



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO,
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR-CHEFE
RUA GENERAL OSÓRIO, Nº 348, CENTRO, BENTO GONÇALVES/RS

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2018/PF/IFRS/PFIFRIO GRANDE DO SUL/PGF/AGU

NUP: 23360.000701/2018-92

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL - IFRS

ASSUNTOS: LEILÃO DE ANIMAIS

EMENTA: LEILÃO. SEMOVENTES. SUÍNOS E OVINOS. FASE INTERNA. ANÁLISE DE EDITAL. LEI 8.666/93. RECOMENDAÇÕES. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

I - DA CONSULTA

1. A Ilustríssima Coordenadora de Compras e Licitações do *Campus* Bento Gonçalves do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) encaminhou os autos do processo administrativo em epígrafe a esta Procuradoria Federal, solicitando manifestação quanto aos atos até aqui praticados, tendentes à publicação de edital de leilão para alienação de animais para pesquisa e abate da Estação Experimental de Tuiuty.

2. Constan dos autos, entre outros, os seguintes documentos:

- o *Termo de abertura (fl. 01);*
- o *Solicitação de leilão de bens móveis (fls. 0203-v);*
- o *Cotação de preços (fls. 04/18);*
- o *Portaria de designação de comissão (fl. 19);*
- o *Minuta de edital de leilão (fls. 20/24-v);*
- o *Termo de referência e respectiva aprovação (fls. 25/27-v); e*
- o *Despacho de encaminhamento à Procuradoria Federal (fl. 28).*

3. Eis o sucinto relatório.

II - DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

4. Por óbvio que o encaminhamento dos processos administrativos a esta Procuradoria Federal referentes à venda de animais, mediante leilão, têm como fundamento conferir higidez jurídica no que envolve a matéria.

5. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embarçando o desempenho de sua atribuição institucional. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a **Orientação Normativa nº 55**, possibilitando a figura da **Manifestação Jurídica Referencial**:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I,

X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, **aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.**

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014...".

6. Da leitura da ON em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

7. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico junto à autarquia, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Procuradoria Federal. Para isso, anexa-se ao presente parecer modelo de "atestado de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial" a ser utilizado pela Administração dessa Instituição, para que se dispense a análise individualizada das demandas tratadas no presente parecer.

8. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial **consiste em parecer jurídico genérico**, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela PF/IFRS.

9. Trata-se, portanto, **de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal)**, que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Procuradoria Federal, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

10. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo **Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU**, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a **padronização e orientação geral** a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e **pareceres com orientações "in abstrato", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica.** (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

11. Mais recentemente, tal iniciativa foi analisada - e aprovada - pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no **Informativo TCU nº 218/2014**:

Informativo TCU nº 218/2014

3. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de

um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes.

Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado “*envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal*”. Segundo o relator, o cerne da questão “*diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida*”. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU “*tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes*”, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e “*a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado*”, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que “**o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma**”. Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, 8/10/2014.

12. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- A manifestação jurídica referencial **uniformiza** a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- A adoção de manifestação jurídica referencial **torna desnecessária** a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: **i)** a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e **ii)** a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado **fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão**

13. É o que se passará, agora, a fazer.

III - DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS

AUTOS

14. Como já mencionado, a elaboração de **manifestação jurídica referencial** depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii)** da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

15. Relativamente ao primeiro requisito, há que se destacar que os *campi* de Bento Gonçalves, Ibirubá, Rolante, Sertão e Vacaria oferecem, dentre outros, o curso de técnico em agropecuária (integrado/subsequente). O *Campus* de Sertão conta, também, com curso superior de Bacharelado em Zootecnia.

