

[15] Art. 1º Fica estabelecido o valor da Unidade de Atualização Monetária de Mato Grosso do Sul (UAM-MS) em vigor no mês da ocorrência, como fator de atualização de valores dos imóveis adquiridos pelo Estado de Mato Grosso do Sul por ação judicial ou de dação em pagamento, que serão alienados por procedimento licitatório sob a modalidade de concorrência ou leilão.

[16] Art. 2º A Comissão de Leilão poderá manifestar-se mediante pesquisa técnica que demonstre que o valor do imóvel seja compatível com o preço praticado no mercado local, quando a atualização monetária, prevista no art. 1º deste Decreto, não for conveniente à administração pública, devendo o parecer ser posteriormente submetido à apreciação da Diretoria-Geral de Administração da Secretaria de Estado de Administração, para homologação.

Transportes (SUPAT)[17] para fins de cumprimento do art. 2.º do Decreto Estadual n.º 12.982/10[18].

b) Na hipótese de não incidência do Decreto Estadual n.º 12.982/10, aplica-se o disposto no art. 1.º, I, III e VI, do Decreto Estadual n.º 12.314/2007, devendo a avaliação do imóvel ser feita pela Junta de Avaliação do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme as diretrizes estabelecidas no art. 5.º, I a IX do referido normativo.

No caso em apreço, por não se tratar de imóvel adquirido pelo Estado por força de demanda judicial ou dação em pagamento, a avaliação deve ser feita pela Junta de Avaliação do Estado de Mato Grosso do Sul, o que foi devidamente cumprido no documento de f. 56/65, e cujo conteúdo e metodologia de avaliação fogem do âmbito de competência deste órgão jurídico.

IV.1.3 – Da autorização legislativa e do governador

A alienação de bem imóvel, via de regra, exige a **prévia autorização legislativa** (art. inciso I do art. 76 da NLLC).

Além disso, da leitura do art. 5º, *caput*, da Lei Estadual n. 273/81 infere-se a **necessidade, concomitante a prévia autorização legislativa, de se colher a autorização expressa do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado** para alienação de imóveis integrados ao patrimônio deste ente.

No caso dos autos, identifica-se a existência da Lei Estadual nº 5.925, de 13 de julho de 2022 (f. 32/34), bem como da expressa autorização do Sr. Governador do Estado à f. 38, em atendimento aos preceitos legais anteriormente mencionados.

IV.1.4 – Certificação da integração do bem ao patrimônio do Estado e comprovação de sua situação atual.

[17] Conforme atual Decreto Estadual n. 14.995 de 09 de maio de 2018 (e anteriores decretos revogados) a anterior Diretoria Geral de Administração da SAD mencionada no art. 2.º do Decreto Estadual n.º 12.982/10 teve sua nomenclatura alterada para Superintendência de Patrimônio e Transportes (SUPAT).

[18] Na hipótese de ser aplicada a regra do art. 1.º do Decreto Estadual n.º 12.982/10, recomenda-se que a SAD instrua o processo administrativo com os seguintes documentos: (1) Laudo de Avaliação Judicial ou certidão judicial ou outro documento judicial ou registro da matrícula do imóvel em que conste a data e o valor da avaliação; (2) manifestação das partes e decisão judicial homologatória do valor, ou outro documento judicial que demonstre o valor e a data da avaliação; (3) demonstrativo de cálculo contendo a conversão da UAM em moeda corrente nacional (Real); (4) parecer confeccionado pela Comissão de Licitação da SAD visando demonstrar que o valor do imóvel a ser alienado se mostra compatível com o preço praticado no mercado local; (5) cópia da Decisão da Diretoria-Geral de Administração da SAD homologando o parecer elaborado pela Comissão de Licitação; (6) antes da realização da licitação a avaliação fixada em UAM deverá ser revertida em moeda corrente nacional (Real)

Utilizando-se dos já citados pareceres PGE/MS/PAA/N. 026/2020 e REFERENCIAL PGE/MS/PAA N. 001/2020 (aprovados pela Decisão PGE/MS/GAB/N. 062/2020), antes da deflagração do processo de alienação do bem, é indispensável as seguintes providências de ordem documental: (a) seja requisitada a matrícula atualizada do imóvel para fins de se certificar se o bem já ingressou no patrimônio estatal; (b) se o imóvel estiver gravado de ônus em favor de terceiros ou tiver penhora(s) ou hipoteca(s) pendente(s), deverá ser providenciado previamente o cancelamento junto aos respectivos Cartórios de Registro de Imóveis, sob pena de o mesmo não poder ir a leilão; (c) seja verificada a situação atual do imóvel, a fim de certificar se o mesmo não se encontra afetado a qualquer finalidade pública ou se está ocupado por terceiros.

Na forma daqueles pareceres, estando ocupado indevidamente por terceiros, orienta-se que o edital de licitação contenha cláusula expressa acerca da declaração de conhecimento do fato pelo licitante e de que será do mesmo o ônus da desocupação do bem, a fim de se dar a devida publicidade do fato, demonstrando a boa-fé que deve pautar a atividade do administrador público, bem como para evitar futuro e eventual questionamentos dos adquirentes. Sugere-se, nesse ponto, a seguinte redação:

> *Cláusula x.x. Tratando-se de imóvel ocupado por terceiros, o adquirente se declarará informado do fato, assumindo expressamente todos os ônus decorrentes da desocupação.*

IV.2 – Dos pressupostos para a alienação de bem MÓVEL da Administração Pública Estadual

Para alienação de bens MÓVEIS, a Lei Federal n. 14.133/2021 estabelece no *caput* e inciso II do art. 76 as seguintes condições: a) a existência de interesse público devidamente justificado; b) avaliação prévia; c) a licitação na modalidade leilão (salvo nas hipóteses do inciso II).

Na análise desses pressupostos, também será considerado o disposto no Decreto nº 15.808/2021, que dispõe sobre a administração, o controle, a destinação e a disposição final ambientalmente adequada dos bens que compõem o acervo patrimonial da Administração Pública Estadual e elenca uma série de atos e procedimentos que devem ser observados antes da efetivação da alienação de bem móvel.

De acordo com o art. 32 do Decreto nº 15.808/2021, o processo de desfazimento de bens móveis deve ser devidamente formalizado em processo administrativo de responsabilidade dos órgãos, autarquias e fundações da Administração Pública Estadual responsável por sua guarda e manutenção.

Um dos documentos indispensáveis neste procedimento, é o denominado "*Documento de Vistoria e Reavaliação*" elaborado pela Comissão Patrimonial de que trata o art. 33 daquele decreto, e "*que esclarecerá, quando se tratar de bem inservível, os critérios de avaliação adotados, e recomendará a adoção das medidas pertinentes, de acordo com o estado do bem e os interesses da Administração Pública Estadual*" (parágrafo único), por meio de um exame pericial minucioso.

Veja-se que do documento "*Documento de Vistoria e Reavaliação*", em se tratando de bens inservíveis – como o do presente processo, deve conter os critérios de avaliação adotados e recomendará a adoção das medidas pertinentes, de acordo com o estado do bem e os interesses da administração pública estadual, medidas estas que incluem a própria opção pela alienação do bem móvel.

É importante destacar a **imprescindibilidade do referido documento ("*Documento de Vistoria e Reavaliação*")**, tendo em vista que este **irá evidenciar a existência de interesse público devidamente justificado para fins de alienação**, pressuposto legal para a licitação.

Posteriormente, extrai-se do art. 5º do Decreto nº 15.808/2021 que os bens caracterizados como inservíveis e as sucatas que sejam disponibilizados pelos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual serão recebidos pela Coordenadoria de Gestão Patrimonial da SAD e conferidos pelo memorando de movimentação de bens, podendo ser dadas as eles as seguintes destinações: I - transferência interna no âmbito da SAD, transferência externa para órgãos ou doações para entidades; II - encaminhamento à Equipe de Planejamento designada pelo agente de contratação da fase interna, para leilão[19].

