PARECER Nº 0028/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 63282/2023
Objeto: Edital de Credenciamento de Leiloeiro Público Oficial para prestação de serviço técnico profissional, constando de preparação, organização, divulgação (anúncios, reclamos e propaganda) e condução de Leilão Público, eletrônico e presencial, destinado à alienação de imóveis, veículos, bens móveis inservíveis, sucatas e outros, pertencentes à Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu/PR.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. **CHAMADA PÚBLICA** PARA CREDENCIAMENTO DE LEILOEIRO. HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO POR INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 79 DA LEI Nº 14.133. RECOMENDAÇÕES.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre a **Minuta de Chamada Pública** pra de credenciamento de leiloeiros públicos para prestação de serviço técnico profissional, constando de preparação, organização, divulgação (anúncios, reclamos e propaganda) e condução de Leilão Público, eletrônico e presencial, destinado à alienação de imóveis, veículos, bens móveis inservíveis, sucatas e outros, pertencentes à Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu.

O processo está assim essencialmente instruído: Autorização de abertura do processo; Declaração de cotação de preços (justificativa do percentual); Documento de Formalização de Demanda (DFD); Estudos Técnicos Preliminares (ETP); Memorandos nº 60539/2023 e nº 64274/2023; Minuta do edital da Chamada Pública; Projeto Básico; e Minuta do Contrato.

Os documentos foram assinados pela plataforma SID conforme Lei Municipal nº 4.536/2017 e Decreto Municipal nº 28.900/2021, indicando uma exemplar segregação de funções.

Elaborados os documentos preparatórios o processo foi submetido para análise e parecer jurídico.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO.

De partida, convém esclarecer que a finalidade deste parecer jurídico é orientar o Gestor Público quanto às exigências legais para a prática de determinado ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, tendo caráter meramente opinativo. Destaco que as explicações técnicas, bem como a documentação apresentada (veracidade e validade dos documentos acostados ao processo), são de responsabilidade da Secretaria de origem, bem como assim a oportunidade e conveniência da contratação.

O edital de chamada pública tem por objeto o credenciamento de leiloeiros oficiais interessados em prestar serviços de leiloeiro público ao Município.

Preliminarmente, existe a possibilidade do leilão ser realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado, conforme o caput do art. 31 da Lei nº 14.133/2021:

Praça Getúlio Vargas, nº 280 – Centro – Foz do Iguaçu – PR – Fone: (45) 2105 1319/1323

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.

Em consequência, entendo que a opção "contratação de leiloeiro oficial" haveria de estar devidamente motivada em critérios objetivos e que revelassem ser a opção mais vantajosa, com as justificativas pelas quais o Município não escolheu realizar os serviços por meio de servidor designado, o que fica desde já recomendado.

Outra questão a ser enfrentada é que, a nosso ver, o Município deveria ter justificado os motivos pelos quais optou pelo credenciamento em detrimento da licitação.

O credenciamento é uma modalidade de contratação prevista na Lei Federal nº 14.133/2021, que consiste em um procedimento auxiliar de licitação, que visa a contratação de bens e serviços, quando houver inviabilidade de competição, ampliação da participação e otimização dos resultados. O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de leiloeiro público, quando o Município se dispuser a contratar todos os que atenderem aos requisitos estabelecidos no edital, sem limitação ou exclusão, fixando o valor que se dispõe a pagar pela comissão do leiloeiro.

No entanto, o Município não esclareceu esses motivos no edital de credenciamento, nem apresentou as vantagens e os benefícios dessa modalidade de contratação, em comparação com a licitação. Essa omissão pode gerar dúvidas e insegurança jurídica, pois o credenciamento é uma modalidade excepcional, que deve ser devidamente fundamentada e motivada, conforme os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência que regem a administração pública.

A Lei 14.133/2021 refere-se a tal "opção" da seguinte forma:

Art. 31. (...) § 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 parâmetros máximos os definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados.* (GN)

Portanto, entendo que a Administração deverá apresentar os motivos pelos quais optou pelo credenciamento em detrimento da licitação, para a contratação de leiloeiro público, justificar a necessidade de contratar vários leiloeiros, fixando preço e não abrindo a disputa, e em que sentido a ampliação da participação, se credenciar todos os leiloeiros que cumprirem as exigências do edital, irá beneficiar o serviço.