16. Do caso específico, encaminhado pelo *Campus* Bento Gonçalves, a justificativa da Administração, e que se estende aos *campi* acima mencionados, é a seguinte:

As aulas práticas de produção animal são essenciais ao aprendizado no curso de técnico em agropecuária. Para o efetivo aprendizado, em que os alunos tenham ciência de como funciona a produção animal na íntegra, cada área de zootecnia deve funcionar, pelo menos, como um demonstrativo de uma granja com fins lucrativos. Na suinocultura as aulas práticas iniciam no manejo reprodutivo de suínos, abrangendo a visualização de cio, a monta natural e/ou inseminação artificial, acompanhamento de gestação e, principalmente, o manejo de leitões no nascimento e durante a lactação na maternidade. Também pode ser acompanhado em aula o desenvolvimento dos leitões nos estágios de creche, crescimento e terminação, permitindo ao aluno visualizar o ganho de peso dos leitões com diferentes tipos de alimentação e sua conversão alimentar. Como produto final, temos os leitões em fase de terminação, em peso e tamanho ideal para o abate.

Não é de interesse da Estação Experimental ficar com estes animais, já que foram geneticamente selecionados para produção de carne, não servindo como reprodutores. A venda de suínos se torna necessária devido ao ciclo de produção da espécie, onde após determinado período os animais começam a diminuir a conversão alimentar, gerando prejuízos econômicos e acúmulo de gordura.

A redução de animais se torna imprescindível tanto para suínos como para bovinos. Caso não haja o descarte de animais, haverá uma superpopulação de animais, tornando inviável a manutenção dos plantéis.

Portanto, a presente alienação tem por objetivo a redução do número de animais para pesquisa e abate, atualmente existentes na Estação Experimental de Tuiuty, do IFRS Campus Bento Gonçalves - RS, o qual conta com estrutura para desenvolvimento das atividades acadêmicas voltadas para [...] aprendizagem dos alunos do Campus. Devido ao processo de reprodução dos animais, torna-se necessária a redução sistemática dos rebanhos para fins de adequação aos limites físicos e econômicos existentes.

17. Portanto, trata-se de demanda que será rotineira, e com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos relativos a esse tema, haverá, como referido, impacto negativo na atuação da Procuradoria Federal, responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do IFRS, além de servir de elo entre a autarquia e as unidades de contencioso da Procuradoria-Geral Federal, prestando ou encaminhando os subsídios necessários para a defesa do IFRS em juízo.

18. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON AGU nº 55, observa-se que o exame jurídico da Procuradoria Federal em semelhantes casos limita-se, conforme adiante se verá, à mera conferência de documentos, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos.

19. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

IV - DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

20. Registra-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal, o art. 10 da Lei nº 10.480/2002, o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e as Portarias PGF nº 526/2013 e 127/2016, incumbe a este órgão de execução da AGU prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente

técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva – **BPC nº 07**, editada pela AGU, corrobora tal entendimento:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

21. Importa frisar, pois, que não compete a esta Procuradoria Federal apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitadas para justificar a celebração do ajuste.

22. Cabe esclarecer que, via de regra, **não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.** Incumbe, isso sim, a cada um desses observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

23. Desse modo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

24. Ademais, quanto aos atos decisórios praticados com base em delegação de competência, convém destacar o contido na Lei nº da Lei nº 9.784/99:

Art. 14. [...]

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

25. Portanto, estes deverão mencionar explicitamente a qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

26. Vale ressaltar, ainda, que aos órgãos da AGU compete – fiel, técnica e exclusivamente – assessorar os entes e órgãos assessorados na tomada de suas decisões, apontando-lhes os embaraços jurídicos eventualmente existentes, e, as opções palatáveis, segundo o ordenamento pátrio, para a consecução das políticas públicas a cargo do organismo assessorado.

27. Como visto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que **lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas pela Procuradoria Federal.**

28. Dessa maneira, a análise em comento tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

29. As questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao longo deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do gestor, por sua conta e risco.