No presente caso, denota-se dos autos o "Documento de Vistoria e Reavaliação" dos bens móveis que se pretende alienar (f. 87/110), os respectivos memorandos de movimentação dos bens (f. 111/114), bem como, no despacho de f. 140/141, a sua recomendação para alienação em conjunto com o bem imóvel, considerando "*os riscos de uma retirada dos equipamentos para que fossem leiloados separadamente*".

Quanto ao requisito da avaliação prévia, exigida pelo art. 30 do Decreto n. 15.808/2021, no presente caso, por meio dos documentos de f. 123/137, percebe-se que os bens foram avaliados pela Leiloeira Oficial e posteriormente ratificado pela Equipe de Planejamento (f. 141).

[19] Sobre o tema, remete-se ao item III.3 deste parecer jurídico.

Quanto à metodologia utilizada para avaliar os bens, bem como os preços fixados, fica a juízo do administrador, aplicando-se a 4ª e 19ª diretivas de atuação da área consultiva no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado (Resolução Conjunta PGE/CGPGE/MS/Nº 05/2020).

IV.3 – Da alienação conjunta de bens imóveis e móveis – Princípio do parcelamento

Nas licitações da Administração Pública que objetivam a compra de bens ou contratação de serviços incide o princípio do parcelamento, conforme se infere em diversas passagens da Lei nº 14.133/2021 (inciso VIII do §1º do art. 18; inciso V do art. 40; inciso II do art. 47).

Para esses casos, exige-se que a Administração Pública, ao pretender a licitação de mais de um bem ou serviço, verifique a vantagem (técnico e econômica) de promover a contratação em separado de cada uma dessas pretensões, por meio de um juízo analítico que considere, por exemplo, o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado, o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, entre outros.

Por sua vez, nas alienações de bens públicos por meio de leilão não é possível identificar a mesma determinação da Lei nº 14.133/2021.

Isso, todavia, não significa dizer que a alienação em conjunto de bens, seja ele móveis ou imóveis, possa ocorrer sem quaisquer parâmetros de controle e cuidados por parte do gestor público na fase preparatória.

Assim como qualquer outra modalidade de licitação, o leilão está sujeito aos princípios gerais descritos no art. 5º da NLLC, dentre os quais, cita-se, para este propósito, a necessidade de observância aos princípios do interesse público, do planejamento, da motivação e da competitividade.

Vale dizer, quaisquer decisões que sejam tomadas ao longo do processo de contratação, sobretudo nas escolhas feitas na fase preparatória (planejamento), devem ser devidamente motivadas e tomadas à luz da competitividade do certame e do interesse público.

Nesse sentido, **nas alienações de bens públicos processadas pela modalidade leilão, a Administração Pública deve avaliar as vantagens da divisão do objeto em lotes, de modo a se obter a ampliação da competição, o maior retorno econômico e o atendimento ao interesse público, indicando na fase preparatória as justificativas para o parcelamento ou não da venda**.

Feitas essas considerações, conforme já mencionado, o presente procedimento licitatório pretende a alienação do bem imóvel em conjunto com os bens móveis listados no Anexo I do Edital (f. 163v./164v.)

Em análise dos autos, é possível identificar à f. 120/121 uma "justificativa para o não parcelamento do objeto", elaborada pela equipe de planejamento, que indicam as razões para a alienação em conjunto dos referidos bens móveis e imóveis.

Em síntese, a justificativa é lastreada no "Relatório de Vistoria Técnica" (f. 123/138), realizado por profissionais da área da arquitetura e engenharia, cujo documento atesta para cada um dos bens móveis que se pretende alienar a vantagem de ordem técnica e econômica de se promover a venda em conjunto de todos eles.

Ademais, não se pode desconsiderar que o "Documento de Vistoria e Reavaliação" dos bens móveis que se pretende alienar (f. 87/110), emitidos pelo órgão responsável pela guarda originária pela manutenção daqueles bens (SEINFRA), afirmam para todos aqueles casos a impossibilidade de "*ser alienado separadamente, tendo em vista ser parte integrante do imóvel*".

Utilizando-se da Diretiva de Atuação da Área Consultiva da PGE, considera-se justificada a opção da Administração Pública, sem adentrar na análise em relação ao seu conteúdo.

V – DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

De acordo com o art. 19 da Lei Estadual nº 273/1981 "*A venda de imóveis do Estado somente poderá ser efetuada por concorrência ou leilão* (...)".

No entanto, o art. 22 da Constituição Federal atribui **competência privativa à União** para legislar sobre **normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades**, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, **Estados**, Distrito Federal e Municípios.

No exercício dessa competência privativa, a Lei Federal nº 14.133/2021, que trouxe o novo regime jurídico de licitações e contratos administrativos, estabelece no inciso XL do art. 6º que o Leilão é "***modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis*** *inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance*".

No mesmo sentido, os incisos I e II do art. 76 determinam que a alienação de bens imóveis e móveis da Administração Pública **dependerá de licitação na modalidade leilão**, dispensada a realização de licitação nos casos previstos nas alíneas daqueles incisos, cujas hipóteses não se aplicam ao caso em análise.

Dessa forma, tem-se que, pelo novo regime jurídico das contratações públicas (NLLC), para toda e qualquer alienação de bem imóvel e móvel da Administração Pública por meio de licitação a única modalidade aplicável é o leilão, o qual foi adotado corretamente na decisão de f. 143.

VI – DA ESCOLHA DO LEILOEIRO

Nos termos do *caput* do art. 31 da Lei nº 14.133/2021, o "*leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração*".

O §1º determina ainda que, ao optar pelo 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 (...)*".

No mesmo sentido, é o Decreto Estadual nº 15.939/2022:

> *Art. 2º O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade competente.*
> *(...)*
> *Art. 3º Na hipótese de realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração Pública Estadual poderá selecioná-lo mediante credenciamento ou pregão, observadas as regras dispostas no § 1º do art. 31 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.*
> *(...)*

No caso em apreço, **a Administração Pública optou por realizar o leilão por meio de um leiloeiro oficial escolhido mediante sorteio vinculado no âmbito do processo de credenciamento, conforme se extrai dos documentos de f. 45/53.**

Salienta-se que essa análise jurídica não objetiva examinar aspectos legais daquele credenciamento (previamente analisado no PARECER VINCULADO PGE/MS/CJUR-SAD Nº 004/2022).

Assim, considerando que consta nos autos o ato de designação do leiloeiro (por meio de ***sorteio*** realizado entre os leiloeiros oficiais previamente credenciados), resta atendida a exigência prevista no art. 31 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Estadual nº 15.939/2022.

V – DA ANÁLISE DO EDITAL

V.1 – Dos elementos mínimos do edital

O Decreto Estadual nº 15.939/2022 determina em seu art. 8º que o edital deverá conter, pelo menos: a) as informações descritas no § 2º do art. 31 da Lei Federal nº 14.133[20]; b) o critério

[20] *Art. 31. (...) § 2º O leilão será precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, que conterá:*

de julgamento das propostas pelo maior lance; c) o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, quando necessário, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta; e d) o endereço eletrônico onde ocorrerá o procedimento, a data e o horário de sua realização.

Verifica-se que a minuta do edital em análise (f. 156/120) contempla os referidos elementos, em especial a descrição dos bens móveis e imóvel, com suas características, sua situação e suas divisas, com remissão à matrícula e aos registros (subitem 1.1 e Anexo I), valor pelo qual o bem foi avaliado e o preço mínimo pelo qual poderá ser alienado (subitem 1.3), as condições de pagamento (subitem 10.1), a comissão do leiloeiro designado (subitem 10.2), o sítio da internet e o período em que ocorrerá o leilão (item 3), o critério de julgamento das propostas pelo maior lance (subitem 1.2), o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances (subitem 6.3.1), bem como a informação de que o imóvel a ser leiloado NÃO possui ônus, gravames ou pendências incidentes sobre ele (subitem 1.6).

