



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA
DE MÃO-DE-OBRA
ATUAÇÃO SUMÁRIA

PARECER n. 01575/2026/CJSER-EST/SCGP/CGU/AGU

PROCESSO: 62455.003862/2026-41

ORIGEM: COMANDO DO 8º DISTRITO NAVAL

ASSUNTO: Inexigibilidade. Credenciamento.

EMENTA: CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 31 DA LEI Nº 14.133/21, ART. 6º DO DECRETO Nº 11.461/23 E DECRETO Nº 11.878/24. APROVAÇÃO CONDICIONADA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento auxiliar de credenciamento, com o objetivo selecionar/credenciar Leiloeiros Oficiais, para promover/preparar/conduzir/organizar futuros leilões de alienação de bens móveis inservíveis, visando atender as necessidades do Comando do 8º Distrito Naval.

2. Para fins específicos da análise da presente licitação destacamos do processo os seguintes documentos (utilizamos como base o índice juntado no início do processo, doc. seq. 4):

Docs. Seq. 2 a 40 - SAPIENS

- Termo de Autuação;
- D.O.U de Nomeação do Comandante do 8º Distrito Naval;
- Cópia da Portaria nº 79/Com8ºDN, de 10 de março de 2025 – Assunção de Ordenador de Despesas;
- Cópia da Ordem de Serviço nº 01-3/2026, de 28 de janeiro de 2026 – Assunção de Função da Chefe-Geral dos Serviços
- Cópia da Portaria MB/MD nº 38, de 21 de março de 2022 e seu Anexo A;
- Cópia da Portaria nº 21/Com8ºDN-MB, de 16 de janeiro de 2026 – Delega e Subdelega
- Competência aos Oficiais do Com8ºDN e OM subordinadas;
- Cópia da Portaria nº 00258/2026/Com8ºDN, de 22 de junho de 2026 – Designa Agentes de Contratação do Com8ºDN;
- Portaria nº 00341/2026/Com8ºDN, de 06 de agosto de 2026 – Designa Equipe de Planejamento;
- Cópia da Circular nº 16/2026, da Secretaria-Geral da Marinha;
- Documento de Formalização de Demanda nº 184/2026
- Mapa de Riscos nº 41/2026;
- Estudo Técnico Preliminar nº 65/2026 e seus anexos;
- Declaração de Dispensa de Pesquisa de Preços;
- Projeto Básico;
- Requisição de Abertura de Processo Administrativo de Inexigibilidade de Licitação;
- Minuta de Edital de Credenciamento de Leiloeiros Oficiais e seus anexos;
- Minuta de Termo de Credenciamento;
- Justificativa da Ordenadora de Despesas Acerca da Necessidade Urgente e Inadiável;
- Cientificação de Indicação de Equipe de Fiscalização;
- Portaria de Designação de Equipe de Fiscalização
- Termo de Indicação e Ciência de Responsabilidade da Comissão de Credenciamento;

- Portaria de Designação de Comissão de Credenciamento de Leiloeiros Oficiais;
- Termo de Justificativa de Inexigibilidade de Licitação nº 05/2026;
- Lista de Verificação de Contratação Direta da AGU;
- Comunicação Padronizada nº 124-24/2026;
- Nota Técnica nº 27/2026; e
- OfExt no 120-13/2026 Com8oDN-MB, encaminha os autos à AGU.

3. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. Inicialmente, cumpre registrar que o exame desta Consultoria é feito nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, subtraindo-se ao âmbito da competência institucional deste Órgão Jurídico, delimitada em lei, análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária. Sobre tais dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, assim como aos requisitos legalmente impostos.

5. Outrossim, a autoridade Consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação do feito devem ter competência para praticarem os atos atinentes ao presente feito, cabendo-lhes verificar a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

2.2 DO PROCEDIMENTO PARA CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL.

6. 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.*"

7. 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."