Apesar dos apontamentos e esclarecimentos acima, necessários ao prosseguimento do feito, existe a possibilidade legal de contratação do leiloeiro oficial por credenciamento.

O art. 79 da Lei 14.133/2023 especifica as hipóteses de credenciamento:

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

Praça Getúlio Vargas, nº 280 – Centro – Foz do Iguaçu – PR – Fone: (45) 2105 1319/1323

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.

O credenciamento pressupõe uma contratação paralela e não excludente, bem como estar demonstrada a vantajosidade de contratações simultâneas em condições padronizadas. Ou seja, o Município com esta chamada pública está se propondo contratar todos que atendam as condições exigidas no edital. E nesse sentido é o Decreto Municipal nº 31.496/2023 - que regulamentou o credenciamento no Município:

Art. 3º Para os efeitos deste Regulamento, serão adotadas as seguintes definições:
I - 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, credenciem-se no órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados;
II - Contratação paralela e não excludente: hipótese em que é viável e vantajosa para a administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
III - Contratação com seleção a critério de terceiros: hipótese em que a seleção do contratado está a cargo de beneficiário direto da prestação;
IV - Contratação em mercados fluidos: hipótese 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.

Além disso, o edital deve permitir o cadastramento de novos interessados e, em não sendo possível a contratação de todos os credenciados de uma só vez, estabelecer critérios de distribuição da demanda, conforme previsto no Parágrafo único do art. 79:

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;

Praça Getúlio Vargas, nº 280 – Centro – Foz do Iguaçu – PR – Fone: (45) 2105 1319/1323

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

Sobre isso o art. 16 do Decreto Municipal 31.496/2023 esclarece que:

Na hipótese de contratação paralela e não excludente, caso não se pretenda a convocação ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a execução do serviço ou fornecimento do bem, o edital deverá prever os critérios objetivos de distribuição da demanda, podendo ser adotados, dentre outros, os seguintes:

I - convocação dos credenciados por ordem de inscrição;
II - sorteio;
III - localidade ou região onde serão executados os trabalhos.

§ 1º Será considerado o dia da inscrição aquele em que todos os documentos exigidos no edital forem apresentados na sua completude e regularidade.

§ 2º O sorteio de que trata o inciso II será realizado em sessão pública e o comparecimento do credenciado à sessão é facultativo.

Oportuno dizer, ainda, ser vedado o direcionamento das demandas para este ou aquele credenciado, conforme o art. 17 do Decreto Municipal citado:

É vedada a indicação, pelo órgão ou entidade contratante, de credenciado para atender às demandas.

Essas, em linhas gerais, as hipóteses e pressupostos necessários ao credenciamento apresentado. Os requisitos exigidos para o credenciamento, estão previstos no art. 4º do Decreto nº 31.496/2023, quais sejam:

4º (...)

I - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);
II - Inscrição Estadual ou Municipal, quando for o caso;
III - comprovante de regularidade fiscal, emitido pela Receita Federal, pelo estado e pelo município;
IV - certidões negativas de débitos trabalhistas e previdenciários;
V - declaração de que não se encontra em situação de falência, concordata ou insolvência;
VI - declaração de que não possui vínculos com servidores ou agentes públicos do município que possam interferir na sua participação nas licitações e contratações;
VII - comprovação da capacidade técnica para o desempenho das atividades pretendidas, quando for o caso.

Nesse aspecto, analisando o **edital de credenciamento**, tenho que ele reúne as condições indispensáveis, constando seu objeto, que é a contratação de leiloeiro público, para o atendimento das necessidades da Administração no que concerne à venda de bens imóveis, veículos, bens inservíveis e sucatas pertencentes ao Município.

Praça Getúlio Vargas, nº 280 – Centro – Foz do Iguaçu – PR – Fone: (45) 2105 1319/1323

Recomendações:

Apesar disso, entendo por **recomendar as correções** adiante apresentadas, observando que em caso de descumprimento destas orientações a autoridade responsável deverá motivar seu ato e apresentar as suas justificativas.

