



**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOQUIM**

PARECER JURÍDICO Nº 692/2023

ORIGEM: Comissão Permanente de Licitação – CPL

ASSUNTO: Chamada Pública.

OBJETO: Credenciamento de leiloeiros oficiais para conduzir Leilão Público para alienação de veículos e maquinários usados e bens móveis inservíveis que compõem o patrimônio do Município de Boquim/SE, incluindo os demais fundos e autarquias municipais.

I. RELATÓRIO:

Aporta-se nesta Procuradoria Municipal processo licitatório acerca da Chamada Pública, encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação – CPL, através da Comunicação Interna n. 429/2023, de 14/11/2023, pleiteando a análise das minutas do edital e do contrato, como exige o artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, objetivando a proposta mais vantajosa para credenciamento de leiloeiros oficiais para conduzir Leilão Público para alienação de veículos e maquinários usados e bens móveis inservíveis que compõem o patrimônio do Município de Boquim/SE, incluindo os demais fundos e autarquias municipais.

Consta dos autos os seguintes documentos:

1. Memorando nº 170/2023, enviado da Secretaria Municipal de Administração e Finanças para Comissão Permanente de Licitações, referente contratação de leiloeiro oficial (fl. 01);
2. Cópia da portaria nº 237, de 28 de setembro de 2023, que nomeia os membros da Comissão de Leilão e Avaliação de veículos e Maquinários usados e de Bens Móveis Inservíveis, que compõem o Patrimônio do Município de Boquim e dá outras providências (fls. 02/03);
3. Projeto básico feito pela Comissão de Leilão e Avaliação de veículos e Maquinários usados e de Bens Móveis Inservíveis, que compõem o Patrimônio do Município de Boquim (fls. 04/10);
4. Portaria nº 001, de 02 de janeiro de 2023, que nomeia Comissão Permanente de Licitações para atuarem em licitações nas modalidades Dispensa, Inexigibilidade, Leilão, Tomada de Preços e Concorrência Pública no âmbito da Prefeitura Municipal, Secretarias/Fundos de Assistência Social e de Saúde de Boquim/SE (fls. 11/12);
5. Minuta do Edital e seus anexos: Anexo I: Minuta do Contrato; Anexo II: Modelo Padronizado para Solicitação de Credenciamento, (fls. 13/26);
6. Comunicação Interna nº 429/2023, feita pela CPL (fl. 27).



**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOQUIM**

Eis o relatório. Passa-se à análise legal.

II. Análise Jurídica:

Inicialmente, cabe ressaltar que a Administração Pública é pautada sobre os ditames autorizados previamente pela lei, sendo tecnicamente chamado como princípio da Legalidade (CF/88, art. 37, caput). Vale registrar que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data no requerimento anexo.

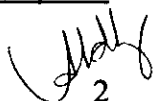
Ademais, cabe ressaltar que, em respeito ao consagrado **Princípio da LEGALIDADE** (CF/88, artigo 37, caput), a Administração Pública é pautada sobre ditames legais, e que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, prestando esta Procuradoria consultoria sob o prisma estritamente jurídico, *não lhe competindo adentrar na conveniência e/ou oportunidade dos atos de gestão, nem apreciar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa*, da exclusiva competência e responsabilidade da Própria Comissão Permanente de Licitação – CPL, a quem caberá observar, rigorosa e fielmente, os termos da Lei n.º 8.666/93, bem como as regras do Edital, sobretudo a *observância intransigente dos seguintes princípios: procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; vinculação do edital; julgamento objetivo e adjudicação compulsória do vencedor.*

Outro ponto a ser considerado é o **Princípio da IMPESSOALIDADE**, sendo a impessoalidade dos atos administrativos pressuposto da supremacia do interesse público, haja vista que, *quebrada a isonomia no tratamento com os particulares, o administrador deixa de observar o interesse da coletividade, bem maior e objeto principal do Direito Administrativo.*