8. Importante destacar que, ao regulamentar o supracitado dispositivo legal, o Decreto n. 11.461 de 2023, dispôs que os leiloeiros oficiais deverão ser selecionados mediante credenciamento:

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

§ 1º O credenciamento de que trata o **caput** observará, como parâmetro máximo da taxa de comissão a ser paga pelos arrematantes a todos os credenciados, o montante de cinco por cento do valor do bem arrematado.

§ 2º É vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pelos comitentes.

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."

9. Nesse contexto, a recomendação é no sentido de que o Consulente busque a sua adesão ao credenciamento da Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na forma do art. 7º supracitado. Ou seja, deve oficial ao referido Ministério solicitando sua adesão.

10. Na hipótese de o credenciamento da Central de Compras ainda não ter sido implementado, **deve o Gestor justificar a urgência da sua necessidade de contratação dos leiloeiros, demonstrando a impossibilidade de aguardar o referido credenciamento do MGI.** é o que se recomenda, sob pena de malferimento ao disposto no art. 7º do Decreto 11.461, de 2023.

11. Considerando que o Consulente promova nos autos a devida justificativa, contata-se nos autos a adequação, na escolha do procedimento, qual seja o credenciamento, pela Administração. **Portanto, a regularidade do prosseguimento do presente feito fica condicionada à justificativa do órgão Consulente no sentido da inviabilidade de aderir credenciamento promovido pela Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, bem como da impossibilidade de aguardar a implementação do referido credenciamento do MGI. Por se tratar de medida extremamente excepcional, deve o Gestor apresentar robusta justificativa.**

12. No caso concreto, o órgão Assessorado registra que consultou formalmente a Central de Compras em 21/08/2026, tendo sido informado de que o credenciamento centralizado ainda não havia sido concluído (ver mensagem eletrônica juntada aos autos da Coordenadora de Contratações Diretas e Credenciamentos do MGI). Importa registrar que o Consulente juntou aos autos a orientação nº 42 da Central de Compras do MGI, a qual orienta que os órgãos a "...conduzirem seus próprios processos de credenciamento de leiloeiros oficiais enquanto o processo de credenciamento realizado pela Central de Compras da Seges não estiver concluído...". O ETP também consigna orientação administrativa no sentido de que, enquanto perdurar essa situação, os órgãos poderão realizar seus próprios credenciamentos.

13. Consta, ademais, justificativa da Ordenadora de Despesas quanto à necessidade de prosseguimento da contratação, relacionada à existência de oito viaturas classificadas como antieconômicas, sujeitas à deterioração e geradoras de custos de guarda e armazenamento, bem como ao caráter recorrente da necessidade de desfazimento de bens.

14. Nesse contexto, não se vislumbra óbice jurídico à realização de credenciamento próprio, em caráter excepcional e transitório, enquanto permanecer indisponível o credenciamento centralizado previsto no art. 7º do Decreto nº 11.461/2023. Recomenda-se, contudo, que a Administração acompanhe a implementação da solução centralizada, para adoção das providências pertinentes quando esta se tornar disponível.

15. Para além disso, cumpre destacar algumas considerações tecidas pela ilustre Advogada a União, Dra Marinês Restalatto Dotti, no artigo intitulado "***Indevido pagamento de comissão a servidor designado para a atividade de leiloeiro e a contratação deste profissional por meio de credenciamento***". In verbis:

O credenciamento caracteriza-se pela contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela administração, não havendo relação de exclusão. Para sua legitimidade, no entanto, devem ser observados os seguintes requisitos:

(a) **chamamento de interessados**, *in casu*, de leiloeiros oficiais, por meio de edital, garantindo-se igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a administração;

(b) **exigência, no edital de chamamento, de comprovação de matrícula do leiloeiro em Junta Comercial de estado ou do Distrito Federal** (o art. 3º do Decreto nº 21.981/1932 relaciona os impedimentos para o exercício da função);

(c) **estipulação, como regra, de que o edital permanecerá aberto para recebimento da documentação exigida**, permitindo-se, assim, amplo e contínuo acesso de interessados às contratações da administração;