O edital contém, no preâmbulo, uma informação incorreta sobre o número do decreto que regulamenta o processo de credenciamento. O edital menciona o decreto nº 31.946/2023, quando o número **correto é o Decreto Municipal nº 31.496/2023**. Esse erro pode gerar confusão e inconsistência jurídica, pois o decreto citado é o instrumento legal que estabelece as normas e os procedimentos para o credenciamento. Portanto, é necessário que o edital seja retificado para corrigir o número do decreto.

As condições de participação e documentação necessárias ao credenciamento estão dispostas nos itens 4 e 5 da minuta apresentada. Excetuando-se o contido nos subitens "b", "d" e "e" do Item 5.1.6 que serão objeto de manifestação em separado, referem-se a exigências normais em casos similares, relacionadas à regularidade do exercício da atividade de leiloeiro, requerimento de credenciamento, documentação relativa a habilitação jurídica, fiscal, trabalhista e capacidade técnica.

O **subitem b** do edital exige que o leiloeiro apresente um atestado de capacidade técnica de realização de eventos similares que comprovem índice de desempenho de bens arrematados em relação à quantidade dos ofertados. No entanto, essa exigência não é objetiva, pois não há uma definição ou fórmula para aferir o referido desempenho. Além disso, essa exigência é subjetiva, pois pode favorecer ou prejudicar candidatos de acordo com o critério do avaliador. Isso fere o princípio da impessoalidade, que determina que a Administração Pública deve agir sem discriminação ou preferência por qualquer candidato. Uma solução possível para esse item seria estabelecer um critério claro e quantitativo para medir o desempenho do leiloeiro, como por exemplo, a porcentagem de bens arrematados em relação aos ofertados nos últimos cinco anos. Ou, ainda, outra forma de comprovar a capacidade técnica sem macular a objetividade do certame.

O **subitem d** do edital exige que o leiloeiro prove ter realizado judicialmente e administrativamente baixa e desvinculação de débitos de veículos em leilões públicos. Essa exigência é específica em relação a veículos, sem especificar os motivos. Primeiro, na função de leiloeiro oficial, me parece que já está implícito esse conhecimento, pois é uma atividade rotineira do profissional. Segundo, a venda de imóveis também exigiria certa experiência, pois envolve questões jurídicas e tributárias complexas. Portanto, essa exigência é imotivada, pois não se justifica pela natureza do serviço a ser prestado. Isso fere o princípio da legalidade, que determina que a Administração Pública deve agir conforme a lei e não pode criar exigências arbitrárias. Uma solução possível para esse item seria eliminar essa exigência ou ampliá-la para abranger outros tipos de bens, como imóveis, móveis e inservíveis.

O **subitem e** do edital exige que o leiloeiro comprove endereço de pátio para guarda de veículos no Estado do Paraná. Essa exigência é totalmente equivocada, pois eventuais veículos do Município já estão guardados em pátio do Município e o fato do leiloeiro possuir pátio em outra localidade não traz nenhum benefício. Pelo contrário, essa exigência pode gerar custos adicionais para o transporte e a manutenção dos veículos, além de dificultar a fiscalização e o controle dos bens. Isso fere o princípio da eficiência, que determina que a Administração Pública deve buscar a melhor relação entre custo e benefício na prestação dos

Praça Getúlio Vargas, nº 280 – Centro – Foz do Iguaçu – PR – Fone: (45) 2105 1319/1323

serviços públicos. Uma solução possível para esse item seria eliminar essa exigência ou permitir que o leiloeiro utilize o pátio do Município para a guarda dos veículos.

No **item 7.6**, consta disposição sobre os recursos administrativos que pode gerar dúvidas e insegurança jurídica. O item 7.6 afirma que a Comissão Permanente de Licitação poderá reconsiderar sua decisão ou fazê-la subir, no prazo de cinco dias úteis, para que a decisão seja proferida no mesmo prazo, sob pena de responsabilidade. No entanto, o item 7.6 não esclarece quem vai julgar o recurso, se o Secretário Municipal ou o Prefeito, nem se o prazo de cinco dias se aplica a essa autoridade. Essa omissão pode comprometer o direito de defesa dos candidatos e a transparência do processo de credenciamento.