Nesse diapasão, Hely Lopes Meireles ensina que:

[..] o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma pessoal.”
(Hely Lopes, 1997, pg.85)

Com efeito, intimamente ligado ao princípio da impessoalidade está o **Princípio da IGUALDADE**. Na Carta Política de 1988 e no art. 3º da lei 8666/93, tal preceito determina a competição entre os licitantes de forma igualitária, sendo que *à Administração Pública cabe tratar todos os administrados de forma a impedir*


2



**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOQUIM**

favoritismos, obrigando-a tratar todos os licitantes de forma isonômica, preservando as diferenças existentes em cada um deles.

Insta enaltecer que a contratação no âmbito da Administração Pública deve ser precedida de licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade ou dispensa estabelecidos nos artigos 24 e 25 da Lei Federal no 8.666/93. A decisão de dispensar uma licitação que se enquadre em algumas das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade é do Administrador, conforme julgado a seguir:

“A decisão de contratar com dispensa de licitação cabe ao Administrador, desde que o objeto do contrato se ajuste a uma das situações previstas no art. 24, observado o art. 26 da Lei Federal no 8.666/93.

Realizada a contratação com dispensa de licitação a contratante deverá acautelar-se para que o objeto do contrato seja executado diretamente pelo contratado. (Processo: CON-04/04917305, Parecer: GCMB/2004/0925, Decisão: 3715/2004, Origem: Administração do Porto de São Francisco do Sul - APSFS, Relator: Conselheiro MoacirBertoli, Data da Sessão: 22/11/2004, Data do Diário Oficial: 24/02/2005).”

Em que pese não haver previsão legal para o credenciamento, ele vem sendo largamente reconhecido pelos tribunais de contas e judiciais e, também, utilizado amplamente pela Administração Pública, mesmo porque, em inúmeros casos, ele se apresenta como instrumento bastante vantajoso.

Tem sido comum aos órgãos públicos, em determinadas ocasiões, a contratação de serviços complementares aqueles oferecidos na rede pública (execução direta) por meio do sistema de credenciamento, equivalente a inexigibilidade de licitação pública, sob argumento de que todos os prestadores interessados poderiam ser contratados, o que implica na ausência de disputa, afastando a realização de licitação pública.

A inviabilidade da competição elimina a possibilidade de promover um processo de licitação pública, pois sabe-se que um dos elementos indispensáveis para a imposição do dever de licitar é a competitividade.

A interpretação da expressão “inviabilidade de competição”, conforme suscitado, deve ser mais ampla do que a mera ideia de fornecedor exclusivo. Neste contexto, pode-se dizer que a inviabilidade de competição, além da contratação de fornecedor único, pode se dar por contratação de todos, ou seja, nesta hipótese, a inviabilidade de competição não está presente porque existe apenas um fornecedor, mas sim, porque existem vários prestadores do serviço e todos poderão ser contratados.



**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOQUIM**

Nesta esteira, os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby:

“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação.”

Portanto, só é legítimo o chamamento público para o credenciamento quando restar comprovada a inviabilidade de competição para a contratação do objeto pretendido.

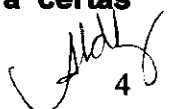
Segundo a doutrina de Joel de Menezes Niebhur, o credenciamento pode ser conceituado como:

“Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos.”

Assim, em suma, o credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais a Administração credencia, mediante chamamento público, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.

Para Marçal Justen Filho:

“Nas hipóteses em que não se verifica o cunho de excelência entre as contratações públicas, a solução serão credenciamento. A Administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da ausência de excelência de contratação de um número indeterminado de particulares para atendimento a certas


4



**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOQUIM**

necessidades, no qual serão estabelecidas as condições, os requisitos e os limites não apenas para as futuras contratações como também para que os particulares obtenham o credenciamento - ato forma por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratação.”

“O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 39-40). (destacou-se).”