(d) **requisição do profissional com observância da escala de antiguidade entre os credenciados para atendimento das demandas**, iniciando-se pelo mais antigo, cumprindo-se, assim, os princípios da legalidade e isonomia;

e (e) **não interveniência da administração no tocante à comissão a ser paga ao leiloeiro**, de exclusiva responsabilidade do arrematante do bem e em conformidade com o disposto no art. 24 do Decreto n. 21981/32 "

(destaquei)

16. Ademais, a redação da Lei 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;

II - pré-qualificação;

III - procedimento de manifestação de interesse;

IV - sistema de registro de preços;

V - registro cadastral.

§ 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.

17. Tal procedimento restou regulamentado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, pelo Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024.

18. Assim, deverá ser integralmente observado pelo órgão assessorado, inclusive adaptando as rotinas que anteriormente estabelecidas para a contratação por credenciamento, se necessário.

19. Quanto a forma de realização da instrução processual, prevê o mencionado Decreto:

Art. 5º O credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital e será realizado por meio do Compras.gov.br, observadas as seguintes fases:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de credenciamento;

III - de registro do requerimento de participação;

IV - de habilitação;

V - recursal; e

VI - de divulgação da lista de credenciados.

§ 1º Para acesso ao Compras.gov.br e operacionalização do credenciamento, serão observados os procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

§ 2º Os órgãos e as entidades interessados em utilizar o Compras.gov.br que não integrem a administração pública federal direta, autárquica e fundacional formalizarão termo de acesso, conforme procedimento próprio.

20. Ao tratar da fase preparatória, o Decreto 11.878, estabelece que:

Orientações gerais

Art. 6º A escolha pela contratação por credenciamento deverá ser motivada durante a fase preparatória e atender, em especial:

I - aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, por inexigibilidade, conforme previsto no inciso IV do caput do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - à necessidade de designação da comissão de contratação como responsável pelo exame e julgamento dos

documentos de habilitação, nos termos do disposto no § 1º do art. 5º do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

Edital de credenciamento

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; x

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.

Divulgação do Edital

Art. 8º O edital de credenciamento será divulgado e mantido à disposição no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

Parágrafo único. As modificações no edital serão publicadas no PNCP e observarão os prazos inicialmente previstos no edital, respeitado o tratamento isonômico dos interessados.

Critérios para ordem de contratação dos credenciados

Art. 9º Na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, a convocação dos credenciados para contratação será realizada de acordo com as regras do edital, respeitado o critério objetivo estabelecido para distribuição da demanda, o qual deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados.

Parágrafo único. A administração permitirá o cadastramento permanente de novos interessados, enquanto o edital de chamamento permanecer vigente.

21. Pois bem, uma vez que considerados os principais comandos normativos voltados para a regulamentação do credenciamento, torna-se possível partir para a análise, *in casu*, do cumprimento dos aspectos legais pertinentes na presente demanda.

Do Cumprimento dos Pressupostos para Inexigibilidade de Licitação

22. Resta evidente, conforme redação disposta pela própria 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:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que

consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

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

(...)

23. Recomenda-se que proceda com a análise do caso concreto, de modo a atestar que objeto atende aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, na forma do art 74, IV acima transcrito. **Ressalte-se que o credenciamento é apenas um procedimento auxiliar de contratação (art. 78, I da Lei 14.133/2021), a qual é realizada de forma direta por meio de inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, IV da Lei 14.133/2021.**

24. No caso concreto, o Gestor fundamentou de modo adequado a pretensa contratação direta, conforme se verifica nos itens 9.1 ao 9.4 do Projeto Básico/TR (doc. seq. 27)

Dos requisitos estabelecidos no art. 72 da Lei 14.133/2021

25. O art. 72 da Lei 14.133/2021 dispõe sobre os documentos que devem instruir o processo de contratação direta. Assim sendo deve ser rigorosamente observado no presente caso concreto.

