



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À CAIXA DE CONSTRUÇÃO DE CASAS PARA O PESSOAL DA MARINHA
PROCURADOR - CHEFE

PARECER Nº 00025/2025/GAB/PFCCCPM/PGF/AGU

NUP: 00776.000340/2025-26

INTERESSADOS:

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL. CONTRATAÇÃO DIRETA. PROCEDIMENTO AUXILIAR DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - LEI Nº 14.133/2021 - ART. 74, INC. IV, C/C ART. 78, INC. I, E ART. 79, INC. I, DA LEI Nº 14.133/2021 - DECRETO Nº 11.878/2024 - CREDENCIAMENTO PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DIRETA DE LEILOEIRO OFICIAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento auxiliar de credenciamento, com o objetivo de contratação de leiloeiros oficiais para realização de leilões públicos extrajudiciais de imóveis da CCCPM, incluindo bens retomados por inadimplência e ativos imobiliários disponíveis para alienação, conforme condições, exigências e procedimentos estabelecidos na minuta do Edital e seus anexos

2. Listo os principais documentos do processo:

1. Documento de Formalização da Demanda (DFD) nº 80/2025

Página: 30

Trata da contratação de leiloeiro oficial para leilões extrajudiciais de imóveis da CCCPM.

2. Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 47/2025

Página: 203

Apêndice II do Anexo I do Termo de Referência.

3. Termo de Referência nº 24/2025

Página: 45

Documento principal que define as condições da contratação do leiloeiro oficial.

4. Matriz de Gerenciamento de Riscos nº 24/2025

Página: 42

Identifica riscos e ações preventivas na contratação do leiloeiro.

5. Edital de Credenciamento nº 02/2025

Página: 204

Estabelece as regras para credenciamento de leiloeiros.

6. Contrato Administrativo nº 19/2025

Página: 218 Termo de contrato para prestação dos serviços de leiloeiro oficial.

7. Nota Técnica nº 60-80/2025

Página: 230

Análise jurídica opinativa sobre o processo de credenciamento.

3. Os demais documento serão mencionados no curso do presente parecer.
4. É o relatório.

2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

5. Cumpre enaltecer, *ab initio*, que a presente manifestação jurídica tem o escopo exclusivo de bem assistir juridicamente a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

6. A atribuição desta consultoria jurídica é, pois, justamente, apontar possíveis irregularidades e riscos do ponto de vista jurídico-legal e recomendar providências para salvaguardar a legalidade da atuação da Administração e a responsabilidade da autoridade assessorada, a quem compete, evidentemente, em última análise, avaliar a real dimensão da sua atuação como gestor público e a necessidade de adotar ou não a precaução/recomendação jurídica proposta pelo órgão consultivo da AGU.

7. O exame dos autos restringe-se somente aos seus aspectos jurídicos e à consulta formulada, excluídos quaisquer aspectos de natureza técnica, em relação aos quais se parte da premissa de que a autoridade competente observou e adotou os procedimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação e devida legalidade, mediante obediência aos requisitos legalmente impostos.

2.2 FORMALIZAÇÃO PROCESSUAL

8. Processo de contratação direta eletrônico na origem, autuado, registrado e numerado, com suas páginas numeradas sequencialmente, atendendo, assim, no quanto aplicável, aos requisitos gerais de instrução processual requeridos pela Lei nº 14.133/2021 c/c o art. 22, § 4º, da Lei nº 9.784/1999.

2.3 AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL – CONFERÊNCIA LISTA DE VERIFICAÇÃO DA AGU

9. No processo em tela, consoante se faz juridicamente correto e apropriado (art. 36 da IN SEGES MPDG nº 05/2017), os autos foram adequadamente instruídos com a Lista de Verificação da AGU, correspondente à avaliação prévia de conformidade legal relativa ao atendimento dos requisitos legais incidentes/aplicáveis à instrução processual do presente processo de contratação direta, conforme demonstrar a Lista de Verificação de fls. 63/69.