Constatada a presença dos elementos mínimos da minuta do edital, exigidos pelos atos normativos federal e estadual, passa-se a análise de alguns aspectos do referido documento que merecem análise jurídica mais aprofundada.

V.1 – Do procedimento do leilão

V.1.1 – Da forma eletrônica

Em observância ao disposto no §2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021[21], o Decreto Estadual nº 15.939/2022 determina no §1º do art. 1º[22] que a utilização da modalidade leilão, na forma eletrônica, é obrigatória.

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.

[21] Art. 17. (...) § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

[22] Art. 1º (...) § 1º A utilização da modalidade leilão, na forma eletrônica, pelos órgãos e pelas entidades de que trata o caput deste artigo é obrigatória, salvo se, excepcionalmente, for comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem dessa forma para a Administração Pública Estadual, hipótese em que será adotada a forma presencial.

O aludido Decreto ainda dispõe no art. 11 que o leilão na forma eletrônica poderá adotar sistema disponibilizado pela Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização ou o sistema eletrônico fornecido pelo leiloeiro oficial (quanto o leilão for a ele cometido, como no presente caso).

Todavia, para essa última hipótese, o parágrafo único do art. 11 exige que **o sistema eletrônico oferecido pelo leiloeiro oficial seja submetido à homologação pela unidade responsável pela gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação, a qual deverá avaliar se aquela plataforma adota as melhores práticas do mercado de tecnologia da informação para garantir a privacidade, a confidencialidade, a disponibilidade e a segurança das informações de seus sistemas informatizados**:

> *Art. 11. A forma eletrônica da modalidade leilão de que trata este Decreto deverá adotar, preferencialmente, sistema disponibilizado pela Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização, ou, quando for o caso, meio de sistema eletrônico fornecido pelo leiloeiro oficial.*
> *Parágrafo único. O sistema eletrônico fornecido pelo leiloeiro oficial a que se refere o caput deste artigo deve possuir infraestrutura, para a realização de leilões eletrônicos, que adote medidas reconhecidas pelas melhores práticas do mercado de tecnologia da informação para garantir a privacidade, a confidencialidade, a disponibilidade e a segurança das informações de seus sistemas informatizados, submetida à homologação pela unidade responsável pela gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação.*

Identifica-se que na presente alienação será adotado o sistema eletrônico oferecido pelo leiloeiro oficial (conforme subitem 3.1). No entanto, **não é possível extrair dos autos a homologação do sistema eletrônico pela unidade responsável pela gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação, condição indispensável para o correto processamento da presente alienação e que deve ser observada pela equipe de planejamento**.

V.1.2 – Das peculiaridades da fase externa do leilão

O art. 17 da NLLC estabelece que o processo de licitação (o que inclui qualquer modalidade, inclusive o leilão), observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação.

Especialmente em relação ao procedimento do leilão, o legislador estabeleceu no §4º do art. 31 três peculiaridades que devem ser observadas nesta modalidade de licitação. São elas: a) "*não exigirá registro cadastral prévio*"; b) "*não terá fase de habilitação*"; e c) "*deverá ser homologado assim que concluída a fase de lances, superada a fase recursal e efetivado o pagamento pelo licitante vencedor, na forma definida no edital*".

a) Da ausência da fase de habilitação

A primeira peculiaridade do procedimento do leilão que merece a atenção é a expressa vedação em se exigir a fase de habilitação.

Em análise ao regulamento estadual, verifica-se que o legislador estadual observou essa característica, vez que a habilitação não é elencada como uma de suas etapas no art. 6º[23].

Ainda que não seja a intenção deste parecer jurídico avaliar as escolhas do legislador, certo é que opção feita no §4º do art. 31 da NLLC encontra respaldo e razoabilidade na prática administrativa. Por duas razões.

A primeira é que na modalidade leilão, que possui como único critério de julgamento o "maior lance", a finalidade da licitação é obter o maior valor possível na alienação de um determinado bem público. E, para esse objetivo, nada mais razoável do que evitar qualquer espécie de obstáculo ou burocracia que possa desestimular a participação de interessados no certame.

A segunda razão para a inexistência da fase de habilitação é o próprio sentido desta etapa procedimental nas contratações públicas.

Como se sabe, a fase de habilitação nos procedimentos licitatórios tem como objetivo "*aferir as condições pessoais dos interessados em contratar com a Administração, na qual se verifica se estes reúnem condições jurídicas, fiscais, técnicas e econômicas-financeiras de executar o objeto pretendido*"[24].

Dispõe o art. 62 da NLLC que habilitação é a "*fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: I - jurídica; II - técnica; III - fiscal, social e trabalhista; IV - econômico-financeira*".

Vale dizer, a fase de habilitação é utilizada para avaliar se o sujeito dispõe de condições para executar satisfatoriamente o objeto a ser licitado, evitando-se a contratação que possa incorrer em prejuízo ao interesse público.

Percebe-se que a relevância da fase de habilitação está atrelada às hipóteses em que o licitante irá fornecer um bem ou executar um serviço para a Administração Pública. Para essas situações, de fato, a segurança jurídica do Poder Púbico perpassa por uma análise das condições *jurídicas, fiscais, técnicas e econômicas-financeiras* do licitante para executar o objetivo licitado

[23] Art. 6º A realização do leilão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas: I - fase preparatória II - publicação do edital; III - abertura da sessão pública e envio de lances; IV - julgamento; V - fase recursal; VI - pagamento pelo licitante vencedor; VII - homologação.
[24] MENDES, Renato Geraldo. Lei de Licitações e Contratos Anotada, 9ª edição, 2013, p 529.

durante o prazo de vigência contratual, que podem perdurar meses e/ou anos, de modo a estender o rol de obrigações do contratado durante todo esse período.

Por outro lado, nas hipóteses em que a Administração Pública pretende alienar um determinado bem público a demonstração da *"capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação"* parece perder relevância. Afinal, nesses casos, a preocupação do Poder Público é direcionada para que o licitante vencedor do certame realize o pagamento integral do lance com o qual se sagrou vencedor, e não para que ele execute o objeto da contratação.

No entanto, a previsão legal da inexistência da fase de habilitação não pode ser confundida com a necessidade e possibilidade de a Administração Pública exigir no instrumento convocatório a apresentação prévia de alguns documentos do licitante, sobretudo aqueles que tenham como finalidade a comprovação da real existência dos participantes ou de algum requisito subjetivo legal para a aquisição de determinados bens.

Se não fosse conferida a possibilidade de se exigir documentos mínimos de formalidade, como, por exemplo, a simples comprovação de existência jurídica da pessoa ou a constituição regular de seu preposto, seria um verdadeiro convite à participação de sujeitos que não tenham real interesse na disputa, que pretendam conturbar o bom fluxo do procedimento, ou que sequer possam contratar com os órgãos e entidades públicas.

Aliás, sem essas mínimas formalidades, seria impossível à Administração Pública verificar e impedir a participação no certame de licitantes que estejam inseridos nas vedações a que se refere o art. 14 da NLLC[25].

Além disso, não se pode desprezar a existência de legislações que limitam e restringem a aquisição de determinados bens para alguns participantes, as quais devem ser observadas pela

---

[25] Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:
I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;
II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;
III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;
IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;
V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;
VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

Administração Pública. Cita-se, por exemplo, o artigo 3º da Lei Federal n. 12.977/2014 e art. 2º, § 3º, da Resolução CONTRAN 611/2016, cujos dispositivos determinam que somente poderão adquirir os veículos destinados ao desmonte, seja diretamente do proprietário ou por meio de Leilão, público ou privado, as empresas devidamente registradas perante os órgãos executivos de trânsito de seus respectivos estados ou do Distrito Federal.