26. Primeiramente importa destacar que constam nos autos: Documento de Formalização da Demanda (doc. seq. 14), os Estudos Técnicos Preliminares (doc. seq. 16), Matriz de Gerenciamento de Riscos (doc. seq. 15) e o Termo de Referência/projeto básico(doc. seq. 27).

27. Em relação a estimativa de despesa trataremos em tópico específico mais adiante, considerando a peculiaridade da contratação.

28. No que tange ao disposto no inciso III do art. 72, recomenda-se que o Consulente avalie a necessidade de parecer técnico.

29. O requisito do inciso IV resta prejudicado, pois não há despesa do Poder Público.

30. A necessária comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, será tratada quando da análise do TR.

31. No que diz respeito à razão da escolha do contratado (inciso VI), por se tratar de credenciamento, foi corretamente estabelecido que se trata de contratação paralela e não excludente, do Decreto nº 11.878, de 2024, por ser viável e vantajoso para a Administração credenciar simultaneamente todos os leiloeiros oficiais que atendam aos requisitos deste Edital (ver cláusula 1.2 da minuta de edital).

32. A justificativa do preço também consta nos autos, obviamente considerando a especificidade do serviço a ser contratado, sobretudo porque o valor a ser pago ao leiloeiro é baseado na comissão fixada pelo Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932 e **custeadada pelo arrematante do bem leiloadado** (ver doc. seq. 26).

33. Por fim, registre-se que o ato de autorização da contratação direta (art. 72, VIII c/c art. 74, IV, ambos da Lei 14.133/2021) foi juntado aos autos (doc. seq. 28).

Da Designação da Comissão de Contratação

34. Conforme disposição expressa do art. 6º, do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024, o procedimento de credenciamento requer a designação de uma Comissão de Contratação, nos moldes do inciso II, do art. 6º, do Decreto nº 11.878, de 2024, a qual será responsável pelo exame e julgamento dos documentos de habilitação dos interessados.

35. No caso concreto, verifica-se que o Consulente juntou aos autos a designação da Comissão de Credenciamento (ver PORTARIA Nº 00369/2026/COM8ºDN, DE 20 DE AGOSTO DE 2026, doc. seq. 35), inclusive com o Termo de Indicação e Ciência de Responsabilidade.

2.3 DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

36. 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. Vejamos, 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 inexistência da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber.** [grifamos].

37. No mesmo sentido, estabelece o inciso I do art. 72 da NLLC:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexistência 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;

38. No caso em tela, verifica-se que o Órgão Assessorado juntou aos autos os documentos que revelam o planejamento da presente contratação, notadamente: Documento de Formalização da Demanda (doc. seq. 14), os Estudos Técnicos Preliminares (doc. seq. 16), Matriz de Gerenciamento de Riscos (doc. seq. 15) e o Termo de Referência/projeto básico(doc. seq. 27).

39. Além disso, foi juntado aos autos o ato de instituição da Equipe de Planejamento da Contratação, conforme já relatado.

Estudo Técnico Preliminar (ETP)

40. 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.

41. 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 refugos, quando aplicável;

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

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

43. No caso concreto, o órgão licitante elaborou o seu Estudo Técnico Preliminar (doc. seq. 16). do ponto de vista jurídico-formal, sem considerar questões técnicas, atende às exigências mínimas estabelecidas na referida norma.

44. Válido ressaltar a informação do Consultante no sentido de que “A presente contratação corresponde a solução surgida no decorrer do exercício de 2026, conforme item “5.11.1. Acompanhamento” do DFD nº 184/2026, incluída e atualizada no Plano de Contratações Anual (PCA) do Com8ºDN, com alinhamento ao Plano de Ação e ao Calendário de Contratações da OM” (ver item 11.1 do ETP).

45. Justificar, se for o caso, a impossibilidade de demonstrar o quantitativo estimado (inciso II do art. 7º do Decreto 11.878, de 2024). Seria aconselhável que o ETP,, ainda que de forma meramente estimativa (talvez considerando os anos anteriores, por exemplo), o número/valores de leilões que se pretende realizar durante o período de credenciamento, de modo a atrair o maior número de interessados possível.