30. **Sendo assim, repisa-se que qualquer posicionamento contrário por parte da Administração é de sua total responsabilidade e deve ser justificado nos autos. A justificativa de posicionamento contrário ao da Assessoria Jurídica da autarquia deve, lógica e necessariamente, refutar todos os impedimentos legais levantados pela Procuradoria Federal.**

V - DA APRECIACÃO DA CONSULTA

Do leilão de animais

31. O Campus Bento Gonçalves do IFRS pretende se desfazer de 23 (vinte e três) suínos, 9 (nove) coelhos e 1 (um) bovino.

32. O leilão é a modalidade licitatória entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis ***inservíveis*** para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação conforme previsto na Lei nº 8.666/93, em seu artigo 22:

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I - concorrência;
- II - tomada de preços;
- III - convite;
- IV - concurso;
- V - leilão.**

(...)

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

33. A referida Lei nº 8.666/93, em seu art. 17, autoriza a alienação de bens públicos, móveis e imóveis, **desde que haja interesse público devidamente justificado e a transferência de domínio seja precedida de avaliação**, podendo ser ela realizada através do procedimento licitatório, ou de sua dispensa, conforme as hipóteses ali elencadas. Vejamos:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público **devidamente justificado**, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

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

[...]

§ 6º Para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea "b" desta Lei, a Administração poderá permitir o leilão.

34. De acordo com o Decreto nº 9.412/2018, o valor limite foi majorado para **R\$ 1.430.000,00** (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

35. Além disso, o Decreto nº 9.373/18 estabelece que os bens poderão ser alienados nos termos da legislação aplicável às licitações:

Art. 7º Os bens móveis inservíveis cujo reaproveitamento seja considerado inconveniente ou inoportuno serão alienados **em conformidade com a legislação aplicável às licitações** e aos contratos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, **indispensável a avaliação prévia**.

Parágrafo único. Verificada a impossibilidade ou a inconveniência da alienação do bem classificado como irrecuperável, a autoridade competente determinará sua destinação ou disposição final ambientalmente adequada, nos termos da [Lei nº 12.305, de 2010](#).

36. Quanto à caracterização dos bens públicos como inservíveis, o mencionado Decreto nº 9.373/2018 estabelece a seguinte classificação:

Art. 3º Para que seja considerado **inservível**, o bem será classificado como:

- I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;
- II - recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;
- III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência; ou
- IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à

perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

[...]

Art. 10. As classificações e avaliações de bens serão efetuadas por comissão especial, instituída pela autoridade competente e composta por três servidores do órgão ou da entidade, no mínimo.

37. Ainda quanto ao leilão, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê que:

Art. 53. O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.

§ 1º Todo bem a ser leiloadado será **previamente avaliado pela Administração** para fixação do preço mínimo de arrematação.

§ 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**.

§ 3º Nos leilões internacionais, o pagamento da parcela à vista poderá ser feito em até vinte e quatro horas.

§ 4º O edital de leilão deve ser amplamente divulgado, **principalmente no município em que se realizará**.

38. Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho faz os seguintes comentários:

Tem direito à compra o candidato que oferecer o maior lance, devendo este ser igual ou superior à avaliação (art. 22, §5º). Essa é a regra geral.

Há dois requisitos importantes no leilão. Primeiramente, deve ser dada ao certame a mais ampla divulgação, com o que rigoroso aqui é o princípio da publicidade (art. 54, §4º). Depois, é necessário que, antes do processo, sejam os bens devidamente avaliados, e por isso, óbvia razão: o princípio da preservação patrimonial dos bens públicos, é o que emana do art. 53, §1º, do Estatuto.

O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração. Encerrado o leilão, serão pagos à vista os bens arrematados, admitindo-se, conforme o edital, o pagamento de certo percentual, que, entretanto, não será inferior a 5% do valor da avaliação. Com o pagamento, os bens são imediatamente entregues ao arrematante. Este, no entanto, fica obrigado a pagar o saldo devedor da arrematação (se for o caso) no prazo fixado no edital, sob pena de perder o valor já recolhido, em favor da Administração.^[1]

39. Dessa forma, **os bens a serem leiloados deverão ser previamente avaliados pela Administração**, momento no qual o preço mínimo da arrematação é fixado. No que tange aos bens arrematados, estes 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.