10. QUESTÃO PRELIMINAR – JURIDICIDADE DA REALIZAÇÃO DO CREDENCIAMENTO PARA CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO – RESTRIÇÕES NORMATIVAS DO DECRETO Nº 11.461/2023

11. A possibilidade jurídica da realização do “procedimento auxiliar de credenciamento”, com o objetivo de “selecionar leiloeiros” para futura contratação pelos órgãos públicos federais com vistas à realização de leilões de seu interesse/necessidade encontra algumas restrições e limitações legais impostas pelo Decreto nº 11.461/2023.

12. O Decreto nº 11.461/2023 foi editado com o propósito específico de regulamentar o art. 31 da Lei nº 14.133/2021 e para dispor sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, instituindo o Sistema de Leilão Eletrônico no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

13. Nos termos do art. 5º, caput, do Decreto nº 11.461/2023, os leilões dos órgãos públicos federais poderão ser cometidos a “servidor” designado pela autoridade competente” ou a “leiloeiro oficial” especialmente contratado para tal finalidade.

14. Ocorre, porém, que, conforme previsto no seu art. 6º e no seu art. 7º, o aludido Decreto nº 11.461/2023 restringiu a possibilidade da seleção de leiloeiros oficiais pela Administração Pública Federal a uma única forma legal, assim estatuinto, *verbis*:

Art. 6º Na hipótese de realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, sua seleção será mediante credenciamento.

(...)

Art. 7º O credenciamento de que trata o art. 6º será realizado exclusivamente pela Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para adesão pelos órgãos e pelas entidades.” (Grifamos).

15. É inequívoco, à luz dos artigos 6º e 7º do Decreto nº 11.461/2023, que a seleção de leiloeiros para a realização de leilões, nos termos da Lei nº 14.133/2021, deve ser realizada exclusivamente por meio de credenciamento conduzido pela Central de Compras do MGI. Dessa determinação normativa, extraem-se duas conclusões lógicas:

- a. **Vedação à licitação:** Os órgãos públicos federais não possuem autorização para realizar licitações destinadas à contratação de leiloeiros oficiais.
- b. **Exclusividade do credenciamento centralizado:** A seleção de leiloeiros deve ocorrer unicamente por meio do credenciamento centralizado conduzido pela Central de Compras do MGI, sendo, em regra, inadmissível a realização de processos de credenciamento individualizados pelos órgãos públicos.

16. Ressalta-se, ainda, a relevância do Parecer nº 00045/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP 08659.004169/2024-91), que, ao analisar o artigo 6º do Decreto nº 11.461/2023, confirmou a legalidade da restrição que impõe o credenciamento como único procedimento para a contratação de leiloeiros. Tal posicionamento da AGU reforça que o poder regulamentar do Chefe do Executivo foi exercido em conformidade com a Constituição Federal de 1988. Assim, a competência para a realização do credenciamento, conforme estipulado no artigo 7º do referido Decreto, é exclusiva da Central de Compras da SGI do MGI.

17. Portanto, como regra geral, os órgãos públicos federais não possuem competência para realizar processos de credenciamento próprios voltados à contratação de leiloeiros para atender suas demandas administrativas, uma vez que tal atribuição é reservada à Central de Compras da SGI do MGI, conforme disposto no artigo 7º do Decreto nº 11.461/2023.

18. Não obstante, o Despacho nº 00274/2024/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (NUP 64622.001764/2024-63), emitido pelo Coordenador-Geral da e-CJU/SSEM, atenuou essa restrição normativa, considerando que o MGI ainda não concluiu o procedimento de credenciamento centralizado destinado a atender os órgãos federais interessados.

19. Diante do disposto nos itens 10 e 11 do Despacho nº 00274/2024/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, e considerando a excepcionalidade da situação, bem como a demora na implementação do credenciamento centralizado pela Central de Compras da SGI do MGI, conclui-se pela viabilidade jurídica da realização do processo de credenciamento pelo órgão consulente. Tal procedimento, contudo, está condicionado ao cumprimento de duas condições essenciais:

- a. **Verificação formal:** Confirmar, na data atual, se o credenciamento centralizado sob responsabilidade da Central de Compras do MGI permanece pendente, documentando tal constatação nos autos do processo.
- b. **Justificativa motivada:** Incluir no processo uma justificativa formal, emitida pelo Ordenador de Despesas, que demonstre a necessidade urgente e inadiável da contratação de leiloeiros para atender às demandas do órgão, bem como a impossibilidade de aguardar a conclusão do credenciamento centralizado do MGI, sob risco de grave prejuízo ao interesse público.