DO MAPA DE RISCOS

46. O gerenciamento de risco, está previsto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133 de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. **No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133 de 2021.**

47. No presente caso, a Administração providenciou o Mapa de Gerenciamento de Riscos (doc. seq. 15). De todo modo, reforço que o mapa de riscos deve ser atinente à contratação do serviço de leiloeiro e não em relação ao leilão em si, pois este será um processo a ser realizado a posteriori em outro feito.

DA ESTIMATIVA DA DESPESA

48. Nos termos do art. 72, inciso II, da Lei nº 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, o órgão esclareceu 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 nº 21.981, de 19 de outubro de 1932 (ver item 8.2 do ETP)

DO TERMO DE REFERÊNCIA

49. 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 nº 05/2017.

50. Os aspectos técnicos dos serviços (exemplo: 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.**

51. Destarte, tendo em vista a natureza do objeto a ser contratado - cujas peculiaridades e especificidades técnicas fogem do nosso conhecimento, **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/projeto básico juntado aos autos (vide relatório).**

52. O Consulente juntou aos autos o Projeto básico (doc seq. 27). A nomenclatura tecnicamente correta deve ser termo de referência. Ao que parece, não foi adotado o modelo disponibilizado pela AGU para serviços.

53. Além disso, alguns apontamentos jurídicos são pertinentes:

- Primeiramente, **recomenda-se adotar o modelo de TR disponibilizado pela AGU para serviços, atualizado em maio/2026**, o qual pode ser encontrado no seguinte link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/pregao-e-concorrencia/modelo-de-termo-de-referencia-servicos-e-obras-lei-no-14-133-mai-26.docx>. As adaptações e complementações eventualmente necessárias ao caso concreto devem ser devidamente **destacadas e justificadas**;
- Em relação aos quantitativos estimados, apesar de atualmente haver a previsão de alienação de apenas 8 viaturas, sugere-se que o Gestor demonstre nos autos os leilões realizados nos anos anteriores, de modo que permita aos interessados ter uma certa noção do volume de alienações já realizadas pelo Consulente e, com isso, possam ter uma perspectiva (ainda que incerta) dos eventos futuros;
- Observar que na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, a convocação dos credenciados para contratação será realizada de acordo com as regras do edital, **respeitado o critério objetivo estabelecido para distribuição da demanda, o qual deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados**. Além disso, o art. 79, III, da Lei 14.133/2021 estabelece que 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**. Ademais, o credenciamento para leiloeiro oficial deverá observar, como parâmetro máximo da taxa de comissão a ser paga pelos arrematantes a todos os credenciados, o montante de cinco por cento do valor do bem arrematado (art. 6º, § 1º, do Decreto 11.461/2023). Portanto, **salvo melhor juízo**, entendo que a lógica desse tipo de credenciamento é exatamente garantir a igualdade de condições de mercado e não a busca direta pelo menor preço por meio de um caráter competitivo (voltada para o procedimento licitatório). A meu ver, esse modelo de credenciamento melhor se amolda a uma remuneração padronizada para todos os credenciados. Assim, cabe ao Poder Público fixar/definir previamente o valor da contratação (por exemplo comissão de 5%) e estabelecer critério objetivo para

a escolha da contratada, conferindo oportunidade de contratação a todos os credenciados (sorteio público inicial seguido de rodízio). Penso que o raciocínio seria similar ao credenciamento da Operação Carro Pipa (a Administração fixa o valor, os pipeiros se credenciam e, após, realiza sorteio para cada trecho).

