

PARECER JURÍDICO N.º 38/2025

Ementa: Constitucional. Administrativo. Análise Jurídica de processo de inexigibilidade, objetivando a contratação direta através de credenciamento de leiloeiros, para atender as necessidades do Município de Propriá/SE. Atendimento às exigências legais. Pela continuidade. Aplicação do art. 72 c/c o art. 74, inc. IV, ambos da Lei n.º 14.133/2021.

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada pelo Departamento de Licitações e Contratos a esta Procuradoria, para análise jurídica acerca da viabilidade de deflagração da contratação direta através da inexigibilidade, cujo objeto consiste na realização de procedimentos de credenciamentos de leiloeiros pelas unidades gestoras, tendo em vista que exame da matéria é de interesse geral de todos os órgãos que compõe a administração direta e indireta do Município de Propriá/SE, frente às disposições contidas na Lei n. 14.133/2021.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que o parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, nos termos do art.8º, §3º da Lei nº 14.133/2021, com o intuito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Neste caso, a obrigatoriedade a que o administrador público está vinculado não é a da conclusão ou resultado final sugerido pelo parecerista, mas da obrigação de ter que solicitá-lo por determinação legal, podendo, inclusive, recusar a sugestão pelo prolator, contanto que o faça segundo interpretação consoante as leis e práticas ordinárias do ato no âmbito da administração pública em geral.





Ressalta-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos e informações constantes dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos prestados pelos agentes públicos consignatários.

Nesse toar, Carvalho Filho (2016, p. 143) leciona que o parecer obrigatório:

"(...) é emitido por determinação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio".

Portanto, a esta Assessoria Jurídica cabe se ater apenas às questões sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa, tampouco a análise de códigos, de valores, de planilha orçamentária, bem como qualquer outro item técnico que não seja de competência jurídica. A apreciação jurídica se dá tão somente às questões de legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico, especialmente no que tange assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

Feitas as considerações prévias, passamos à análise do pedido.

No inciso XLIII do art. 6º da Lei n. 14.133/2021 o credenciamento é definido como sendo um "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".

Além de servir como instrumento para seleção de prestadores de serviços, o credenciamento também poderá ser utilizado para credenciar bens (produtos) para futuras contratações. Apesar de conceituado como espécie de processo de chamamento público, o inciso I do art. 78 da Lei n. 14.133/2021 identifica o credenciamento como sendo procedimento auxiliar das licitações e das contratações por ela disciplinado.

Além disso, a Lei n. 14.133/2021 estabelece que nos casos em que o objeto contratado (serviços ou bens) for passível de credenciamento estará a Administração autorizada a reconhecer a seleção do contratado e demais condições ajustadas em um procedimento de contratação direta (inexigibilidade de licitação), prevista no art. 74, IV.

Dentre as hipóteses de cabimento (art. 79 da Lei n. 14.133/2021), existem:

a) Contratação com seleção a critério de terceiros, aquela modalidade utilizada no credenciamento, nos casos em que a seleção do contratado ficará a cargo do beneficiário direto da prestação (art. 79, II, da Lei n. 14.133/2021), isto é, nos casos em que a escolha de quais





credenciados irão executar o objeto do credenciamento será feita por terceiro, segundo seus critérios e não da própria Administração.

Dessa forma, a Administração credencia todos os interessados, sem relação de exclusão. Nestes casos, busca-se selecionar particulares que prestem serviços de natureza pública à população, de modo que todos credenciados ofertam igualmente o serviço, cabendo ao cidadão a escolha do fornecedor com o qual irá contratar. Pode se citar, como exemplo, os casos de credenciamento de laboratórios para realização de exames clínicos e demais serviços para municípios, cuja escolha de qual laboratório será utilizado fica a cargo do próprio cidadão, destinatário do serviço, de acordo com seus critérios e preferências.

Assim, tanto nos casos de contratações paralelas e não excludentes, bem como nos casos em que a escolha do contratado será feita por terceiros beneficiados da contratação, a Administração não pretende excluir nenhum dos credenciados, tampouco avaliar suas propostas sob o ponto de vista econômico, já que o preço será fixado pela Administração contratante.

b) Contratação em mercados fluidos, neste caso, a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de fornecedor/prestador de serviços por meio de processo de licitação tradicional.

O mercado fluido é compreendido como "aquele sem preços previamente definidos, ou seja, preços dinâmicos, que são variáveis com base na oferta e demanda". Nessa modalidade, embora haja a possibilidade de competição, a fluidez dos preços, que são alterados por diversas variáveis, a torna inviável, como são os casos de serviços de transporte aéreo, rodoviários, táxis, além de produtos agrícolas sazonais, combustíveis, insumos para enfrentamento de pandemia, entre outros.

Dessa forma, a Administração pode credenciar os interessados e, quando houver demanda, solicitar a eles uma cotação de preços para a execução do objeto, a partir das quais o contratado será escolhido.

c) Contratação paralela e não excludente, **que é o caso dos presentes autos**, que nada mais é a possibilidade de ser usado nos casos em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas (art. 79, I, da Lei n. 14.133/2021).

Nessa hipótese, a Administração possui interesse em firmar, simultaneamente, contratações com todos aqueles que queiram e que preencham os requisitos definidos por ela para tanto, não havendo exclusão entre os interessados, porque todos podem ser credenciados e potencialmente contratados, em igualdade de condições.