20. O prosseguimento excepcional deste processo de credenciamento somente é recomendável

mediante o estrito cumprimento das duas condições previamente mencionadas, devidamente formalizadas nos autos. O não atendimento dessas condicionantes implicará violação ao disposto no artigo 7º do Decreto nº 11.461/2023.

2.4 DO PROCEDIMENTO PARA CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL.

21. Nos termos do artigo 31 da Lei 14.133/21 "*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.*"

22. No parágrafo 1º do citado comando legal consta que:

"§ 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."

23. Considerando que o Consulente promova nos autos a devida justificativa, contata-se a adequação na escolha do procedimento, ou seja, o credenciamento pela Administração.

24. Ademais, a redação da Lei n.º 14.133/2021 foi responsável por prever o instituto do credenciamento, bem como estabelecer determinadas balizas normativas, nos seguintes termos:

Art. 6º

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

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

(...)

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o **caput** deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do **caput** deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

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

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.

25. No caso da contratação objeto deste atual processo, portanto, não resta dúvida, cuida-se de espécie de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, mediante utilização do procedimento auxiliar do credenciamento, **que se enquadra no art. 74, inc. IV, c/c o art. 78, inc. I, e 79, inc. I, da Lei nº 14/133/2021**, visto que se trata de demanda na qual a Administração pretende realizar contratação de serviço paralela e não excludente, por ser ela a mais viável e vantajosa para seus interesses em razão da necessidade de contratações simultâneas e em condições previamente padronizadas, inclusive de preços, de acordo com as regras do Edital.

2.5 REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO PRESTADO PELO LEILOEIRO

26. No que concerne à remuneração do serviço a ser executado pelo leiloeiro, importa destacar, dada a sua relevância, que tal pagamento deve se ater somente ao que consta previsto no art. 6º, § 2º, do Decreto nº 11.461/2023, ou seja, fica vedado o pagamento pela Administração da comissão ao leiloeiro, sendo que o seu serviço deverá ser remunerado unicamente pela comissão devida pelo comprador/arrematante, observando-se, para tanto, os percentuais fixados no Decreto nº 21.982/1932.

27. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

28. Presentes no processo, no Estudo Técnico Preliminar (fl. 08), as razões justificadoras da necessidade da contratação, direcionadas quanto à necessidade da realização do desfazimento de bens móveis inservíveis.

2.6 DO CUMPRIMENTO DOS PRESSUPOSTOS PARA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

29. Resta evidente, conforme redação disposta pela própria Lei n.º 14.133/2021, que a escolha de contratação mediante credenciamento se coaduna com o rol de hipóteses de inexigibilidade de licitação. Confira-se:

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;

30. Ressalte-se que o credenciamento é apenas um procedimento auxiliar de contratação (art. 78, I da Lei n.º 14.133/2021), a qual é realizada de forma direta por meio de inexigibilidade de licitação, com base no citado art. 74, IV, da Lei n.º 14.133/2021.

2.7 DESIGNAÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL DE CONTRATAÇÃO – ART. 6º, INC. II, DO DECRETO Nº 11.878/2024

31. Nos termos do art. 6º, inc. II, do Decreto nº 11.878/2024, tratando-se de procedimento auxiliar de “credenciamento”, torna-se necessária a **designação de comissão especial de contratação como responsável pelo exame e julgamento dos documentos de habilitação que serão apresentados pelo leiloeiros interessados no credenciamento (Comissão de Credenciamento)**, nos termos do disposto no § 1º do art. 5º do Decreto nº 11.246/2022.