- Da forma como se encontra definida a ordem de contratação dos credenciados (desconto sobre a comissão), pode ocasionar problemas. Vejamos. Se a ordem de convocação se dá pelo "maior desconto", institui-se um teto competitivo no início do certame. Se um profissional se credenciar meses depois e ofertar um desconto ainda maior, ele passaria à frente de todos os outros. Isso gera um cenário de **instabilidade jurídica extrema** na fila de atendimento e inviabilizaria o gerenciamento isonômico do cadastro. Sobretudo por se tratar de um credenciamento aberto a qualquer tempo e porque a Administração não fixou previamente o valor da comissão (mas tão somente o máximo). Se por um lado abre espaço para economicidade (se houver disputa), por outro impede - ou, no mínimo, dificulta demasiadamente - a formação da lista de credenciados.
- Para além disso, o critério de desempate previsto (ordem cronológica de credenciamento, ver subitem 5.1.1 do TR) também não parece, salvo melhor juízo, ser o mais adequado, considerando os princípios da impessoalidade e da isonomia. Com isso, sugere-se avaliar um critério objetivo mais justo. Por exemplo: se houver fixação de valores e critérios idênticos, a ordem de distribuição de demandas para objetos que não admitem execução simultânea (um leilão por leiloeiro) deve ser resolvida por **sorteio público inicial acompanhado de rodízio, de modo a dar oportunidade a todos os credenciados**. Esse sorteio poderia ser renovado quando findada a lista de credenciados (ou até mesmo ser mantida a ordem anterior, reiniciando a lista);
- Penso que o disposto nos itens 4.7 e 4.8 melhor se amoldam ao procedimento de leilão e não para a contratação do leiloeiro em si;
- No item 9.5, não foi definido o regime de execução. Recomenda-se providenciar.
- A exigência prevista no item 9.7.10 encontra-se um tanto quanto subjetiva, uma vez que exige estrutura e meios de publicidade compatíveis com o certame, sendo que ainda não se sabe como será a demanda dos futuros leilões. Talvez, melhor se enquadre como obrigação do leiloeiro/credenciado.
- Exigir o cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).
- Ainda sobre a habilitação, lembro que deverão ser exigidos os documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do interessado de realizar o objeto da contratação, nos termos do disposto nos [art. 62 ao art. 70 da Lei nº 14.133, de 2021](#).
- É importante que o edital esteja sempre apto a novos interessados em se credenciar. Perceba que a inexigibilidade de licitação no credenciamento se evidencia exatamente por ser um procedimento aberto, em que todos os interessados que cumpram as condições do edital possam solicitar o seu credenciamento. Quanto maior o número de interessados melhor se alcança o interesse público. Recomenda-se observar tal ponto.
- Os itens inerentes ao leilão propriamente dito não devem ser previstos neste TR, pois o presente instrumento é reservado ao credenciamento dos leiloeiros e não para regular os futuros leilões.
- Manter coerência com o disposto na minuta de edital.

2.4 DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO

54. O edital de credenciamento deve observar as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, bem como aos comandos dispostos no artigo 7º do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024. Vejamos:

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.

55. No presente caso, consta dos autos a **minuta de Edital de Credenciamento (ver doc. seq. 29)**, bem como seus respectivos anexos, cuja redação encontra-se, no geral, apta a compreender as exigências normativas que a espécie de procedimento exige. Segundo consta na nota de rodapé, foi utilizado a minuta de edital de credenciamento disponibilizada pela AGU, atualizada em abril/2026.

