



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

Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 765/2023

Ementa. Chamamento público para credenciamento de leiloeiros oficiais, objetivando viabilizar a realização de leilões de bens móveis do Município de Canoas. Lei nº 14.133/21. Secretaria Municipal de Administração e Planejamento. Parecer favorável, **com condições.**

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo **SEI nº 23.0.000045349-8**, no qual se busca o credenciamento de leiloeiros oficiais, a fim de viabilizar a realização de leilão de bens móveis do Município de Canoas.
2. O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: **(i)** justificativa assinada pelo Secretário Municipal; **(ii)** estudo técnico preliminar; **(iii)** termo de referência; **(iv)** minuta do edital; **(v)** minuta do termo de credenciamento.
3. Eis o relatório. Passa-se a analisar.

II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.
5. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

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



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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

III. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

7. Como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

III.A QUANTO A QUESTÕES GERAIS

8. Ao que se extrai do contido nos autos, o presente procedimento tem como finalidade a seleção de leiloeiros oficiais, a fim de viabilizar a realização de leilões. Quanto à matéria, o artigo 31, § 1º, da Lei nº 14.133/21 diz o seguinte:

Art. 31. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.

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

(...)



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

9. Considerando que a legislação estabelece duas formas de seleção de leiloeiros oficiais, **recomenda-se** que o gestor justifique a razão pela qual adotou o credenciamento em detrimento da licitação da modalidade pregão.

10. Registra-se que não se está realizando nenhum juízo crítico quanto à escolha feita pelo gestor, a qual se considerada legítima. Recomenda-se apenas sejam informados nos autos os motivos que o levaram a optar pela realização de credenciamento, em detrimento do pregão.

III.B QUANTO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (DOC. 0396686)

11. O estudo técnico preliminar é um documento que aborda questões técnicas de planejamento, identificando as soluções que poderiam ser aplicadas ao caso. Sendo assim, a análise de tal documento transborda o escopo de atuação do presente órgão de assessoramento, o qual se destina ao exame de questões eminentemente jurídicas.

12. Em que pese o exposto, no que tange ao ETP, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

a. Ao descrever a **necessidade da contratação**, o ETP diz o seguinte:

Necessidade da Contratação, com base no inciso I, §1º, artigo 18, Lei nº 14.133/2021:

As aquisições de bens públicos permanentes têm como objetivo o desenvolvimento de suas atividades, bem como a prestação de serviços públicos à sociedade. Com o decurso do tempo, tais bens deixam de ser úteis ao órgão possuidor, e são classificados como bens “inservíveis” ou “antieconômicos”, denominações atribuídas aos bens ociosos, recuperáveis, antieconômicos e irrecuperáveis como previsto na lei. O desfazimento dos bens inservíveis deve seguir todos os procedimentos legais. Partindo dessa premissa, a conduta da administração pública deve se basear nos princípios basilares do direito administrativo, dentre eles a legalidade, a impessoalidade, a isonomia, probidade, razoabilidade, economicidade, publicidade e eficiência, bem como a proteção ao interesse público.

Os bens inservíveis classificados como irrecuperáveis ou antieconômicos poderão ser vendidos mediante concorrência, leilão ou convite. O leilão é a venda de bens públicos inservíveis da Administração Pública, precedidos de avaliação, mediante lances verbais. Trata-se de modalidade de licitação, prevista no art. 31, da Lei 14.133/2021. Assim, o credenciamento de leiloeiro, vislumbrando uma futura contratação e considerando que o Leilão, nos termos da Lei nº 14.133/2021 é a forma preferencial de alienação – obedece também aos preceitos legais e necessários para a realização desta forma de desfazimento pela Administração Pública.

a.1. Não obstante o item transcrito tenha identificado a necessidade da contratação, tal como exige o artigo 18, § 1º, I, da Lei nº 14.133/21, existe um erro na redação. Diversamente no que foi informado, a única modalidade de licitação que pode ser utilizada para a venda de bens públicos é o leilão. A Lei nº 14.133/21 não admite a utilização de concorrência ou convite para a alienação de bens, recomendando-se seja realizada a correção.