32. No presente caso, no entanto, tal condição legal não está atendida nos autos, motivo pelo qual deverá ser satisfeita e providenciada, como condição de legalidade para o prosseguimento do presente processo de contratação pelo procedimento auxiliar do credenciamento. No caso, juntou-se aos autos a Equipe de Planejamento.

2.8 DESIGNAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS RESPONSÁVEIS PELA CONTRATAÇÃO E PELA FISCALIZAÇÃO

33. Em face do que dispõe os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 11.246/2022, constitui exigência legal a formal designação dos agentes públicos responsáveis pela contratação e pela

futura gestão e fiscalização do contrato, o que, portanto, recomenda-se seja formalmente providenciado pelo órgão consulente.

2.9 DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

34. Com advento da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, do SEGES-MPDG, estatuiu que as contratações deverão ser precedidas de planejamento da contratação, sendo este formado pelas seguintes etapas: Estudos Preliminares, Gerenciamento de Riscos e Termo de Referência ou Projeto básico, *in verbis*:

Art. 19. As contratações de serviços de que tratam esta Instrução Normativa serão realizadas observando-se as seguintes fases:

I - Planejamento da Contratação;

II - Seleção do Fornecedor; e

III - Gestão do Contrato.

Parágrafo único. O nível de detalhamento de informações necessárias para instruir cada fase da contratação deverá considerar a análise de risco do objeto contratado.

CAPÍTULO III

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º **As situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber.**

35. Compete, pois, ao órgão assessorado juntar aos autos os documentos que revelam o planejamento da presente contratação, notadamente: o Documento de Formalização da Demanda, os Estudos Técnicos Preliminares, o Mapa de Gerenciamento de Riscos e o Termo de Referência, conforme já relatado. Além disso, deve ser juntado aos autos o ato de instituição da Equipe de Planejamento da Contratação.

36. Neste aspecto, constam dos autos o Documento de Formalização da Demanda, os Estudos Técnicos Preliminares, o Mapa de Riscos e o Termo de Referência.

2.10 REQUISITOS LEGAIS COMPLEMENTARES DE INSTRUÇÃO – ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021

37. Conforme previsto no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta, por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve atender aos seguintes requisitos legais de instrução processual, *verbis*:

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.

38. Com relação ao requisito do art. 72, inc. I, encontra-se atendido nos autos.

39. Com relação aos requisitos do art. 72, inc. II e VII (estimativa da despesa e justificativa do preço), não se mostram aplicáveis ao caso particular do presente processo de credenciamento.

40. Quanto ao requisito do art. 72, inc. III, primeira parte, o parecer jurídico é o que ora aqui está sendo emitido por este órgão de consultoria jurídica.

41. Quanto ao requisito do art. 72, inc. III, segunda parte, cumpre ressaltar que a competência para elaboração do parecer técnico é do setor de contratações, sendo que o seu conteúdo deve abordar e expor as razões fáticas e jurídicas que conferem fundamento de respaldo e de validade para a configuração da situação de inexigibilidade de licitação que serve de fundamento legal para a realização da presente contratação, por meio do procedimento auxiliar do “credenciamento” (art. 74, inc. IV, c/c art. 78, inc. I, e art. 79, inc. I, da Lei nº 14.133/2021).

42. No que se refere ao requisito do art. 72, inc. IV, cabe enfatizar que tal exigência legal não se mostra aplicável ao caso desta contratação, visto que não se trata de contrato de despesa e que a remuneração a ser paga ao leiloeiro será realizada exclusivamente pela taxa de comissionamento a ser paga pelos arrematantes.

43. Com relação ao requisito do art. 72, inc. V, recomenda-se ao órgão consulente a adequada verificação e a formal comprovação nos autos pelos documentos hábeis, **no momento oportuno**, do satisfatório atendimento, por parte dos leiloeiros interessados no credenciamento, de todos os requisitos de habilitação que foram exigidos no Edital do Credenciamento, assim como a demonstração da ausência de impedimento legal para a sua contratação (ausência de registro de sanções impeditivas para a contratação no âmbito do SICAF, TCU, CNJ, Portal da Transparência e CADIN).