Isso pode gerar confusão e incerteza para os candidatos, que não saberão a quem recorrer, nem quando esperar uma resposta. Além disso, isso pode gerar inconsistência e arbitrariedade na análise dos recursos, pois cada caso pode ser julgado por uma autoridade diferente, sem um critério claro e uniforme. Isso fere os princípios da legalidade, da impessoalidade e da razoabilidade, que devem nortear a atuação da Administração Pública.

Uma solução possível para o problema do item 7.6 do edital de credenciamento é que ele seja alterado para especificar quem é a autoridade competente para julgar os recursos administrativos, bem como o prazo para que ela o faça. Por exemplo, o item 7.6 poderia ser redigido da seguinte forma: "A Comissão Permanente de Licitação poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, encaminhá-la ao Secretário Municipal, que deverá proferir a decisão no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade." Dessa forma, ficaria claro quem é a autoridade competente para julgar os recursos, bem como o prazo para que ela o faça, garantindo maior segurança jurídica e transparência ao processo de credenciamento.

No **item 12.7**, uma referência ao Termo de Referência (TR), que deveria estar no anexo II do edital. No entanto, o anexo II não existe, o que pode gerar confusão e inconsistência no processo de credenciamento. O Termo de Referência é um documento que contém as especificações técnicas e as condições de execução do objeto da licitação, sendo um anexo obrigatório do edital, conforme a Lei Federal nº 14.133/2021. Portanto, é necessário que o edital **substitua a expressão "Termo de Referência" por "Edital"** no item 12.7, para evitar equívocos e garantir a conformidade com a legislação vigente.

No **item 17**, uma referência às sanções previstas na Lei Federal nº 14.133/2021. O art. 156 da 14.133/2021 prevê as seguintes sanções: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade. No entanto, a lei não estabelece os critérios para a aplicação dessas sanções, deixando a cargo de cada ente federativo a sua regulamentação.

Uma solução possível para o problema do item 17 do edital de credenciamento é que ele seja alterado para especificar as hipóteses de multas e percentuais aplicáveis, de acordo com as situações relacionadas ao credenciamento, gravidade e percentuais, e também reportar-se ao contrato onde estão previstas as multas exigidas durante a contratação, sua forma de aplicação, percentuais, etc.

Dessa forma ficaria claro quais são as infrações que podem acarretar as sanções, bem como os valores ou os percentuais das multas e os prazos das sanções restritivas, garantindo maior segurança jurídica e proporcionalidade ao processo de credenciamento. Portanto, é necessário que o item 17 seja alterado para especificar as hipóteses de multas e percentuais aplicáveis, de acordo com as situações relacionadas ao credenciamento e ao

Praça Getúlio Vargas, nº 280 – Centro – Foz do Iguaçu – PR – Fone: (45) 2105 1319/1323

contrato, garantindo a conformidade e a proporcionalidade do processo de credenciamento, conforme o contrato a ser firmado.

Sobre a minuta contratual, observo que o art. 156 da Lei 14.133/2021, estabeleceu o mínimo de 05% e o máximo de 30%, sobre o valor do contrato. Já, com relação à multa moratória, não foi estabelecido o seu percentual pela lei, devendo ser estabelecida de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, para cada tipo de multa a base de cálculo que será considerada.

No que refere-se a multa sobre descumprimento parcial ou total do contrato, quando aplicáveis, recomenda-se sejam ambos casos fixados em 10% sobre a parcela inadimplida, evitando aplicar percentuais diferentes (5% parcela inadimplida e 10% total).

Considerações finais:

Enfim, após analisar o edital, concluímos que as demais disposições, excetuando as que foram objeto de apontamentos iniciais e recomendações, estão adequadas e permitem o prosseguimento do processo de credenciamento. Essas disposições abrangem os aspectos relativos à divulgação, à documentação, à habilitação, à seleção, à contratação, à execução, à fiscalização e ao pagamento do serviço de leilão.

As disposições relativas à divulgação do edital de credenciamento estão adequadas, pois garantem a ampla publicidade e a transparência do processo. O edital deverá ser publicado no Diário Oficial do Município, no site oficial da Prefeitura, em jornal de grande circulação e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. Além disso, o edital informa o local e a forma de apresentação dos documentos, bem como os critérios de habilitação dos candidatos. O edital também disponibiliza os meios de comunicação e de esclarecimento de dúvidas dos interessados.