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

b. Ao estabelecer a natureza da contratação, o ETP diz o seguinte:

Natureza da Contratação:

Serviço contínuo, sem dedicação de mão de obra exclusiva.

Duração Inicial do Contrato: a duração da vigência será de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado, conforme a Lei nº 14.133/21.

Transição Contratual: Não se Aplica

Relevância dos requisitos estipulados:

Os requisitos levantados são relevantes e não são restritivos.

b.1. Consoante se verifica, consta no estudo técnico preliminar que se está diante de serviço contínuo. Como regra, no entanto, a contratação de leiloeiro oficial não se amolda ao conceito previsto no artigo 6º, XV, da Lei nº 14.133/21:

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

(...)

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

(...)

b.2. A alienação de bens através de leilão, salvo melhor juízo, não se amolda ao dispositivo legal transcrito. Dessa feita, deve o gestor justificar a questão ou, alternativamente, retificar o ETP.

c. Analisando-se o estudo técnico preliminar, verifica-se que ele foi elaborado após o termo de referência, quando a Administração já havia decidido qual solução daria ao caso. **Recomenda-se que o gestor, em contratações futuras, elabore o ETP quando do planejamento da licitação, antes da confecção do termo de referência. Nesse sentido, destaque-se excerto do voto condutor do paradigmático Acórdão 2037/2019 – TCU-Plenário:**

*18. Dessa forma, foi constatado que os processos de planejamento, quando continham os artefatos exigidos na instrução normativa supracitada, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), que **os mesmos haviam sido elaborados de maneira pro forma, isto é, o planejamento da contratação não havia ocorrido de fato.***

*19. Observou-se casos em que o TR, último artefato que compõe a fase de planejamento, foi o primeiro documento produzido. Isto é, **o órgão já tinha definido qual a solução que pretendia adquirir e, muitas vezes, qual a ata de registro de preços à qual pretendia aderir sem sequer ter feito uma análise de suas necessidades de negócio e das soluções existentes no mercado** e no portal de software público que poderiam atendê-lo. (grifei)*



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

c.1. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

c.2. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho¹:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

c.3. É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

*§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

1 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



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

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

(...)

c.4. No caso em tela, o estudo técnico preliminar deveria ter indicado que o problema a ser solucionado consiste na existência de bens inservíveis à Administração Pública. A partir daí, deveria o documento indicar quais soluções poderiam ser dadas ao caso, atendendo-se ao que consta no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21.

c.5. No caso em tela, o ETP foi confeccionado quando o gestor já conhecia a solução a ser adotada, o que não deve ser feito. Recomenda-se que, em procedimentos futuros, sejam adotadas as devidas cautelas, a fim de que seja observado o procedimento previsto na Lei nº 14.133/21.

III.C QUANTO AO TERMO DE REFERÊNCIA (DOC. 0396685)

13. Referente à minuta do termo de referência, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

a. Referente ao **subitem 4.1**, recomenda-se reavaliar a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica, vez que se está diante de chamamento para credenciamento, instituto destinado à contratação do maior número possível de interessados.

a.1. Não se ignora que é perfeitamente possível a exigência de atestado de capacidade técnica. Tal exigência, no entanto, deve guardar relação com o objeto da contratação. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

A Administração deve consignar, expressa e publicamente, os motivos de exigência de comprovação de capacidade técnica e demonstrar, fundamentadamente, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, a fim de assegurar a não ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame. Acórdão 489/2012-Plenário

a.2. Consoante se extrai do exposto, a Administração deve indicar os motivos da exigência de comprovação de capacidade técnica e demonstrar, fundamentadamente, que os parâmetros fixados



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

são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado. Isso reforça que, em se tratando de objetos de pouca complexidade, é possível não se exigir atestado de capacidade técnica, o que deve ser avaliado pelo gestor.

a.3. Consigna-se que não se está condicionando o presente parecer à não exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica. Recomenda-se apenas que o gestor avalie a questão, justificando eventual entendimento de que a exigência deve ser mantida. Inclusive porque os interessados deverão comprovar a sua habilitação para atuarem como leiloeiros oficiais, inclusive diante da Junta Comercial competente, nos termos do que exige o Decreto nº 21.981/1932, o que já indicaria aptidão para a função.