44. Com relação ao requisito do art. 72, inc. V, recomenda-se ao órgão consulente a adequada verificação e a formal comprovação nos autos pelos documentos hábeis, no momento oportuno, do satisfatório atendimento, por parte dos leiloeiros interessados no credenciamento, de todos os requisitos de habilitação que foram exigidos no Edital do Credenciamento, assim como a demonstração da ausência de impedimento legal para a sua contratação (ausência de registro de sanções impeditivas para a contratação no âmbito do SICAF, TCU, CNJ, Portal da Transparência e CADIN).

45. No que diz respeito ao requisito do art. 72, inc. VI, relacionado com a “razão da escolha do contratado”, decorre ele, obviamente, da própria situação peculiar desta contratação, a ser realizada por meio da hipótese legal de inexigibilidade de licitação, bem como por se tratar de procedimento auxiliar de credenciamento, com fulcro na hipótese prevista no art. 79, inc. I, da Lei nº 14.133/2021, no qual a realização das futuras contratações (seleção de cada contratado) deverá ser efetuada com base no sistema de rodízio entre os leiloeiros e com base em critérios objetivos de distribuição da demanda que devem ser fixados no Edital (art. 79, parágrafo único, inc. I, da Lei nº 14.133/2021), o que, no caso particular desta contratação, pode ser considerado atendido diante do que consta previsto no item 10.1 do Edital do Credenciamento.

46. **Não obstante, recomenda-se que seja devidamente observado, no que se refere à futura contratação dos leiloeiros credenciados, o que estabelece o art. 9º do Decreto nº 11.878/2024, garantindo-se, assim, a plena isonomia e igualdade de oportunidade de contratação entre todos os leiloeiros credenciados.**

47. No que concerne ao requisito do art. 72, inciso VIII, por ser tomado como formalmente atendido no processo, conforme demonstra o conteúdo decisório encerrado no Despacho do Sr.Presidente da CCCPM.

2.11 PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL – DECRETO Nº 10.947/2022

48. Conforme estabelece o Decreto nº 10.947/2022, a contratação em questão deve estar prevista no Plano de Contratações Anual do órgão consulente.

49. Entretanto, nos termos da exceção prevista no artigo 1º, parágrafo único, do referido Decreto, os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica estão dispensados do cumprimento das normas ali estabelecidas. Assim, não há obrigatoriedade de observância do Decreto nº 10.947/2022 para a presente contratação. Contudo, conforme disposto no mesmo parágrafo único, o órgão consulente deve observar o

princípio do planejamento em suas contratações, sendo recomendável que tal princípio seja devidamente cumprido.

2.12 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

50. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

51. O parágrafo 1º do aludido artigo 18 da NLLC, apresenta, ainda, os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 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;

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 refulgos, quando aplicável;

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

52. O ETP, obrigatoriamente, deve conter todos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1.º, conforme exigido no § 2.º do art. 18. Em relação aos demais elementos previstos no art. 18, § 1.º, quando não contemplados, deve a Administração justificar a sua ausência.

53. No caso, o ETP juntado aos autos (fls. 08/12), do ponto de vista jurídico-formal, sem considerar questões técnicas, atende parcialmente às exigências mínimas estabelecidas na referida norma.

2.13 JUSTIFICATIVA DE QUANTITATIVO DO SERVIÇO

54. O processo apresenta justificativa e estimativa da necessidade do quantitativo de serviços a serem contratados, embora de forma indireta e distribuída entre os documentos técnicos. A demonstração da necessidade está detalhada nos seguintes documentos:

55. O **Documento de Formalização da Demanda** (DFD nº 80/2025) evidencia a necessidade de contratação de leiloeiros oficiais para a alienação de imóveis da CCCPM.

56. Com a justificativa de que a contratação visa atender à demanda de alienação de 13 imóveis, sendo 10 terrenos em Bangu/RJ, 1 terreno em Nova Friburgo/RJ, 1 casa em Bangu/RJ e 1 apartamento em São Gonçalo/RJ.

57. Embora não apresente uma tabela com quantitativos detalhados, o documento especifica claramente a quantidade de imóveis a serem leiloados, servindo como base para estimar o volume de serviços necessário.