E a necessidade de não se confundir a inexistência de fase de habilitação no leilão, (prevista no §4º do art. 31) com a possibilidade de exigência de documentos mínimos de formalidade, não passou despercebida por Marçal Justen Filho[26]:

> *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. No entanto, nem sempre assim se passa.*
> *(...)*
> *Em muitos casos, será indispensável cadastro prévio para assegurar a seriedade da disputa. A ausência de qualquer formalidade condicionante da formulação de lances pode conduzir a situações práticas despropositadas.*
> *Ou seja, não se admite que o cadastramento implique efeito restritivo da competição. Mas é plenamente cabível assegurar que a Administração tenha conhecimento prévio sobre a identidade dos autores dos lances.*

Em suma, o que se deve compreender dessa peculiaridade da modalidade leilão é que **a inexistência da fase de habilitação não impede que o edital exija, como condição de participação no certame, o oferecimento prévio de algumas informações e documentos, desde que essas exigências: (a) estejam relacionadas à identificação do participante ou sejam decorrentes de exigência legal; e (b) não sejam capazes de reduzirem injustificadamente a competitividade do certame.**

Nesse sentido, o art. 12 do Decreto nº 15.939/2022 exige como requisito indispensável para a participação na licitação o prévio credenciamento do licitante no sistema eletrônico, oportunidade que poderão ser exigidas as informações acima mencionadas[27].

Em análise do instrumento convocatório, verifica-se que foram exigidos no subitem 5.3 (f.157 v./158) documentos a serem apresentados na fase do credenciamento pelo licitante.

---

[26] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. - São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.p. 450/451

[27] Art. 12. O licitante interessado em participar do leilão eletrônico deverá se credenciar previamente no sistema eletrônico, dentro do prazo previsto no edital.
Parágrafo único. O credenciamento de que trata o caput deste artigo constitui requisito indispensável para a participação na licitação, responsabilizando-se o licitante por qualquer transação efetuada diretamente ou por seu representante no sistema eletrônico, não cabendo ao provedor do Sistema ou ao órgão ou entidade promotora da licitação a responsabilidade por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros não autorizados.

Considerando que os referidos documentos possuem o caráter de comprovação da identidade do participante da licitação, sem representarem um óbice à competitividade do certame, entende-se como atendido o disposto no §4º do art. 31 da NLLC.

b) A impossibilidade de se exigir registro cadastral prévio

A Seção VI do Capítulo X ("Dos Instrumentos Auxiliares") da Lei Federal nº 14.133/2021 disciplina o "*Registro Cadastral*", o qual, pelo novo regime jurídico, é unificado no *Portal Nacional de Contratações Públicas* (PNCP).

Como se sabe, o "Registro Cadastral" é utilizado como meio de substituição da documentação relacionada à fase de habilitação (inciso II do art. 70[28]), a partir da emissão de um certificado (*caput* e §2º do art. 88).

Nesse contexto, considerando que na modalidade leilão inexiste a fase de habilitação (conforme já abordado), razão não há para se falar na possibilidade de registro cadastral apto a substituir documentos daquela fase procedimental.

Compulsando a minuta de edital, **verifica-se a não exigência de registro cadastral que tenha como objetivo substituir os documentos de habilitação, o que atende o disposto em Lei**.

c) da homologação

Nos termos do §4º do art. 31 da NLLC a homologação da modalidade leilão deverá ocorrer "*assim que concluída a fase de lances, superada a fase recursal e efetivado o pagamento pelo licitante vencedor, na forma definida no edital*", o que foi observado no subitem 11.2 (f. 161v.) da minuta do Edital.

V.1.3 – Da abertura da sessão pública e do envio de lances

Segundo o art. 13 do Decreto nº 15.939/2022, "*o licitante, após a divulgação do edital, encaminhará a proposta inicial, exclusivamente por meio do Sistema de Leilão Eletrônico e até a data e o horário estabelecidos para a abertura da sessão pública do leilão eletrônico*".

[28] Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:
(...)
II - substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei;

Assim, pelo disposto, até a abertura da sessão pública do leilão, os interessados poderão ofertar suas propostas. O subitem 3.2, em observância a este procedimento, assim previu:

> ***3.2.*** *O licitante, após a divulgação do edital, poderá encaminhar a* ***PROPOSTA INICIAL****, exclusivamente por meio do Sistema de Leilão Eletrônico indicado no subitem 3.1 deste Edital e* ***ATÉ A DATA E O HORÁRIO ESTABELECIDOS NO SUBITEM 3.3****.*
> ***3.2.1.*** *A proposta inicial de que trata o subitem 3.2 deste Edital deverá ser incluída no endereço eletrônico (...), na aba denominada como "(....)".*
> ***3.2.2.*** *É facultado às licitantes substituírem suas propostas, até o início da sessão do Leilão Eletrônico.*

Diferentemente, aberta a sessão pública do leilão, eventuais valores a serem lançados pelos interessados passam a ser denominados de "lances". Essa é a razão pela qual o art. 16 do Decreto nº 15.939/2022 prevê que "*A partir da data e horário estabelecidos, o procedimento será aberto para o envio de lances públicos e sucessivos pelo período fixado no edital, exclusivamente por meio do sistema eletrônico*".

E essa distinção é destacada pela NLLC, ao estabelecer no art. 17, inciso III, que o processo de licitação (em qualquer modalidade licitatória) terá a fase "*de apresentação de propostas e lances, quando for o caso*".

Vale dizer, em todo procedimento licitatório existe a apresentação de propostas, mas nem todos possuem a fase de lances. Isso porque, os lances somente existirão quando for adotado o modo de disputa aberto (art. 56, I, da Lei nº 14.133/2022[29]), como ocorre na modalidade leilão.

Feitos esses esclarecimentos, identifica-se que a redação do subitem 3.4 do edital está em contrariedade ao disposto no art. 16 do Decreto nº 15.939/2022.

De acordo com o subitem 3.4, "*A partir do 15º (décimo quinto) dia subsequente a publicação do Edital, o procedimento será aberto para o envio de* ***LANCES PÚBLICOS*** *e sucessivos, exclusivamente por meio do sistema eletrônico e o leilão eletrônico se estenderá até o dia da abertura da sessão pública*" (grifo no original).

Ocorre que, conforme visto, os lances públicos e sucessivos somente ocorrem após a abertura da sessão pública do leilão. Aliás, essa prática foi corretamente prevista mais à frente no subitem 6.1 do mesmo edital: "*A partir da data e horário estabelecido no subitem 3.3 deste Edital, será aberta a sessão para o envio de lances público e sucessivos exclusivamente por meio do sistema eletrônico*".

---

[29] Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:
I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;
II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.
(...)

Assim, **recomenda-se que o subitem 3.4 do Edital seja alterado para se adequar ao disposto no art. 16 do Decreto nº 15.939/2022 e ao previsto no subitem 6.1 da minuta do edital**. Com esse objetivo, sugere-se a seguinte redação:

> *3.4. A partir da data e horário estabelecidos no subitem 3.3, o procedimento será aberto para o envio de **LANCES PÚBLICOS** e sucessivos pelo período fixado neste edital, exclusivamente por meio do sistema eletrônico.*

V.1.4 – Do lance intermediário

O §3° do art. 56 da Lei nº 14.133 determina no inciso I que serão considerados intermediários os lances "*iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o critério de julgamento de maior lance*".

De início, é importante esclarecer que inexiste um comando legislativo que obrigue a Administração Pública a permitir na modalidade leilão a oferta de lance intermediário em seus procedimentos.

