



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

PG. n.º 01174/2024

PROCESSO Nº: 2024.02.000959

**INTERESSADO: PG - Procuradoria Geral da
Universidade de São Paulo**

**ASSUNTO: Próprios - Concessão de Uso.
Minutas de Edital de Leilão para Concessão
de Uso.**

PARECER

Senhor Procurador Geral,

1. Trata-se de análise jurídico-formal de minutas padrão de edital de licitação na modalidade Leilão com julgamento pelo critério de maior lance para concessão de uso de imóveis da Universidade, com seu respectivo Contrato, conforme a disciplina da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

2. A minutas elaboradas foram baseadas nas minutas disponibilizadas pela AGU Advocacia Geral da União (AGU) e pelo Governo do Estado de São Paulo (GOV SP). Desde logo, é importante registrar a pertinência da utilização das minutas elaboradas pela União, seja em razão da aplicação dos regulamentos federais, conforme disposto no Decreto Estadual nº 67.608/2023 e autorização constante do artigo 187 da Lei nº 14.133/2021; seja pelos benefícios à competitividade resultantes da padronização de normas e procedimentos.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

3. Dessa forma, foram elaboradas duas minutas para licitação na modalidade Leilão cada uma com um dos seguintes critérios de fixação da Taxa de Administração: valor fixo; ou percentual sobre o faturamento bruto. Ademais, cada uma das minutas inclui modelo de Contrato e instruções de preenchimento da minuta.

4. Quanto à modalidade adotada, cumpre tecer algumas considerações.

5. Preliminarmente, cabe consignar que a concessão de uso é um contrato por intermédio do qual a administração pública permite que um particular utilize bem público em conformidade com a sua destinação e que esteja de acordo com o interesse público.

6. A Lei 14.133/2021, que passou a reger as licitações e contratos administrativos, expressamente, determina, em seu artigo 2º, inciso IV, a obrigatoriedade de sua aplicação aos casos de concessão de bens públicos.

7. O artigo 76 da Lei referida trata dos casos de alienação dos bens públicos, dentre os quais se pode considerar a concessão.

8. É o que leciona Marçal Justen Filho, nos comentários ao dispositivo legal referido¹:

“5.1) Alienação

A expressão alienação é utilizada numa acepção ampla. Compreende

¹ Comentários à lei de licitações e contratações administrativas [livro eletrônico] / Marçal Justen Filho. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

tanto a alienação no sentido próprio e técnico como também outros institutos que possibilitam a outro sujeito o uso e a fruição parcial ou temporária de bens e de direitos de titularidade da Administração Pública.”

9.O direito civil, ainda, estabelece, em seu artigo 1.196 que o possuidor é aquele que exerce de forma plena alguns dos poderes inerentes à propriedade. O concessionário, no caso, pelo tempo do contrato, terá a posse direta sobre o bem, ao passo que a posse indireta continua com a Universidade. Portanto, ao que parece, trata-se, a concessão de uso, de uma forma de alienação.

10.A Lei 14.133/21 define leilão como a “modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance” (art. 6º, inciso XL).

11.O *caput* do artigo 76 do referido diploma legal estabelece a obrigatoriedade de existência de interesse público justificado e avaliação prévia, nos casos de alienação de bens públicos, além de realização de licitação prévia, na modalidade leilão (inciso I)².

12.Sobre a modalidade de licitação cabível para os casos de concessão de uso de bem público, após o advento da Lei 14.133/21, a

² 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:



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

consultoria Zênite esclareceu³:

Apesar da previsão expressa, estabelecendo a aplicação da Lei n° 14.133/2021 aos casos de concessões e permissões de uso de bens públicos, não foi instituída qualquer disciplina ou procedimento específico para esses casos.

Em vista desse silêncio e considerando que, em geral, as licitações para concessões e permissões de uso de bens públicos adotam o critério de julgamento de maior lance, de acordo com a sistemática implantada pela Lei n° 14.133/2021, as licitações para esse fim deverão ser processadas pela modalidade leilão.

Isso porque o art. 6°, inciso XL, considera o leilão a 'modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a **quem oferecer o maior lance.**'

Nesse sentido, o art. 33, inciso V, da Lei n° 14.133/2021 confirma a conclusão que o critério de julgamento 'maior lance' fica restrito aos casos de leilão:

'Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

(...)

V – maior lance, no caso do leilão;'

A rigor, entendemos possível considerar a concessão e a permissão de uso de bens públicos como espécies de alienação de bens imóveis, com a peculiaridade de envolver apenas a posse e não a propriedade a ser por tempo determinado. Adotada essa compreensão, a opção da nova Lei de Licitações foi pela adoção do procedimento do leilão, conforme consta do art. 6°, inciso XL."