58. O **Estudo Técnico Preliminar** (ETP nº 47/2025) fundamenta a viabilidade da contratação e justifica a escolha da modalidade de credenciamento, relacionando a demanda ao número de imóveis a serem leiloados, destacando que a remuneração do leiloeiro será proporcional ao número de arrematações realizadas, com comissão de até 5%.

59. O ETP cumpre a exigência da Lei nº 14.133/2021 ao vincular a demanda ao objeto da contratação.

60. O **Termo de Referência** nº 24/2025 especifica as obrigações do contratado, incluindo a realização de leilões eletrônicos e presenciais, embora não inclua uma planilha de quantitativos, o Termo de Referência estabelece que o serviço será prestado sob demanda, com base nos imóveis disponíveis para alienação.

Embora o processo não contenha uma planilha formal de estimativas quantitativas, a necessidade e o volume do serviço estão justificados com base: (i) no número de imóveis a serem leiloados; (ii) na natureza do serviço (por demanda); (iii) e na forma de remuneração (comissão sobre arremates).

61. Observa-se que a **necessidade da contratação de leiloeiros oficiais está fundamentada na existência de imóveis a serem alienados** pela CCCPM.

62. Entretanto, **recomenda-se que a demanda do serviço seja apresentada de forma mais clara e objetiva**, especialmente no que se refere aos seguintes aspectos:

1. **Quantitativo estimado de imóveis a serem leiloados**, com indicação de localização, tipo e valor de avaliação;
2. **Estimativa de frequência e cronograma dos leilões**, ainda que aproximado, para dimensionamento da carga de trabalho;
3. **Justificativa da escolha da quantidade de leiloeiros a serem credenciados**, com base na demanda prevista;
4. **Correlação entre a demanda e a forma de remuneração adotada (comissão por arremate)**, para reforçar a economicidade da contratação.

63. A inclusão dessas informações contribuirá para **aumentar a transparência, a segurança jurídica e a eficiência do planejamento da contratação**, em conformidade com os princípios da **Lei nº 14.133/2021**, especialmente os artigos 18, 20 e 22.

2.14 DO MAPA DE RISCOS

64. O art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. Assim, a Administração deve providenciar a elaboração da pertinente **Matriz de Gerenciamento de Riscos**. No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n.º 14.133/2021.

65. No ponto, observa-se que foi acostado aos autos matriz de riscos, com a devida alocação dos riscos estimados.

2.15 DA ESTIMATIVA DA DESPESA

66. Nos termos do art. 72, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021, no processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, a estimativa de despesa deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23. Todavia, considerando as especificidades do caso concreto, ficou esclarecido que as despesas relativas aos serviços dos leiloeiros correrão por conta da taxa de comissão a ser paga pelos arrematantes, na forma do disposto no parágrafo único do art. 24 do Decreto n.º 21.981/1932.

2.16 DO TERMO DE REFERÊNCIA

67. O Termo de Referência é o documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares que contempla, além do detalhamento do objeto, as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a regularidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, à definição dos métodos, à estratégia de suprimento e ao prazo de execução do contrato. A elaboração desse documento deve observar também as diretrizes contidas no art. 30 da IN SEGES/MPDG n.º 05/2017.

68. Os aspectos técnicos dos serviços (exemplos: forma de prestação dos serviços, execução dos serviços, materiais a serem disponibilizados, requisitos da contratação, dentre outros), devem estar devidamente delineados no termo de referência, sendo da área técnica especializada do órgão a responsabilidade para avaliar se o citado documento contempla os elementos necessários e suficientes à perfeita e regular execução dos serviços.