b. O **subitem 6.9** diz que o leiloeiro deverá “atender os interessados pessoalmente, por telefone e fax em seu escritório”. Questiona-se quanto à possibilidade de substituir o termo “fax” por “e-mail”.

c. Em diversas oportunidades, o termo de referência apresenta o termo “credenciando” quando se refere à Administração Pública. Recomenda-se que haja substituição por “credenciante” ou, simplesmente “Administração”.

d. Sugere-se a revisão da redação do **subitem 8.4**. Isso porque, salvo equívoco, as obrigações do leiloeiro não constam na cláusula quinta.

e. Quanto ao **subitem 8.5**, sugere-se a conferência da redação, na medida em que faz referência ao item XVII da cláusula quinta. Salvo equívoco, tal cláusula não possui o referido item.

f. Recomenda-se a conferência da numeração dos itens e subitens, corrigindo-se incorreções.

g. Registra-se, por fim, ser necessário que o gestor retifique no termo de referência eventuais pontos modificados no estudo técnico preliminar, a fim de que haja sincronia entre os documentos.

III.D QUANTO AO EDITAL (DOC. 0447572)

14. Referente à minuta do edital, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

a. Quanto ao **subitem 1.3**, recomenda-se que os pedidos de informações, dúvidas e esclarecimento sejam feitos exclusivamente através de e-mail, a fim de que possam ser documentados.



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

- b. Recomenda-se que a certidão indicada no **subitem 5.2.3** seja incluída no rol de documentos de habilitação jurídica, não figurando na relação de documentos atinentes à qualificação técnica.
- c. Recomenda-se a readequação do **subitem 5.2.3**, em atenção à jurisprudência pacífica do TCU:

É irregular que o edital exija, para habilitação das licitantes, a apresentação de documentos originais, cópias autenticadas ou cópias acompanhadas dos originais. Em caso de dúvida quanto à veracidade das informações apresentadas, o órgão condutor do certame deve promover as diligências necessárias para esclarecer ou complementar a instrução do processo. Acórdão 2036/2022-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

- d. Consigna-se que o edital deverá admitir a denúncia por qualquer das partes em prazo definido, nos termos do artigo 79, parágrafo único, VI, da Lei nº 14.133/21.
- e. Registra-se ser necessário que o gestor retifique na minuta do edital eventuais pontos modificados no termo de referência e no estudo técnico preliminar, a fim de que haja sincronia entre os documentos.

III.E QUANTO À MINUTA DO TERMO DE CREDENCIAMENTO (DOC. 0447572)

15. Referente à minuta do termo de credenciamento, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

- a. Em diversas oportunidades, a minuta do termo de credenciamento utiliza o termo “credenciando” quando se refere à Administração Pública. Recomenda-se que haja substituição por “credenciante” ou, simplesmente “Administração”.
- b. Quanto ao **subitem 8.1**, recomenda-se adoção da seguinte redação: “o Leiloeiro deverá exercer pessoalmente suas funções, não podendo delegá-las, senão por moléstia ou impedimento ocasional, ao seu preposto, desde que haja autorização expressa da Administração.”
- b.1. A necessidade da alteração referida decorre do fato do artigo 79, parágrafo único, V, da Lei nº 14.133/21 estabelecer que, no âmbito do credenciamento, não será permitido o cometimento a terceiro do objeto contratado sem autorização expressa da Administração.
- c. Consigna-se ser necessário que o gestor retifique na minuta do termo de credenciamento eventuais pontos modificados no edital, no termo de referência e no estudo técnico preliminar, a fim de que haja sincronia entre os documentos.



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

IV. DA VIABILIDADE JURÍDICA

16. As contratações públicas deverão, como regra, ser precedidas da realização de processo licitatório. A legislação infraconstitucional, no entanto, poderá estabelecer hipóteses nas quais a contratação independe de licitação. Nesse sentido, é o que se extrai do contido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o qual diz o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(...)

17. Ao tratar sobre o processo licitatório, a Lei nº 14.133/21 traz hipóteses nas quais se admite a contratação direta. Em síntese, tais hipóteses se dividem em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Aquelas estão previstos no artigo 75, ao passo que essas constam no artigo 74 do diploma legal referido.