13. Ademais, conforme dispõe a Lei n.º 14.133/2021, art. 17, §2º, as licitações serão realizadas, preferencialmente, sob a forma eletrônica, sendo admitida a forma presencial, desde que motivadamente. Na situação analisada, justifica-se a adoção da forma presencial em virtude da

³ Artigo intitulado "Aplica-se a nova Lei n° 14.133/2021 para concessões e permissões de uso de bens públicos? Qual será o procedimento a ser observado?" Publicado em 30.06.2022 por Equipe Técnica da Zênite.

Disponível em: <https://zenite.blog.br/aplica-se-a-nova-lei-no-14-133-2021-para-concessoes-e-permissoes-de-uso-de-bens-publicos-qual-sera-o-procedimento-a-ser-observado/#:~:text=conclu%C3%ADmos%20que%20a%20Lei%20n%C2%BA,lance%E2%80%9D%20e%20pela%20modalidade%20leil%C3%A3o.>

PROCURADORIA
GERAL

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

inviabilidade técnica em se utilizar a forma eletrônica, uma vez que os sistemas eletrônicos de licitação não estão adaptados às peculiaridades do procedimento da concessão de uso de bem público.

14.Com efeito, a Lei n.º 14.133/2021, conforme reconhecido pela doutrina e pelos Tribunais de Conta, é silente quanto à modalidade de licitação que deve ser adotada na concessão de uso de bem público, de forma que deve ser adotada, por analogia, a modalidade Leilão, por ser a única modalidade que prevê a utilização do critério Maior Lance. Ocorre que os sistemas eletrônicos de Leilão são desenvolvidos especificamente para a alienação de móveis e imóveis, de forma que tais sistemas não abarcam as peculiaridades da concessão de uso de bem público, como a necessidade de realização de habilitação.

15.Nesse mesmo sentido, a aplicação analógica da modalidade Leilão permite que esta seja adaptada à peculiaridade de a concessão de uso de bem público exigir que seja realizada etapa de habilitação, que, via de regra, é vedada na modalidade Leilão (art. 31, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021 e o art. 6º, parágrafo único, do Decreto Estadual n.º 68.422/2024). Com efeito, a concessão de uso de bem público, diferentemente da simples alienação do bem, implica em relação jurídica continuada, o que justifica maior cautela na seleção do contratante.

16.Com base nessas considerações, podemos concluir que o Leilão Presencial é a modalidade adequada para a realização de licitação para a concessão de uso dos imóveis da USP.

17.Ante o exposto, considerando a participação desta Procuradoria Geral, entendemos que as minutas de Leilão Presencial ora analisadas estão em condições de serem aprovadas como minutas padrão



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

para toda a Universidade, por ora, especificamente para a concessão de uso de bens imóveis

18 Ainda, é importante destacar que a aprovação de minutas padrão não afasta a responsabilidade dos agentes e autoridades pelo adequado planejamento da contratação e pela condução do certame, inclusive em relação à escolha de opções adequadas à contratação pretendida durante a montagem do edital, conforme Estudo Técnico Preliminar.

19 É o que nos coube ponderar, nesta oportunidade, com proposta de aprovação das minutas padrão anexas.

À consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 10 de outubro de 2024.

Kauê Monteiro Negrão

Procuradoria de Patrimônio Material e Imaterial



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Processo: 2024.02.000959

Interessado: PG - Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo

Assunto: Próprios - Concessão de Uso

Senhora Procuradora Geral Adjunta,

De acordo com o Parecer e com as minutas apresentada opinando pela aprovação das mesmas e disponibilização as unidades e órgãos da USP interessados no site da Procuradoria de Patrimônio Material e Imaterial

São Paulo, 10 de outubro de 2024.

Mauricio Montané Comin
Procurador Chefe
Procuradoria de Patrimônio Material e Imaterial

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por MAURICIO MONTANE COMIN:13010713829. Para visualizar o original, acesse o site <https://pgusp-web.pgusp.usp.br/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 2024.02.000959 - PG - Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo e o código 841C0



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Processo: 2024.02.000959

Interessado: PG - Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo

Assunto: Próprios - Concessão de Uso

DESPACHO

01. Acolho o Parecer de lavra do Dr. Kauê Monteiro Negrão.

02. Ao apoio da PPMI, para diligenciar quanto ao *upload* do Parecer na página eletrônica da PGUSP.

São Paulo, 11 de outubro de 2024.

Adriana Fragalle Moreira
Procuradora Geral Adjunta