O que se deve ter em mente é que tal credenciamento deve exigir condições mínimas de qualificação dos interessados, de modo que viabilize a execução do serviço de maneira satisfatória. Desta feita, adverte-se que não é possível limitar a quantidade de credenciados, portanto, todos deverão participar, bem como o credenciamento deverá permanecer aberto.

Abstrai-se da revista Zênite acerca da convocação:

“[...] Outro ponto fundamental a ser considerado para a formação de um credenciamento é a possibilidade de fixar critério objetivo e que garanta a impessoalidade para a convocação dos credenciados para contratar, tais como o sorteio ou a escolha pelo usuário. Em rasas palavras, pode-se dizer que a todos os credenciados deve ser garantida a igualdade de oportunidade para contratar por meio de critério impessoal de escolha da empresa/profissional.”

Urge ressaltar que o sistema de credenciamento deve ser norteado pelos princípios elevados no caput do art. 37, da Constituição Federal, e nos termos da Lei 8.666/93 e suas alterações, devendo ser observados os requisitos apostos alhures, visando sempre o interesse público, requisito essencial a ser perseguido em todas as contratações.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, o credenciamento configura uma hipótese de inviabilidade de competição decorrente da possibilidade de a administração contratar empresas ou profissionais de um determinado setor em igualdade de condições, observados os requisitos de qualificação (Acórdão nº 141/2013 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Processo nº 008.671/2011-7).



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOQUIM

Ainda segundo a Corte de Contas federal, embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão (Acórdão nº 351/2010 - Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, Processo nº 029.112/2009-9).

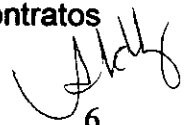
Processa-se o credenciamento por meio de edital de chamamento de interessados, in casu, de leiloeiros oficiais, que atendam aos requisitos previamente definidos (matrícula em Junta Comercial de estado ou do Distrito Federal), o qual, em regra, deverá estar permanentemente aberto para recebimento da documentação exigida, permitindo-se, assim, amplo e contínuo acesso de interessados às contratações da administração. Se a contratação esgota-se em período determinado, sem previsão de continuidade, não há, por evidente, razão para que a administração mantenha o chamamento permanentemente aberto.

No credenciamento, compete à administração pública definir o valor da contratação, contudo, no credenciamento de leiloeiros oficiais, tal obrigação não encontra aplicabilidade tendo em vista que a administração pública está desobrigada de arcar com o pagamento de comissão a esse profissional pela venda do bem, afastando-se o caráter oneroso da relação jurídico-contratual, típico do credenciamento. O pagamento de comissão ao leiloeiro, reitera-se, é de exclusiva responsabilidade do comprador ou arrematante, observando-se os percentuais fixados no art. 24 do Decreto nº 21.981/32.

Por outro lado, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe, prestando consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, que é de exclusiva competência e responsabilidade da Pregoeira designada, a quem caberá, na forma legal, observar, rigorosamente, os termos da Lei nº 8.666/93, dentre outras normas previstas na legislação, acima declinadas, e, sobretudo a observância intransigente dos seguintes princípios: *procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; vinculação do edital; julgamento objetivo e adjudicação compulsória do vencedor.*

4. CONCLUSÃO:

Assim, por tudo quanto exposto e que consta dos autos, opina esta Procuradoria, em sede de juízo prévio, pela pertinência jurídica da minuta do edital, visto que referido processo licitatório encontra respaldo na Lei Nº 8.666/93, (Lei de Licitação e Contratos


6



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOQUIM

Administrativos) e suas posteriores alterações, não havendo nada que possa obstar o prosseguimento do feito ou gerar sua nulidade, opinando pelo prosseguimento.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Boquim/SE, 20 de novembro de 2023.

Amanda Valeska Fontes dos Santos Alves
Amanda Valeska Fontes dos Santos Alves
Procuradora Geral do Município
Decreto n.º 172/2023