As disposições relativas à documentação exigida para o credenciamento estão adequadas, pois respeitam os requisitos legais e técnicos para a prestação do serviço de leilão. As relativas à habilitação estão adequadas, pois observam os princípios da isonomia, da impessoalidade e da eficiência. O edital estabelece que a habilitação será feita mediante a análise dos documentos apresentados, sendo considerados habilitados os candidatos que cumprirem todas as exigências do edital. O critério de contratação/seleção será por sorteio entre os interessados, formando o rol de credenciados. O edital também prevê a possibilidade de interposição de recursos administrativos, garantindo o direito de defesa dos candidatos.

As disposições relativas à contratação, à execução, à fiscalização e ao pagamento do serviço de leilão estão adequadas, pois definem as responsabilidades, as obrigações e os direitos das partes envolvidas. O edital determina que a contratação será formalizada por meio de contrato, que conterá as cláusulas essenciais para a prestação do serviço, como o objeto, o prazo, o valor, as condições, as garantias, as penalidades e as rescisões. O edital também estabelece que a execução do serviço será feita de acordo com as normas técnicas e legais aplicáveis, sendo de responsabilidade do leiloeiro a organização, a divulgação, a realização e a prestação de contas do leilão. O edital ainda dispõe que a fiscalização do serviço será feita pela Secretaria Municipal de Administração, que poderá solicitar informações, documentos e relatórios ao leiloeiro, bem como aplicar sanções em caso de descumprimento do contrato. O edital, por fim, estipula que o pagamento do serviço será feito pelos arrematantes/compradores sobre os bens arrematados não existindo dedução do valor final arrematado que pertencerá 100% ao Município.

Praça Getúlio Vargas, nº 280 – Centro – Foz do Iguaçu – PR – Fone: (45) 2105 1319/1323

3. DA CONCLUSÃO

Em suma, o edital de chamada pública para o credenciamento de leiloeiros oficiais apresenta alguns problemas que devem ser corrigidos pela Administração Pública. O primeiro é a falta de justificativa para a escolha do leiloeiro oficial em vez do servidor designado, conforme previsto na Lei Federal nº 14.133/2021. O segundo é a falta de justificativa para a opção pelo credenciamento em detrimento da licitação, que deve ser fundamentada nos motivos de inviabilidade de competição, ampliação da participação e otimização dos resultados. Portanto, recomenda-se que o Município apresente as justificativas dos motivos que embasaram a sua decisão, bem como junte os atos decisórios que comprovem a sua existência. Dessa forma, o processo de credenciamento de leiloeiros oficiais poderá prosseguir com mais transparência, segurança e eficiência.

Condiciona-se, ainda, o prosseguimento do processo a correção do número do Decreto Municipal nº 31.496/2023, inicialmente apontada, bem como a correção do constante nos subitens "b", "d" e "e" do Item 5.1.6, e acudir as recomendações referentes aos itens 7.6, 12.7 e 17 do edital, conforme já mencionado.

As demais disposições do Edital de Chamada Pública a ser publicado pela Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, estão adequadas e permitem o prosseguimento do processo de credenciamento de leiloeiro público para a venda de bens imóveis, veículos e inservíveis e sucatas pertencentes ao Município. Essas disposições abrangem os aspectos relativos à divulgação, à documentação, à habilitação, à seleção, à contratação, à execução, à fiscalização e ao pagamento do serviço de leilão, garantindo a lisura, a transparência e a legalidade do processo. Essas disposições também contribuem para a eficiência e a economicidade da Administração Pública, que poderá alienar os bens que não lhe são mais úteis, gerando receita e evitando gastos com manutenção e conservação.

Observe-se a necessidade das publicações obrigatórias aqui referidas em especial no prazo de dez dias no Portal Nacional de Licitações, conforme art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Foz do Iguaçu, data e assinatura por certificado digital.

EDSON MARCOS BRAZ

Assinado de forma digital por EDSON MARCOS BRAZ
Dados: 2024.01.19 12:11:30 -03'00'

Praça Getúlio Vargas, nº 280 – Centro – Foz do Iguaçu – PR – Fone: (45) 2105 1319/1323