40. No mesmo sentido é o ensinamento de Lucas Rocha Furtado:

O leilão é procedimento corriqueiro no Direito Comercial e no Direito Civil. Aqui, os interessados comparecem em determinado local e hora previamente definidos e apresentam suas ofertas ou lances. Nesse ponto, deve-se observar que o leilão apresenta características distintas das demais modalidades de licitação. O leilão permite que o interessado possa apresentar diversas propostas, na medida em que o preço do maior lance venha a ser aumentado. A fim de permitir o julgamento das propostas, que pela sua própria natureza devem ser públicas – ao contrário das demais modalidades em que as propostas seguem o princípio do

sigilo – o único critério a ser adotado será o do maior lance ou oferta, conforme dispõe o art. 45, §1º, IV, da Lei de Licitações. Ademais, ao realizar o leilão, a Administração aliena bens e, portanto, arrecada dinheiro. Desse modo, seria totalmente descabido querer exigir que a realização do leilão, que não implica a realização de despesas, tenha tido previsão orçamentária, requisito indispensável para a realização dos demais contratos (obras, serviços, compras), que pressupõem a devida previsão orçamentária.^[2]

41. Portanto, conforme a clara lição transcrita no item precedente, a **indicação de dotações orçamentárias nesse procedimento é dispensável, haja vista que a Administração Pública irá auferir dinheiro, e não o contrário.**

42. Ademais, na referida modalidade licitatória, conforme as lições da doutrina majoritária, poderá ocorrer a **dispensa da fase habilitatória**, haja vista não haver a fixação de formas rígidas para a sua realização. Não é outro o entendimento de **Lucas Rocha Furtado**:

Em relação ao leilão, a lei não impõe formas rígidas, dispensando, inclusive, a necessidade de habilitação – isso não impede, porém, que a Administração se certifique da capacidade de pagamento do interessado, ou seja, se o interessado em adquirir o bem em leilão possui condições econômicas de honrar o preço que ele próprio apresentou.^[3]

43. O Egrégio Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre o tema, conforme se verifica no seguinte julgado:

Não se pode olvidar que, nos termos do art. 32, §1º, da Lei de Licitações, a documentação de que tratam os arts. 28 a 31 da referida Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, entre outros. Benedicto de Tolosa Filho, no artigo intitulado “Licitações – Comentários, Teoria e Prática – Lei n.º 8.666/93” (Editora Forense, RJ, 2000), ao tratar do dispositivo em comento, entende que são documentos indispensáveis nos certames licitatórios a prova de regularidade jurídica, assim como a prova de regularidade perante a Seguridade Social e junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Nada obstante, no que se refere aos demais documentos descritos nos arts. 28 a 31 da referida norma legal, registra a necessidade de a Administração Pública adequar suas exigências ao objeto da licitação, motivo pelo qual permite-se que os documentos habilitatórios sejam dispensados no todo ou em parte, na licitação nas modalidades de convite, concurso ou leilão, independentemente do objeto licitado.

(Acórdão TCU nº 114/2005, 1ª Câmara, relatoria Ministro Marcos Bemquerer Costa).

44. No que tange à necessidade de avaliação dos bens, o art. 53, §1º, da Lei nº 8.666/93 exige que a avaliação seja feita em conformidade com os **preços atualizados e praticados no mercado.**

45. No caso em apreço, na justificativa da Administração, transcrita no item 16, acima, os animais foram considerados como inservíveis (antieconômicos). Destaca-se que houve a designação de Comissão, em atenção ao contido no art. 10, do Decreto nº 9.373/2018, a qual, conforme consta no item 3 do termo de referência (fl. 26), procedeu à avaliação e à classificação dos bens.

46. Constata-se que houve a prévia avaliação dos bens (fls. 04/17), tendo sido elaborado o mapa comparativo (fl. 18).

47. Além disso, houve a indicação do Leiloeiro Administrativo, em atenção ao que dispõe o art. 53, da Lei nº 8.666/93.

48. Dessa forma, entende-se como adequados os procedimentos realizados pela Administração.

Da minuta de edital

49. Superadas as questões inerentes à instrução do leilão, passa-se ao exame da minuta de edital.

50. Em que pese já tenha sido mencionada a questão relativa à habilitação, a Lei nº 8.666/93 assim estabelece:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei **poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de** convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e **leilão**.