Na verdade, a Lei nº 14.133/2021 apenas define o conceito de lance intermediário quando adotado o critério de julgamento maior lance, sem o incluir como elemento obrigatório do edital.

No entanto, não se pode ignorar que a existência do lance intermediário pode trazer importantes benefícios ao procedimento licitatório. Como exemplo, é possível mencionar o incentivo à disputa entre os licitantes para que sejam classificados com o segundo melhor lance (ou o terceiro, quarto, quinto melhor lance), e, assim, possam ser chamados no caso de desclassificação ou inabilitação do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar.

Como muito bem esclarecido por Marçal Justen Filho, tal dinâmica, ao fomentar o ambiente de disputa, atende tantos aos interesses da Administração Pública como dos licitantes:

> *O lance intermediário não se destina a assegurar ao ofertante a vitória na disputa, mas a lhe assegurar potenciais benefícios. Basicamente, trata-se de proporcionar classificação mais favorável, de modo a possibilitar-lhe prioridade em caso de desclassificação da oferta vencedora ou outra eventualidade similar. Um exemplo permite compreender a questão. Suponha-se licitação de menor preço com o seguinte cenário: o licitante "X" oferece 110, o licitante "Y" oferta 114 e o licitante "Z" oferece 115. Na sequência, "X" lança 100. "Y" realiza lance intermediário de 102 e «7° oferta lance intermediário de 101. Observe-se que os lances intermediários de "Y" e de "Z" foram mais vantajosos do que os próprios lances anteriores, mas não superaram a vantajosidade do lance de "NX", Encerra-se a fase competitiva e a classificação contempla "X" com 100, "Z" com 101 e "Y" com 102. Se, ao examinar a documentação de "X", a Administração identificar algum problema e desclassificá-lo, caberá convocar o segundo melhor classificado. No exemplo, "Z" é o segundo melhor colocado, com o lance de 101. Mas essa situação apenas se configura porque "Z" formulou lance intermediário. Se não tivessem sido admitidos lances intermediários, teria prevalecido a situação anterior e o segundo lance mais vantajoso teria sido o de "Y", no montante de 114.*

> *A admissão de lances intermediários atende ao interesse dos competidores, mas também aos da Administração. Verificada a inviabilidade de contratação do melhor classificado, estará disponível proposta dotada de vantajosidade mais significativa*[30].

Por sua vez, o Decreto Estadual nº 15.939/2022, que regulamenta a modalidade leilão, prescreve no art. 17 "*o licitante somente poderá oferecer valor superior ao último lance por ele ofertado e registrado pelo sistema*", o que faz crer que a intenção do legislador estadual foi a de tornar a possibilidade de lances intermediários como uma regra a ser seguida nas alienações de bens públicos.

Inclusive, sem a possibilidade do lance intermediário, a faculdade de negociação prevista no art. 22 com os demais licitantes (para os casos de não pagamento do licitante vencedor), pode ficar prejudicada caso não seja possível o oferecimento de lances iguais ou inferiores ao maior já ofertado.

Ocorre que, no caso em análise, consta nos autos um documento de lavra da leiloeira oficial em que afirma não ser possível permitir, ao menos imediatamente, a oferta dos lances intermediários, em razão do tempo necessário para se adequar o sistema eletrônico utilizado (f. 86).

Tal circunstância, se analisada em uma perspectiva estritamente vinculada ao texto legal, poderia conduzir ao entendimento de um possível vício na minuta do edital que demandaria recomendação e correção.

Porém, como bem determinado no art. 22 da LINDB, "*Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*". E mais, de acordo com o art. 21 daquela mesma legislação, qualquer decisão na esfera administrativa que decrete a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá fazê-lo à luz do princípio do consequencialismo, inclusive sendo necessário indicar "*as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos*".

Nessa perspectiva, sopesando todos esses fatores, entende-se, *s.m.j*, que a simples impossibilidade técnica em se permitir a oferta de lance intermediário não é capaz de significar, nesse período de transição normativa das licitações e contratações públicas, um vício que impeça o prosseguimento do certame.

[30] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. - São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.p. 685

Tal ausência não tem o condão de obstar os objetivos gerais do processo licitatório fixados no art. 11 da NLLC[31], em especial o de alienar bens móveis e imóveis pelo maior lance possível.

Não se pretende dizer, de forma alguma, que a necessidade do lance intermediário previsto no art. 17 do Decreto nº 15.939/2022 possa ser desrespeitada reiteradamente pelas mesmas razões aqui discutidas.

Trata-se, apenas, de uma interpretação que leva em consideração as circunstâncias atuais e momentâneas, principalmente considerando as dificuldades técnicas existentes durante o período de transição entre a Lei nº 8.666/92 e a Lei nº 14.133/2021.

Orienta-se, nesse sentido, **que a Administração Pública providencie e sane essa impossibilidade técnica nas próximas licitações, dando plena concretude ao ato normativo que regulamenta a modalidade leilão na Administração Pública estadual**.

Além disso, **diante da inexistência de lance intermediário no presente processo, recomenda-se que seja excluída na minuta de edital quaisquer menções a essa espécie de lance, como, por exemplo, nos subitens 6.3.1 e 6.4**.

Ademais, **considerando que a ausência do lance intermediário impossibilita que os licitantes disputem efetivamente a classificação além da primeira colocação, orienta-se que o Agente de Contratação da Fase externa, ao se deparar com a hipótese de ausência de pagamento, deixe de fazer uso da faculdade prevista nos §§ 1º e 2º do art. 22 do Decreto n. 15.939/2022.**

V.1.4 – Do recurso

Em observância ao disposto no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, o Decreto nº 15.939/2022 fixa no caput do art. 21 que qualquer licitante poderá, imediatamente após o término

[31] Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.
Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

do julgamento das propostas, manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão, na forma prevista no edital.

Examinando o edital, notadamente o subitem 8.1, verifica-se que muito embora tenha se observada essa determinação legislativa, não foi especificado a forma como o licitante poderá manifestar imediatamente a intenção de recorrer – se será no próprio sistema eletrônico ou por outro meio a ser explicitado.

Assim, em cumprimento ao disposto no art. 21 do Decreto nº 15.939/2022, **recomenda-se que edital determine e especifique a forma para a manifestação de intenção de recorrer pelos licitantes**.

V.4 – Da participação de licitantes estrangeiros

Como se sabe, é vedado ao agente designado para atuar na área de licitações e contratos estabelecer tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional (inciso II do art. 9º da Lei Federal nº 14.133/2021).

Portanto, nada impede que licitante estrangeiro participe dos procedimentos licitatórios.

Ademais, cabe ainda destacar que **a participação de licitante estrangeiro não caracteriza, por si só, uma licitação como "internacional"**.

Isso porque, nos termos do inciso XXXV do art. 6º da NLLC, a "licitação internacional" se configura em duas hipóteses: a) quando a licitação é "*processada em território nacional na qual é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira*"; b) "*na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro*".

Ao comentar o referido dispositivo, Marçal Justen Filho destaca que "*A licitação internacional não se caracteriza pela simples admissão da participação de licitante estrangeiro. Como regra, o licitante estrangeiro está autorizado a participar de qualquer licitação*". E segue o autor a dizer que "*a licitação internacional se configura pela previsão de formulação de propostas e, eventualmente, de pagamento em moeda estrangeira. Também se admite a licitação internacional quando for previsto que a execução do objeto, no todo ou em parte, será realizada no território estrangeiro*"[32].

[32] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. - São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.p. 182

Assim, como dito, a regra é a possibilidade de participação de licitantes estrangeiros em licitações, sejam ela caracterizadas como "nacionais" ou "internacionais".

Todavia, não se pode ignorar que a participação de licitante estrangeiro pode ser obstada, em alguns casos, por impedimento constitucional e/ou legal.