18. Os casos de inexigibilidade se referem a situações nas quais é inviável a competição. As hipóteses de dispensa, por outro lado, referem-se a situações onde é possível a competição. Em tais casos, no entanto, a realização de um processo licitatório pode ser dispensada, segundo discricionariedade do gestor.

19. Em idêntico sentido ao exposto, é o entendimento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. Regulamentando o dispositivo, coube ao legislador a incumbência de delinear tais hipóteses específicas, o que fez no art. 24 do Estatuto.

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório.



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

Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame.²

20. Consoante se extrai do ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho, a dispensa de licitação se refere a situações em que poderia o procedimento ser realizado. Em razão de determinadas particularidades, no entanto, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. A inexigibilidade, no entanto, refere-se a situações nas quais não há competitividade, sendo vedada a realização de processo licitatório.

21. Dentre as hipóteses de inexigibilidade, tem-se os casos envolvendo objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento. Nesse sentido, é o que consta no artigo 74, IV, da Lei nº 14.133/21:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

(...)

22. O credenciamento se destina a situações nas quais a Administração Pública tem como objetivo a contratação de todos os interessados no objeto. Em razão disso, não há competitividade, não sendo possível a realização de certame licitatório.

23. O instituto do credenciamento não possuía previsão expressa na Lei nº 8.666/93. A Nova Lei de Licitações, no entanto, passou a prever expressamente o instituto, considerando-o como um procedimento auxiliar. A definição consta no artigo 6º, XLIII, o qual diz o seguinte:

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

(...)

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

(...)

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 34. ed., 2020, p. 263.



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

24. Consoante se extrai do exposto, o credenciamento é realizado através de procedimento de chamamento público. Deve a Administração convocar os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, procedendo o credenciamento de todos os que observem os requisitos exigidos.

25. O instituto do credenciamento não tem como finalidade a realização de um processo seletivo. Ao contrário, busca-se o credenciamento do maior número possível de interessados em contratar com a Administração Pública. Ao que se observa, pretende-se exatamente o oposto daquilo que se objetiva em um processo licitatório.

26. Em idêntico sentido ao exposto, é o que se extrai do ensinamento de Alexandre Mazza³:

O credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a prestação.

27. As hipóteses que admitem o credenciamento estão listadas no artigo 79 da Lei nº 14.133/21. Esse preceitua o seguinte:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

*II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;*

*III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;*

*IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;*

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

3 MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>. Acesso em: 12 jul. 2023.



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

28. No caso em tela, pretende-se o credenciamento de leiloeiros oficiais, sendo que a Administração almeja contratar todos aqueles que atendam aos requisitos legais. Sendo assim, haverá contratações paralelas e não excludentes, amoldando-se o caso à hipótese prevista no artigo 79, I, da Lei nº 14.133/21.

29. O preâmbulo do edital estabelece um prazo no qual os interessados deverão entregar os documentos necessários para o credenciamento. Esgotado tal prazo, haverá um sorteio, o qual estabelecerá a ordem na qual os credenciados serão contratados. O item 4 da minuta do edital, no entanto, estabelece o seguinte:

4. DAS INSCRIÇÕES

4.1. Os leiloeiros interessados poderão se inscrever durante toda a vigência deste Credenciamento.

4.2. Durante o período, horário e endereço indicados no preâmbulo, serão recebidos os pedidos de inscrição daqueles interessados em participar do sorteio inicial de classificação.

4.3. Após a realização do sorteio, os eventuais interessados em participar do Credenciamento deverão aguardar a publicação da homologação do Credenciamento e sua posição na Lista de Classificação.

4.3.1. Os novos leiloeiros credenciados serão alocados ao final da Lista de Classificação

30. Consoante se verifica, o prazo previsto no preâmbulo do edital se destina apenas aos credenciados que desejarem participar do sorteio. Esgotado tal prazo, novos interessados poderão ser credenciados, sendo que serão alocados ao final da lista de classificação. Isso significa que o credenciamento será mantido aberto, tal como exige o artigo 79, parágrafo único, I, da Lei nº 14.133/21.

31. O dispositivo legal referido no paragrafo anterior é expresso ao dizer que a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados. É necessário que tal comando normativo seja respeitado.