51. Na minuta de edital constam os itens relacionados às "condições de participação" e à "documentação exigida" (fls. 21 e verso). Constata-se que a Administração utilizou-se da faculdade prevista no § 1º do art. 32 da Lei n.º 8.666/1993, não exigindo parte da documentação prevista na lei como dispensável. No entanto, **no caso de pessoas jurídicas, conforme exposto no item 43, acima, sugere-se a inclusão de comprovação de regularidade perante a Seguridade Social e junto ao FGTS, conforme se verifica, por exemplo, no Edital de Leilão nº 01/2016, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia**^[4].

52. Quanto à documentação, há que se atentar para o disposto na **Lei nº 13.723/2018**, que disciplina a racionalização de atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que instituiu o Selo de Desburocratização e Simplificação:

Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

II - autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade;

III - juntada de documento pessoal do usuário, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo;

IV - apresentação de certidão de nascimento, que poderá ser substituída por cédula de identidade, título de eleitor, identidade expedida por conselho regional de fiscalização profissional, carteira de trabalho, certificado de prestação ou de isenção do serviço militar, passaporte ou identidade funcional expedida por órgão público;

V - apresentação de título de eleitor, exceto para votar ou para registrar candidatura;

VI - apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

§ 1º É vedada a exigência de prova relativa a fato que já houver sido comprovado pela apresentação de outro documento válido.

§ 2º Quando, por motivo não imputável ao solicitante, não for possível obter diretamente do órgão ou entidade responsável documento comprobatório de regularidade, os fatos poderão ser comprovados mediante declaração escrita e assinada pelo cidadão, que, em caso de declaração falsa, ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

§ 3º Os órgãos e entidades integrantes de Poder da União, de Estado, do Distrito Federal ou de Município não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - certidão de antecedentes criminais;

II - informações sobre pessoa jurídica;

III - outras expressamente previstas em lei.

53. Assim, **deverá ser feito o item 6 da minuta de edital**.

54. Quanto ao procedimento e julgamento, mostra-se também atendido esse requisito, conforme se observa nos itens 7 a 9 (fls. 22 e verso), em razão do disposto no § 4º do art. 43 da Lei de Licitações, que exige aplicação do referido artigo ao caso dos autos apenas no que couber:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se à concorrência e, **no que couber**, ao concurso, ao **leilão**,

à tomada de preços e ao convite. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (grifo nosso)

55. Foram, ainda, estabelecidos critérios objetivos de julgamento no referido item 9 (fl. 22v), o que atende aos princípios estabelecidos na legislação, notadamente o da isonomia, do julgamento objetivo e da impessoalidade.

56. Quanto às penalidades que poderão ser impostas aos participantes do leilão, o edital deverá estabelecê-las objetivamente, a fim de reprimir condutas lesivas à Administração e desestimular a inexecução contratual. Verifica-se que o item 12 da minuta do edital trata especificamente das sanções e penalidades (fl. 23), sujeitando todas as pessoas físicas e jurídicas que participem do leilão às penalidades de [a] suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Federal, por prazo não superior a dois anos; [b] declaração de inidoneidade; e [c] perda do valor do pagamento dos 5% (cinco por cento) efetuados por ocasião da sessão pública.

57. Todavia, **entende-se que a Administração deverá incluir as sanções de advertência e multa, indicadas no art. 87, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93.**

58. Quanto ao pagamento, está prevista a possibilidade no item 11.1.2 de pagamento de 5% (cinco por cento) à vista e de 95% (noventa e cinco por cento) em até 48 (quarenta e oito) horas após a data da arrematação, sendo que o valor à vista poderá ser feito em espécie ou mediante cheque nominativo ao IFRS. Observa-se que, ainda, que foram previstas medidas acautelatórias para evitar possíveis prejuízos, como a constante no item “5” do termo de referência e item 13 da minuta de edital, consignando que a entrega das aquisições se dará em 3 (três) dias úteis após a realização da alienação., mediante a apresentação da comprovação de quitação da GRU.