Especialmente na alienação de bens imóveis situados em faixa de fronteira (como no presente caso), a Procuradoria Geral do Estado fixou a seguinte tese no Parecer PGE/MS/PAA/Nº 054/2022 (aprovado, com ressalva, pela Decisão PGE/MS/GAB/Nº 216/2022) quanto as eventuais restrições à aquisições de imóveis situados na faixa de fronteira por estrangeiro:

> DIREITO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ALIENAÇÃO DE BEM IMÓVEL ESTADUAL EM FAIXA DE FRONTEIRA. LEI Nº 6.634/1979. DECRETO Nº 85.064/1980. IMÓVEL EM ZONA URBANA. DESNECESSIDADE DE ASSENTIMENTO PRÉVIO DO CONSELHO DE DEFESA NACIONAL COMO REQUISITO DE VALIDADE DE NEGÓCIO JURÍDICO. RESTRIÇÃO À AQUISIÇÃO POR ESTRANGEIROS APLICÁVEL APENAS AOS IMÓVEIS RURAIS. REGULARIDADE JURÍDICA. INSTRUÇÃO NORMATIVA REB Nº 1548/2008. INSTRUÇÃO NORMATIVA REB Nº 1863/2018. INSTRUÇÃO NORMATIVA DREI Nº 77/2020.
> l. A faixa de fronteira, constitucionalmente prevista no art. 20, §2º, estabelece um regime jurídico próprio para a proteção da segurança nacional e da soberania do território pátrio.
> 2. O ato de assentimento prévio ao Conselho de Defesa Nacional (art. 2º, inciso I, da Lei nº 6.634/1979) abrange somente os imóveis rurais em faixa de fronteira, dado que a própria lei, no §2º do seu art. 8º, prevê que a alienação e a concessão de terrenos urbanos reger-se-ão por legislação específica.
> 3. Revela-se desnecessária a chancela anterior do Conselho de Defesa Nacional como requisito de validade de negócio jurídico referente à alienação das áreas de propriedade do Estado localizadas na zona urbana da cidade de Porto Murinho.
> 4. **As restrições à aquisição de imóveis por pessoas naturais e jurídicas estrangeiras destinam-se aos qualificados como rurais. No que se refere aos situados em zona urbana, a regra é a ausência de reservas, com exceção dos arts. 100 e 205 do Decreto-Lei nº 9.760/1946**.
> (...)

É importante frisar que o referido parecer foi elaborado em análise específica ao bem imóvel que se pretende alienar neste leilão, incidindo-se, assim, todas as conclusões ali fixadas.

Desse modo, considerando o regime jurídico da NLLC e o teor do Parecer PGE/MS/PAA/Nº 054/2022, inexiste para o caso em análise qualquer restrição à aquisição do referido bem, e, consequentemente, a própria participação no certame, de pessoas naturais e jurídicas estrangeiras.

Feito esse importante destaque (inexistência de restrição à participação de estrangeiros no certame), cumpre ainda alertar para a necessidade de se fazer distinções, sobretudo nos aspectos documentais da licitação, para as empresas estrangeiras que não funcionem no país.

Isso porque, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Lei nº 14.133/2021, "*As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo federal*".

E aqui é importante evidenciar as mudanças promovidas pela NLLC em comparação com o regime da Lei Federal nº 8.666/93, que possuía a seguinte redação:

> *Art. 32. (...)*
> *§ 4º As empresas estrangeiras que não funcionem no País, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.*

Veja-se que em ambas legislações se exige a apresentação de documentos equivalentes para as empresas estrangeiras que não funcionem no País. No entanto, enquanto a NLLC atribui ao regulamento federal a competência para regulamentar a forma como esses documentos equivalentes deverão ser apresentados, a Lei nº 8.666/93, por sua vez, já estabelecia que estes documentos deveriam ser "*autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado*".

Ocorre que, até o momento, não foi editado o regulamento federal de que trata o dispositivo da NLLC. Vale dizer, inexiste determinação de como esses documentos *equivalentes* deverão ser apresentados.

Todavia, não se pode impedir ou dificultar a participação de *empresas estrangeiras que não funcionem no País*, até que seja publicado o regulamento por parte da União. Tal opção violaria os princípios da eficiência, do interesse público, da igualdade, da eficácia, da razoabilidade e da competitividade, todos previstos expressamente no art. 5º da NLLC, bem como representaria um óbice a concretização de dois objetivos do processo licitatório listados no art. 11, a saber: "*assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública*" (inciso I) e "*assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição*" (inciso II).

Diante desse cenário (ausência de regulamentação pela União), mostra-se razoável e proporcional utilizar, de maneira subsidiária e momentânea, dos regramentos estaduais já existentes sobre o tema, notadamente o art. 42 do Decreto Estadual nº 15.327/2019 (regulamenta o pregão eletrônico sob a égide da Lei nº 10.520/2002), que assim dispõe:

> *Art. 42. Quando permitida a participação de empresas estrangeiras na licitação, as exigências de habilitação serão atendidas mediante documentos equivalentes, inicialmente apresentados com tradução livre.*
> *Parágrafo único. Na hipótese de o licitante vencedor ser estrangeiro, para fins de assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, os documentos de que trata o caput deste artigo serão traduzidos por tradutor juramentado no País e apostilados nos termos do dispostos no Decreto Federal nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016, ou de outro que venha a substituí-lo, ou consularizados pelos respectivos consulados ou embaixadas.*

Obviamente a aplicabilidade do referido dispositivo deve ser feita por meio de uma interpretação que considere as peculiaridades da modalidade leilão, e, principalmente, as diferenças de regimes jurídicos que amparam cada uma das citadas modalidades.

Feitas essas considerações, verifica-se que o subitem 5.2.4 do edital (f. 158), ao tratar da possibilidade da participação de empresas estrangeiras que não funcionem no País, apresenta uma redação que não condiz com o parágrafo único do art. 70 da Lei nº 14.133/2021, nem mesmo com o art. 42 do Decreto Estadual nº 15.327/2019 (aplicado subsidiariamente enquanto inexistir o ato normativo federal):

> *5.2.4. No caso de pessoa jurídica estrangeira domiciliada no exterior, o representante no CNPJ deve ser seu procurador ou representante legalmente constituído domiciliado no Brasil, com poderes para administrar os bens e direitos da entidade no País e representá-la perante a RFB.*

Nesse aspecto, sugere-se que o subitem 5.2.4 – que trata do credenciamento dos interessados no certame, seja substituído pela redação abaixo indicada:

> *5.2.4. O credenciamento de empresa estrangeira que não funcionem no País será realizado mediante encaminhamento de documento da empresa nomeando o representante legal no Brasil, conferindo a esse poderes expressos para firmar contrato, receber notificação, citação, representar e responder administrativa ou judicialmente, podendo esse documento ser apresentado com tradução livre.*
> *5.2.4.1. O credenciamento no sistema eletrônico de que trata o subitem 5.2.4 deve ser realizado por:*
> *a) representante legal devidamente registrado no Cadastro de Pessoas Físicas do Brasil.*
> *b) representante legal devidamente registrado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Brasil.*

Ademais, recomenda-se que, no subitem 5.3.2 do edital (f. 158) seja incluída uma alínea para tratar dos documentos a serem apresentados pela empresa estrangeira que não funcionem no País, observado o disposto no o art. 42 do Decreto Estadual nº 15.327/2019:

> *5.3.2. Pessoas jurídicas:*
> *(...)*
> *f) A empresa estrangeira que não funcione no País deverá encaminhar os documentos equivalentes aos exigidos nas alienas 'a' a 'd' do subitem 5.3.2 deste Edital, inicialmente apresentados com tradução livre, e no caso dos que não houver equivalência em relação a legislação brasileira, deverá apresentar declaração informando a impossibilidade de atendimento aos mesmos.*
> *Na hipótese de o licitante vencedor ser estrangeiro, os documentos de que trata esta alínea serão traduzidos por tradutor juramentado no País e apostilados nos termos do dispostos no Decreto Federal nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016, ou de outro que venha a substituí-lo, ou consularizados pelos respectivos consulados ou embaixadas, e* ***deverão ser entregues na fase de julgamento da proposta em cumprimento às diligências de que trata o subitem 7.2***

V.5 – Do pagamento

Um dos elementos que deve estar presente no edital de leilão é a previsão do "*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*".