69. **Desse modo, tendo em vista a natureza do objeto a ser contratado, cujas peculiaridades e especificidades técnicas fogem da apreciação do Consultivo, recomenda-se que a Equipe de Planejamento se certifique da suficiência e completude dos elementos necessários à perfeita execução dos serviços de leiloeiro oficial a serem prestados pelos interessados, complementando, no que for necessário, o Termo de Referência juntado aos autos.**

2.17 DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO

70. O edital de credenciamento deve observar as regras gerais da Lei n.º 14.133/2021, bem como aos comandos dispostos no art. 7.º do Decreto n.º 11.878/2024:

Art. 7º O edital de credenciamento observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e conterá:

I - descrição do objeto;

II - quantitativo estimado de cada item, com respectiva unidade de medida;

III - requisitos de habilitação e qualificação técnica;

IV - prazo para análise da documentação para habilitação;

V - critério para distribuição da demanda, quando for o caso;

VI - critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso;

VII - forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos;

VIII - prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela administração;

IX - condições para alteração ou atualização de preços nas hipóteses previstas nos incisos I e II do **caput** do art. 3º deste Decreto;

X - hipóteses de descredenciamento;

XI - minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente;

XII - modelos de declarações;

XIII - possibilidade de cometimento a terceiros, quando for o caso; e

XIV - sanções aplicáveis.

§ 1º O edital definirá os valores fixados e poderá prever índice de reajustamento dos preços, quando couber, para as hipóteses de contratação paralela e não excludente e de contratação com seleção a critério de terceiros.

§ 2º Na hipótese de contratação em mercados fluidos, o edital poderá, quando couber, fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado registradas no momento da contratação.

§ 3º Para a busca do objeto com melhores condições de preço nas contratações em mercados fluidos, será fornecida, quando for possível, solução tecnológica que permita a integração dos sistemas gerenciadores e interface aos sistemas dos fornecedores.

§ 4º Na hipótese de credenciamento para fornecimento de bens, a administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de análise da

documentação ou no período de vigência do contrato, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

71. No presente caso, a minuta do Edital de Credenciamento foi elaborada pela Administração e consta formalmente juntada ao processo (fls. 35/46), correspondendo, outrossim, corretamente, conforme demonstra a sua nota de rodapé, ao modelo de Edital de Credenciamento da AGU para a Lei nº 14.133/2021 (junho/2024), mostrando-se, portanto, juridicamente hábil e apta para o caso do credenciamento objeto deste processo específico.

2.18 DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

72. No que diz respeito à minuta de contrato, o art. 92 da Lei n.º 14.133/2021 traz os requisitos necessários para elaboração da minuta de termo de contrato, ao passo que o § 1.º do art. 25 autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato sempre que o objeto permitir.

73. A minuta do Termo de Contrato foi elaborada e consta juntada ao processo, correspondendo, corretamente, ao modelo de Termo de Contrato da AGU específico para a presente contratação (serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra – Lei 14.133/2021), conforme demonstra a sua nota de rodapé, mostrando-se, portanto, juridicamente hábil e apta para o caso do credenciamento objeto deste processo específico.

74. **Recomenda-se atentar para que Contrato e Termo de Referência estejam em perfeita consonância, de forma que todas as recomendações delineadas ao longo deste parecer devem ser alinhadas em todos os instrumentos, no que for cabível, com a finalidade de evitar imprecisões, incertezas e contradições.**

2.19 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

75. O órgão consulente no item 4.1.do Termo de Referência informou que não há impactos ambientais a serem destacados.

3. CONCLUSÃO

76. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do processo.

77. **Recomendo que sejam observados os pontos elencados nos parágrafos 31, 33, 44, 45, 46, 62 e 74, deste parecer.**

78. Lembra-se que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato devem ser juntados aos autos além de divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial (parágrafo único do art. 72 da Lei n.º 14.133/2021).

79. Outrossim, há de se ressaltar que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 dias úteis, no caso de contratação direta (art. 94 da Lei n.º 14.133/2021).

80. Encaminho para o Departamento de Justiça da CCCPM para prosseguimento.

Rio de Janeiro, 13 de outubro de 2025.

(assinado eletronicamente)

DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO
PROCURADOR FEDERAL

Procurador Chefe da Caixa de Construção de Casas Para o Pessoal da Marinha

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00776000340202526 e da chave de acesso 1dc4360d



Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2965391311 e chave de acesso 1dc4360d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-10-2025 09:22. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.