59. Entretanto, mesmo com a adoção de tais medidas, caso não ocorra a compensação do cheque, o que pode demorar alguns dias, ter-se-á a frustração do leilão. Assim, **aconselha-se que a aceitação dessa forma de pagamento seja reanalisada pela Administração.**

60. **Além disso, por cautela, sugere-se incluir subitem estabelecendo que o arrematante deverá assinar "Termo de Recebimento", documento hábil a comprovar que lhe foi entregue a Guia de Recolhimento da União.**

Da publicação do edital

61. Com o objetivo de atender ao princípio da publicidade (CRFB/88, art. 37, *caput*), faz-se necessária a publicação de avisos com o resumo dos editais das concorrências, tomadas de preços, concursos e leilões, com antecedência, no local do órgão interessado e, pelo menos por uma vez, conforme previsto na Lei nº 8.666/93:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos **e dos leilões**, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, **no mínimo, por uma vez**:

I - **no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal** e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

[...]

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

[...]

III - **quinze dias para** a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou **leilão**;

62. Ainda, em se tratando da modalidade licitatória do **leilão**, a regra contida no art. 53, §4º, da Lei nº 8.666/93, apresenta outra especificidade, indicada no item 37, acima. Dessa forma, além da publicação do edital no Diário Oficial da União, recomenda-se que o edital de leilão também seja publicado no município em que se realizará o leilão, observado o prazo de 15 (quinze) dias de antecedência.

63. Além disso, **recomenda-se deixar o aviso do certame em local de destaque no site do Campus**, com o objetivo de conferir a mais ampla publicidade possível do leilão.

VI - DA CONCLUSÃO

64. Ante o exposto, uma vez atendidas as recomendações apontadas neste **Parecer Referencial**, e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, e as valorações de cunho econômico-financeiro, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

65. **Sendo referencial** o presente parecer, **os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, doravante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação**, conforme modelo anexo.

66. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta PF/IFRS para exame individualizado, **mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos**, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

67. Dê-se ciência da presente manifestação referencial ao Magnífico Reitor *Pro Tempore* do IFRS, bem como aos Ilustríssimos Pró-Reitores.

68. Divulgue-se, ainda, a presente manifestação referencial na página da PF/IFRS (<http://www.agu.gov.br/unidade/pfifetrs>), para ampla consulta.

69. Restitua-se à Coordenação de Compras e Licitações do *Campus* Bento Gonçalves do IFRS. Bento Gonçalves, 17 de outubro de 2018.

ALBERT CARAVACA
PROCURADOR FEDERAL
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL

ANEXO

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo nº : _____

Referência/objeto: _____

Atesto que o presente processo, referindo-se a leilão de animais, **amolda-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao PARECER REFERENCIAL N° 001/2018/PF/IFRS/PFIFRIO GRANDE DO SUL/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.**

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal junto ao IFRS, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de 20__.

Identificação e assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23360000701201892 e da chave de acesso 6caa73cb

Notas

1. [^] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25.ed. rev., . e atual. até a Lei n° 12.597, de 3-1-2012. – São Paulo: Atlas, 2012, p. 277).
2. [^] FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: , 2007, p. 188/189).
3. [^] Op. cit., p. 189.
4. [^] Disponível em: https://www1.ufrb.edu.br/fazendaexperimental/images/FAZENDA_EXPERIMENTAL/Leil%C3%A3o/EDITAL_DO_4_LEIL%C3%83O_DE_BOVINOS_CAPINOS_OVINOS_EQUINOS_CCAAB_UFRB.pdf. Acesso em: 16 out. 2018.

Documento assinado eletronicamente por ALBERT CARAVACA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 183208998 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALBERT CARAVACA. Data e Hora: 17-10-2018 18:14. Número de Série: 74821703992585975987621566144550123575. Emissor: AC OAB G3.