Diferentemente da Lei nº 8.666/93, que fixava algumas regras relacionadas ao pagamento pelo arrematante[33], a Lei nº 14.133/2021 relegou ao edital a definição das condições de pagamento.

Nesse sentido, verifica-se que no subitem (10.1) do instrumento convocatório foi previsto que o pagamento deverá ser feito exclusivamente à vista.

Muito embora trata-se de decisão que emana do juízo discricionário do gestor público, **recomenda-se que sejam apresentados os motivos da referida escolha, oportunidade em que poderá ser considerada, principalmente, a possibilidade de outras formas de pagamento que tenham o potencial de atrair um maior número de participantes ao leilão, sobretudo diante do alto valor pelo qual os bens foram avaliados**.

V.6 – Da escritura pública

Inicialmente cumpre esclarecer que a PGE/MS possui, atualmente, "Minuta-Padrão de Escritura Pública de compra e venda de imóvel para pagamento à vista", "Minuta-padrão de Escritura Pública de compra e venda de imóvel para pagamento parcelado com Pacto Adjeto de Hipoteca" e "Minuta-padrão de Contrato de Promessa de Compra e Venda de imóvel", todas estas aprovadas e disponibilizadas por meio da Resolução PGE/MS/Nº 330, de 16 de junho de 2021.

Na forma do PARECER PGE/MS/PAA/Nº 039/2021 (que elaborou as referidas minutas) consta que elas foram redigidas à luz da Lei Federal nº 8.666/1993, o que não torna o seu uso obrigatório para o presente caso e nem dispensa a análise jurídica do seu conteúdo, vez que a presente alienação é regida pela Lei nº 14.133/2021..

Todavia, considerando que neste leilão em análise optou-se pelo pagamento exclusivamente à vista, entende-se, *s.m.j*, que a alteração do regime jurídico para licitações públicas não foi capaz de afetar o conteúdo da "Minuta-Padrão de Escritura Pública de compra e venda de imóvel para pagamento à vista".

Isso porque, primeiramente, nem a Lei nº 8.666/93 nem a Lei nº 14.133/21 disciplinaram elementos relacionados ao pagamento à vista pelo arrematante. Em segundo lugar,

[33] Art. 53. (...) § 2º Os bens arrematados serão pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5% (cinco por cento) e, após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, imediatamente entregues ao arrematante, o qual se obrigará ao pagamento do restante no prazo estipulado no edital de convocação, sob pena de perder em favor da Administração o valor já recolhido.

o conteúdo da escritura pública deve ser analisado com fundamento no §1º do art. 215 do Código Civil[34] e nos arts. 1.559[35] e 1.574 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (Provimento nº 240/2020 do TJMS).

Dessa forma, considerando que o despacho de f. 120/122 afirma que a minuta foi elaborada com base na "Minuta-Padrão de Escritura Pública de compra e venda de imóvel para pagamento à vista" disponibilizada pela PGE, torna-se desnecessário qualquer análise adicional sobre o seu conteúdo.

VI – DO ENCERRAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA E A PUBLICAÇÃO DO EDITAL

O §1º do art. 7º do Decreto nº 15.939/2022 atribui ao agente de contratação da fase interna a competência para "*certificar o cumprimento das exigências para alienação de bens da*

[34] Art. 215. A escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena. § 1º Salvo quando exigidos por lei outros requisitos, a escritura pública deve conter: I - data e local de sua realização; II - reconhecimento da identidade e capacidade das partes e de quantos hajam comparecido ao ato, por si, como representantes, intervenientes ou testemunhas; III - nome, nacionalidade, estado civil, profissão, domicílio e residência das partes e demais comparecentes, com a indicação, quando necessário, do regime de bens do casamento, nome do outro cônjuge e filiação; IV - manifestação clara da vontade das partes e dos intervenientes; V - referência ao cumprimento das exigências legais e fiscais inerentes à legitimidade do ato; VI - declaração de ter sido lida na presença das partes e demais comparecentes, ou de que todos a leram; VII - assinatura das partes e dos demais comparecentes, bem como a do tabelião ou seu substituto legal, encerrando o ato.

[35] Art. 1.559. As escrituras, para sua validade e solenidade, devem conter: I - data do ato com indicação do local; II - lugar onde foi lido e assinado, com endereço completo, se não se tratar de sede do cartório; III - quando se tratar de pessoa natural, o nome, a qualificação completa e a capacidade das partes e demais comparecentes, com expressa referência à nacionalidade, à profissão, ao estado civil, à existência ou não de união estável, ao endereço e lugar de domicílio residencial e profissional, ao endereço eletrônico, ao número do documento de identidade e à repartição expedidora, ao número de inscrição no CPF; se casado, indicar o regime de bens adotado, com menção expressa à serventia, livro e folha onde foi lavrado o pacto antenupcial e respectivo registro, se houver, e ao nome do cônjuge, com sua qualificação completa; se convivente em união estável, indicar o regime de bens adotado e o nome do cônjuge, com sua qualificação completa; IV - menção à data, aos livros e às folhas do cartório em que foi lavrada a procuração, e a data da expedição da certidão, quando exibida por esta forma; V - quando se tratar de pessoa jurídica, nome, endereço e lugar da sede, número do CNPJ, endereço eletrônico e número de telefone, certidão atualizada da Junta Comercial ou do Órgão em que tiver sido registrado o seu ato constitutivo, cláusula do contrato ou artigo dos estatutos sociais pela qual se delega a representação legal, autorização para a prática do ato, se exigível, e ata da assembleia geral que elegeu a diretoria; deverá promover a qualificação do representante legal; VI - em se tratando de representação por procuração, nome e qualificação completa do procurador, se houver, consignando no ato menção à data, aos livros e às folhas do cartório em que foi lavrada o instrumento público de procuração e, se houver, de substabelecimento, e a data da expedição da certidão, quando exibida por esta forma; VII - nas escrituras de doação, se parentes, o grau de parentesco entre doadores e donatários; VIII - se de interesse de menores ou de incapazes, menção expressa à idade e por quem são assistidos ou representados; IX - indicação clara e precisa da natureza do negócio jurídico e de seu objeto; X - declaração, quando for o caso, da forma do pagamento, se em dinheiro ou em cheque, que será identificado pelo seu número e pelo nome do banco sacado, ou outra forma estipulada pelas partes; XI - declaração de que é dada quitação da quantia recebida, quando for o caso; XII - indicação da documentação apresentada e transcrição dos documentos exigidos por lei; XIII - declaração de que a escritura foi lida em voz alta, perante as partes e demais comparecentes, que a aceitaram como está redigida, salvo se elas forem alfabetizadas e dispensarem a leitura; XIV - menção ao valor dos emolumentos cobrados pela prática do ato; XV - assinatura dos comparecentes no ato, devendo o nome ser lançado por extenso e de forma legível, apondo-se, igualmente, a assinatura dos comparecentes; e, XVI - termo de encerramento.

Administração Pública Estadual" e "*certificar o encerramento da fase interna e encaminhar o processo para indicação do(s) agente(s) de contratação da fase externa e posterior publicação do edital*".