32. No caso em tela, não é possível a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados. Sendo assim, devem ser adotados critérios objetivos de distribuição das demandas, consoante exige o artigo 79, parágrafo único, II, da Lei nº 14.133/21. Ao que se verifica, tal exigência foi atendida pelo gestor, o qual definiu que a distribuição das demandas ocorrerá por sorteio.

33. Ressalvado entendimento em sentido contrário, a minuta do edital estabelece condições padronizadas de contratação, definindo que todos os interessados serão contratados, desde que observem os requisitos exigidos. Sendo assim, tem-se que está atendido o requisito constante no artigo 79, parágrafo único, III, da Lei nº 14.133/21.



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

34. Feitas as modificações sugeridas no presente parecer, tem-se que estão atendidas as normas constantes nos incisos V e VI do parágrafo único do artigo 79 da Lei nº 14.133/21. Tais incisos estabelecem que não será permitido o cometimento a terceiro do objeto contratado sem autorização expressa da Administração, bem como será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

35. O credenciamento é um procedimento auxiliar de contratação direta. Sendo assim, além do artigo 79, deve o gestor observar o que preconiza o artigo 72 da Lei nº 14.133/21. Esse diz o seguinte:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

36. Ressalvado entendimento em sentido contrário, estão presentes os requisitos constantes no dispositivo legal transcrito. Da mesma forma, não se verifica ilegalidade na minuta de edital juntada aos autos.

37. O sistema de credenciamento inicia com um edital de chamamento público, onde são estabelecidos os requisitos mínimos de habilitação, a metodologia de execução e o valor a ser pago pelo serviço. Superada a fase de habilitação, deve ser celebrado com o tomador do serviço o respectivo termo de credenciamento.

38. O termo de credenciamento difere do contrato por se constituir num compromisso do particular em prestar o serviço, sempre que convocado. Não há um direito absoluto à execução dos serviços, mas mera expectativa.



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

39. Assim, o termo de credenciamento é o produto final do chamamento público para credenciamento, onde é firmado entre a Administração Pública e os credenciados. *In casu*, a minuta do termo de credenciamento, que acompanha o referido edital de chamamento público, atende aos requisitos legais e, assim, encontra-se formalmente apto à assinatura.

40. Outrossim, no tocante ao efetivo momento de formalização das contratações, entende-se ser necessária a celebração de instrumento contratual. Isso porque haverá obrigações futuras a cargo dos credenciados, tais como o repasse de valores recebidos a título de sinal.

41. Em hipóteses onde existem obrigações futuras, é necessária a celebração de instrumento contratual. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 95 da Lei nº 14.133/21:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

*II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais **não resultem obrigações futuras**, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.*

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

42. Considerando que serão impostas obrigações futuras aos credenciados, é necessário que, quando da efetiva contratação, seja celebrado termo contratual. Esse deve ser elaborado em observância ao que preconiza o artigo 92 da Lei nº 14.133/21, no que for cabível.

43. É necessário que a minuta do contrato seja anexada ao edital, nos termos do artigo 18, VI, da Lei nº 14.133/21. Feito tal ajuste, bem como atendidas as demais recomendações apresentadas no presente parecer, ou apresentadas as devidas justificativas, tem-se que poderá ser dado seguimento ao feito.

V. DA CONCLUSÃO

44. Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados pela área técnica, opina-se pela **viabilidade jurídica da contratação pretendida**, através do edital de chamamento público para credenciamento, entendendo-se que o processo se encontra em ordem para que seja deflagrada a fase externa do procedimento, **desde que sejam acolhidas (ou justificado eventual não**



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

acolhimento) as recomendações e condicionantes indicadas no presente parecer (tópico III), bem como apresentada minuta de contrato, a qual deve integrar anexo do edital.

45. Sobre a minuta do contrato, **caso não se adote minuta padrão já existente no âmbito da Administração, o processo deve ser devolvido para análise jurídica de seus termos.**

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

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

É o parecer.

Canoas, 11 de dezembro de 2023.

Marcelo Maciel Hofmann
Procurador do Município
OAB/RS 79.776
Matrícula 126168

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