56. Não obstante, algumas recomendações pontuais são válidas:

- a. Primeiramente, ressalte-se que a análise da minuta é realizada considerando a necessidade de utilização do modelo recomendado pela AGU (edital de credenciamento) e que eventuais modificações nas mesmas devem ser devidamente destacadas e justificadas;
- b. Manter coerência com o disposto no TR e minuta de contrato.
- c. **As orientações já exaradas neste parecer, sobretudo quando tratamos do TR, certamente influenciarão na minuta de edital. Recomenda-se, pois, observá-las;**
- d. Estabelecer o *prazo de validade do credenciamento, ou seja*, o período em que, uma vez habilitados, os interessados permanecerão na lista de credenciados, e, portanto aptos a serem convocados para a execução do objeto. Lembro que tal prazo não se confunde com o de vigência do edital, já firmado na capa da minuta ora sob apreço (no caso concreto foi definido como indeterminado);
- e. Deixar claro no item 2.5 que o leiloeiro não pode ser pessoa jurídica, salvo MEI. “2.5.X - *leiloeiros constituídos sob a forma de pessoa jurídica, com exceção da situação específica de empresário individual, conforme previsto no Decreto nº 21.981/32 e nos arts. 57 e 58 da IN DREI-ME nº 52/2022.*”;
- f. Retificar/excluir o disposto no subitem 3.1.3. Conforme já explicado neste opinativo, entendo, com a ressalva de um melhor juízo, que não cabe percentual de desconto sobre o valor da comissão. Esse item da minuta de edital é voltado para contratação em mercados fluidos (art. 79, III da Lei 14.133/2021). Lembro que o presente caso concreto está inserido na hipótese do art. 79, I, paralela e não excludente;
- g. Manter os itens 3.5.2, 3.5.3 e 3.6, 4.9. Lembro que o MEI pode ter um funcionário;
- h. Conforme já explicado, a nomenclatura mais adequada é termo de referência. Assim sendo, manter o item 4.1
- i. Sobre o item 10, reforço as orientações já traçadas sobre o tema neste opinativo, especialmente quando tratamos do TR.

DA DIVULGAÇÃO DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO

57. Nesse tópico, cumpre reiterar, em especial, os comandos normativos constantes do art. 8º, do Decreto nº 11.878/2024.

58. Assim, **recomenda-se ao órgão cumprir as exigências de divulgação aplicáveis ao caso concreto, previstas na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.878/2024.**

59. Aconselha-se, que pelo menos, anualmente, o aviso de Edital seja republicado nos mesmos meios acima indicados, no intuito de renovar o convite aos eventuais novos interessados.

2.5 DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

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

61. O órgão juntou aos autos a minuta do **Termo de Contrato (doc. seq. 30)**, cujo modelo é o padronizado da AGU para contratação de serviços (ver nota de rodapé), com algumas adaptações ao credenciamento de leiloeiros.
62. De todo modo, algumas orientações são necessárias.
63. Manter as cláusulas 9.17 e 9.18, no que couber. Manter a cláusulas 9.20, 9.29, 9.30 e 10.6
64. Na cláusula Sexta - Reajuste, recomenda-se deixar claro que o percentual da comissão do leiloeiro, pelo qual é estabelecida sua remuneração, é fixo e irrevogável.
65. Recomenda-se atentar para que Contrato e Termo de Referência devem estar 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.

3. CONCLUSÃO

66. 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, desde que cumpridos os pontos elencados nos parágrafos **14, 28, 45, 51, 53, 56, 58, 59 e 63 ao 65** deste parecer.
67. Lembra-se que o ato que autoriza a contratação direta (o qual deve ser juntado aos autos) ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (parágrafo único, do artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021).
68. 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 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta (art. 94 da Lei 14.133/2021).
69. Atendidas as recomendações deste parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada (art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999), será possível dar-se continuidade ao processo sem nova manifestação jurídica desta e-CJU/SSEM/CGU/AGU (Enunciado BPC nº 5, da AGU).
70. O gestor público deve estar ciente que, em caso de discordância com o parecer, age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara do TCU).
71. É o parecer.
72. O gestor pode entrar em contato com o Advogado para tratar deste parecer pelo e-mail marcio.costa@agu.gov.br, em dias úteis, das 8h às 18h.
73. **À aprovação Superior, considerando o entendimento acerca dos critérios para a definição da ordem de contratação dos credenciados (ver parágrafos 53 e 56, alíneas “f” e “i”, ambos, deste opinativo)**

Brasília, 2 de setembro de 2026.

MARCIO LOPES DA COSTA
ADVOGADO DA UNIÃO



Documento assinado eletronicamente por MARCIO LOPES DA COSTA, 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 3352722053 e chave de acesso 8acfd23 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCIO LOPES DA COSTA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-09-2026 11:21. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.