O mencionado Decreto também estabelece como competência desse mesmo agente de contratação a responsabilidade "*pela fase de divulgação do extrato do edital no Diário Oficial do Estado e do edital nos termos do disposto nos incisos I, II e III do art. 9º deste Decreto*".

Assim, **orienta-se que o agente de contratação da fase interna: a) promova os atos de que tratam os incisos III e V do §1º do art. 7º do Decreto nº 15.939/2022; b) divulgue o extrato do edital no Diário Oficial do Estado; c) publique o edital na forma do art. 9º do mesmo Decreto[36]; e d) fixe a data da abertura do leilão e envio de lances em prazo não inferior a 15 (quinze) dias úteis, contados a partir da data do ÚLTIMO ato de divulgação do edital entre os meios previstos no art. 9º deste Decreto.**

VI – CONCLUSÃO

Pelo exposto, asseverando que foge à competência legal da Procuradoria-Geral do Estado examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos, **conclui-se pela regularidade do leilão submetido à análise,** em vista do disposto no art. 53 da Lei n. 14.133/2021, **desde que atendidas as considerações constantes do parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica este órgão.

Por fim, em atenção ao que preconiza diretiva de atuação da área consultiva no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado[37], tendo em vista que já houve manifestação conclusiva sobre a minuta do edital e contrato, **ressalta-se não incumbe ao presente órgão jurídico**

[36] Art. 9º O leilão será precedido da divulgação do edital nos seguintes meios:
I - em sítio eletrônico oficial do Estado;
II - mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
III - afixação em local de ampla circulação de pessoas na sede da Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização (SAD).
§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, é obrigatória a publicação em jornal diário de grande circulação.
§ 2º Para fins do disposto no § 1º deste artigo, considera-se jornal de grande circulação os periódicos físicos e, também, aqueles exclusivamente eletrônicos, desde que disponibilizados ao público em geral.
§ 3º Além da divulgação de que trata o caput deste artigo, o edital poderá, ainda, ser divulgado por outros meios necessários para ampliar a publicidade e a competitividade da licitação.

[37] Resolução Conjunta PGE/CGPGE/MS/N. º 005, de 22 de outubro de 2020.

pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas[38].

É o parecer que se submete à apreciação da autoridade competente.

Campo Grande/MS, 06 de outubro de 2022.

André Lopes Carvalho
Procurador do Estado
CJUR-SUCOMP

[38] 3ª DIRETIVA: Ao Órgão Consultivo da PGE não incumbe pronunciamento formal subsequente para fins de verificação quanto ao atendimento das recomendações e/ou alterações sugeridas no corpo do parecer jurídico

C O N C L U S Ã O

Nesta data, faço os autos conclusos ao Dr. Denis Cleiber Miyashiro Castilho, Procurador-Chefe da Coordenadoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado na Superintendência de Gestão de Compras e Materiais – CJUR-SUCOMP, para fins do inciso VII do art. 20 da Lei Complementar nº 95/2001.

Campo Grande, 06 de outubro de 2022.

Nathalie m. n. yoshikawa
Nathalie Mayumi Nunes Yoshikawa
Assessor de Procurador

DECISÃO/PGE/MS/CJUR-SUCOMP/Nº 022/2022
PARECER PGE/MS/CJUR-SUCOMP/Nº 021/2022

Trata-se de processo administrativo instaurado para alienação de bem imóvel de propriedade do Estado de Mato Grosso do Sul, localizado no Município de Porto Murtinho, em conjunto com bens móveis nele existentes, mediante licitação, **na modalidade leilão, regido pela Lei n. 14.133/2021**.

O processo foi encaminhado a esta Coordenadoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico em controle prévio de legalidade da contratação, nos termos do art. 53, da Lei Federal n. 14.133, em **21.09.2022**.

Destaque-se que este é o primeiro processo licitatório, na modalidade leilão, regido pela Lei n. 14.133, bem como pelo Decreto Estadual n. 15.939/2022, a ser objeto de análise e emissão de parecer por parte da CJUR/SUCOMP.

Por seus fundamentos, externo concordância ao **Parecer PGE/MS/CJUR-SUCOMP N. 021/2022,** de autoria do Procurador do Estado Dr. **André Lopes Carvalho,** o que faço com alicerce no art. 20, inc. VII, da LOPGE, e nos arts. 18, inc. VII e 7º, Anexo VII, do RIPGE.

Encaminhe-se o processo ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, para fins do art. 8º, inc. XVI, da LOPGE.

Campo Grande, 06 de outubro de 2022.

Recebi em, 06/10/22

Denis Cleiber Miyashiro Castilho
Procurador do Estado
Chefe da CJUR-SUCOMP

Vanessa da Silva Alves
Gerencia Executiva e Assessoramento
Matrícula 4814702/1

14845

DECISÃO PGE/MS/GAB/Nº 238/2022

PARECER PGE/MS/CJUR-SUCOMP/Nº 021/2022

Processo: 55/007.898/2022

Interessada: Secretária de Estado de Administração e Desburocratização

Assunto: Parecer. Análise do Texto da Minuta do Edital e seus anexos. Alienação de imóvel e móvel. Lei Federal nº 14.133/2011.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO – ALIENAÇÃO DE BEM IMÓVEL EM CONJUNTO COM BENS MÓVEIS NELE INSTALADOS – LICITAÇÃO NA MODALIDADE LEILÃO – LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 – DECRETO ESTADUAL Nº 15.939/2022 - ANÁLISE DE LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO - LEILOEIRO OFICIAL - PECULIARIDADE DO PROCEDIMENTO – INEXISTÊNCIA DE FASE DE HABILITAÇÃO – POSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIAS DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES A TÍTULO DE CONDIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO - PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO NA VENDA DE BENS PÚBLICOS – PARTICIPAÇÃO DE ESTRANGEIROS À LUZ DA NLLC E OS DOCUMENTOS A SEREM POR ELES APRESENTADOS

Vistos etc.

1. Com base no art. 8º, inciso XVI, e no art. 9º, incisos II e III, da Lei Complementar (Estadual) n. 95, de 26.12.2001, c/c art. 3º, inciso II, do Anexo I do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado, **aprovo, com ressalva**, o PARECER PGE/MS/CJUR-SUCOMP/Nº 021/2022, de fls. 174-207, por mim vistado, da lavra do Procurador do Estado André Lopes Carvalho, com a concordância da Chefia imediata (fls. 208).

2. A **ressalva** se refere à orientação constante no subitem IV.1.4 do Parecer para que, no caso de ocupação indevida do imóvel por terceiros, *"(...) o edital de licitação contenha cláusula expressa acerca da declaração de conhecimento do fato pelo licitante e de que será do mesmo o ônus da desocupação do bem, a fim de se dar a devida publicidade do fato, demonstrando a boa-fé que deve pautar a atividade do administrador público, bem como para evitar futuro e eventual questionamentos dos adquirentes."*

3. A esse respeito, destaco que o subitem 12.5 da Minuta do Edital[1] já contempla as situações fáticas relacionadas aos atentados à posse, com menção expressa à assunção, pelo adquirente, dos ônus decorrentes da desocupação do imóvel.

4. À Assessoria do Gabinete para:

a) dar ciência desta decisão ao Procurador do Estado prolator do parecer, bem como ao Procurador-Chefe da CJUR-SUCOMP;

b) dar ciência do parecer aprovado e da presente decisão à autoridade interessada, encaminhando-lhe os autos para as providências cabíveis.

Campo Grande (MS), 06 de outubro de 2022.

Ivanildo Silva da Costa
Procurador-Geral Adjunto do Estado do Consultivo

[1] 12.5. Caso o imóvel esteja turbado ou invadido, o adquirente se declarará informado do fato, assumindo expressamente a responsabilidade pela investidura ou reintegração de posse, bem como as eventuais providências que sejam necessárias às regularizações, com ônus e riscos decorrentes da desocupação.