Nesse caso, o credenciamento de um interessado não exclui o credenciamento de outros, pois todos aqueles que atenderem às exigências da Administração poderão ser contratados, o que, portanto, inviabiliza a competição,² podendo-se citar, como exemplo, a contratação de tradutores juramentados para atender às demandas internas dos órgãos de tribunais e a contratação de leiloeiros oficiais.

A alienação de bens da Administração deve necessariamente ser precedida de licitação na modalidade leilão, conforme redação do art. 6º, XL, da Lei n. 14.133/2021.

O exercício da profissão de leiloeiro depende de matrícula concedida pela Junta Comercial do Estado em que exerça suas funções (habilitação), de acordo com as disposições do Decreto Federal n. 21.981/1932, e da Instrução Normativa n. 52/2022, do DREI – Departamento de Registro Empresarial e Integração, do Ministério da Economia.

Apesar de existir a possibilidade de realização do leilão por intermédio de leiloeiro oficial, caso houvesse no Município de Propriá, o que não é o caso, consoante previsto no § 1º do art. 31 da Lei de Licitações, o que traria uma certa economicidade, uma vez que ele já é remunerado devido ao seu vínculo com a Administração, não causando dispêndios extras ao poder público, a expertise do profissional habilitado seja por pregão seja pelo credenciamento, podem dar mais visibilidade à alienação, culminando no recebimento de mais propostas e em um resultado mais vantajoso.

Destaca-se, ainda, que a atividade de leiloeiro é regulamentada pelo Decreto n. 21.981/1932, o qual estabelece que devem os profissionais implementarem os requisitos previstos pelo referido dispositivo legal para serem reconhecidos como leiloeiros, bem como estarem regularmente registrados na Junta Comercial.

Assim, não há incompatibilidade entre a Lei n. 14.133/2021 e o Decreto n. 21.981/1932, uma vez que este apenas dispõe sobre a atividade exercida pelos leiloeiros, fixa os requisitos para a inscrição perante as Juntas Comerciais, suas respectivas atribuições e o regime de responsabilidade ao qual estão sujeitos.

O processo de credenciamento deve passar por fase preparatória, na qual a Administração deve observar, no que couber, os requisitos do art. 72 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A etapa externa desse instituto se inicia com a publicação do instrumento convocatório do credenciamento em sítio eletrônico oficial.

Nos termos do inciso I do art. 79 da Lei n. 14.133/2021 a Administração Pública deve manter edital de credenciamento divulgado em sítio eletrônico, de modo a permitir o cadastramento





permanente de novos interessados enquanto perdurar o interesse público na elaboração de lista de credenciado, evitando a fixação prévia de limites temporais.

O credenciamento não admite limitação do número de credenciados, pois uma de suas características é a possibilidade de contratação dos interessados que preencham os requisitos exigidos, ou seja, de todos os credenciados.

Nesse sentido, o inciso I do parágrafo único do art. 79 determina 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”.

Em decisão sobre a matéria, já na vigência da atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que não existe direito subjetivo ao credenciamento, pois a escolha da modalidade de seleção pública constitui atividade discricionária da Administração, que no caso deste processo, será por ordem cronológica de encaminhamento, com aviso prévio de três dias (úteis) para o protocolo da documentação após a publicação de edital. Considero este critério objetivo e impessoal para a distribuição das demandas entre os leiloeiros credenciados, bem como da análise acerca do atendimento dos requisitos definidos no edital de convocação pelos leiloeiros interessados, entendendo atenderem os princípios da administração pública.

Lembrando que o credenciamento gera apenas expectativa de direito à futura contratação, que deverá ser instrumentalizada mediante processo de inexigibilidade de licitação. Nessa esteira, o STJ estabeleceu que a Administração pública passou a ser obrigada a divulgar edital de credenciamento de leiloeiros de modo permanente na internet apenas após a entrada em vigor da nova Lei de Licitações, ante a ausência de previsão semelhante na Lei n. 8.666/1993.

Por derradeiro, aduzo sobre que toda a fase preparatória deve ser publicizada, quando de uma eventual homologação do processo licitatório, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determina o art. 54, §32, da Lei n.º 14.133, de 2021, e que, ao menos, quando da divulgação da licitação, nos termos art. 54, caput e §1, e art. 94, do mesmo diploma legal, deverá ser publicado o Termo de Referência e demais documentos, conforme preconiza o Acórdão do TCU nº 2076/2023.

III. CONCLUSÃO

Isso posto, obedecidas às demais regras contidas, esta Procuradoria devolve o processo licitatório com vistas ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, opinando no sentido da viabilidade jurídica de abertura e consecução do processo de contratação por





inexigibilidade (Credenciamento) desde cumpridas todas as normas anteriormente já explicitadas neste parecer.

Além disto, recomenda-se que os autos sejam encaminhados à Controladoria interna, para análise e conformidade dos atos e procedimentos, visando resguardar o cumprimento dos princípios da administração pública.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Propriá - Sergipe, 20 de agosto de 2025.

gov.br

Documento assinado digitalmente
ANGELO MELO DE SOUZA
Data: 21/08/2025 16:40:14-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

ÂNGELO MELO DE SOUZA
Subprocurador Municipal
OAB/SE 6.265

