



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 01579/2024/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.034407/2023-83

INTERESSADO: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTO: DEMAIS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO POR MEIO DE CREDENCIAMENTO. ART 6º, XLIII, 74, IV, 78, I, E 79, TODOS DA LEI N° 14.133, DE 2021. SERVIÇO NÃO CONTÍNUO. SELEÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI N° 14.133, DE 2021. DECRETO N° 11.878, DE 9 DE JANEIRO DE 2024. DECRETO N° 11.461, DE 31 DE MARÇO DE 2023. DECRETO N° 21.981 DE 19 DE OUTUBRO DE 1932. INSTRUÇÃO NORMATIVA DREI/ME N° 52, DE 29 DE JULHO DE 2022. PORTARIA SEGES/ME N° 8.678, DE 2021. DECRETO N° 10.947, DE 2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES N° 58, DE 2022. DECRETO N° 11.246, DE 2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME N° 81, DE 2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME N° 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, NO QUE COUBER.

REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da regularidade jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, por meio do procedimento auxiliar de credenciamento, que tem por objeto a seleção de *interessados em prestar serviços de Leiloeiro Oficial para a alienação de bens móveis e semoventes, inservíveis, de propriedade da Universidade Federal do Piauí, incluindo todos os atos necessários à organização do certame, disposição dos lotes, divulgação, visitação, realização do leilão, prestação de contas e entrega dos bens recebidos, a qualquer título, por meio de licitação na modalidade de Leilão Público, sem impacto financeiro ao erário.*

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- Mapa de gerenciamento de riscos (fls. 33-34);
- Documento de Formalização da Demanda: 42/2023 (fl. 137);
- Ato de designação da comissão de contratação (fls. 146-147);
- Edital para Credenciamento - Lei n° 14.133, de 2021 (fls. 182-191);
- Termo de Referência - Contratação Direta - Serviços sem Dedicação de Mao de Obra Lei 14.133 (dez/2023) (fls. 192-218);
- Estudo Técnico Preliminar 155/2023 (fls. 220-225);
- Minuta de Contrato (fls. 226-244);
- ANEXO III - pedido de credenciamento (fl. 245)
- ANEXO IV declaração de infraestrutura (fls. 246);
- ANEXO V termo de compromisso (fls. 247-248);
- ANEXO VI termo de credenciamento (fl. 249);
- Justificativa para inclusão de critérios de Qualificação Técnica (fls. 250);
- Certificação Processual (252-261);
- Lista de Verificação Contratações Diretas Lei 14.133 - junho/2022 (fls.262-270);

- Autorização (fls. 275).
3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.
4. É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-Licitações

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC:

Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explice suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017.

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do §1º, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação,

suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).

10. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

11. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

12. No caso, foi juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

13. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

14. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto Nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tal providência encontra-se atendida no item 2 do TR.

15. Por fim, deve manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação de leiloeiro oficial, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.

DA JUSTIFICATIVA PARA A OPÇÃO DE COMETIMENTO DO LEILÃO A LEILOEIRO OFICIAL

16. No caso, o gestor deverá apresentar suas justificativas sobre a opção de cometimento de leilão a leiloeiro oficial em vez de designação de servidor, nos termos do art. 5º, §1º, do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023:

DO COMETIMENTO DO LEILÃO

Art. 5º O leilão poderá ser cometido a servidor designado pela autoridade competente ou a leiloeiro oficial.

§ 1º A opção por leiloeiro oficial deverá ser justificada, observados:

I - a disponibilidade de recursos de pessoal da Administração para a realização do leilão;

II - a complexidade dos serviços necessários para a preparação e a execução do leilão;

III - a necessidade de conhecimentos específicos para a alienação;

IV - o custo procedural para a Administração; e

V - a ampliação prevista da publicidade e da competitividade do leilão.

§ 2º Ao leiloeiro oficial poderão ser designadas tarefas como vistoria e avaliação de bens, loteamento, verificação de ônus e débitos, desembaraço de documentos, organização da visitação, atendimento integral aos interessados e arrematantes, entre outras.

§ 3º É vedado pagamento de comissão a servidor designado para atuar como leiloeiro.

DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA CENTRAL DE COMPRAS PARA A REALIZAÇÃO DE CREDENCIAMENTO PARA SELEÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL

17. O credenciamento para seleção de leiloeiro oficial, de que trata o art. 6º, do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023, deve ser 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 (art. 7º, do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023):

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.

18. Sobre o assunto, foi exarada a Nota Técnica SEI nº 12861/2024/MGI, de 22/04/2024, pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (NUP 08659.004169/2024-91, Seq. 38) com a seguinte diretriz:

24. Por fim, informa-se, por relevante, que a equipe técnica da Central de Compras desta Sege, após a publicação do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024, que "regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional", iniciou os trabalhos para realização do credenciamento de leiloeiros oficiais em atenção ao art. 7º do Decreto nº 11.461, de 2023. Em vista de tal procedimento ainda não ter sido finalizado e disponibilizado pela Central de Compras para adesão pelos órgãos e entidades e para evitar que esses, diante de suas demandas de alienação que necessitem de contratação de leiloeiro oficial, não estejam desguarnecidos e haja paralisação de seus processos, este órgão central do Sisg, embasado no art. 30 da LINDB, abaixo transrito, enquanto solução de contorno, publicará no Portal de Compras do Governo Federal uma orientação de caráter temporário, a qual visa flexibilizar o art. 7º do Decreto nº 11.461, de 2023, possibilitando que cada órgão/entidade conduza seu próprio credenciamento de leiloeiro oficial.

Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 (LINDB)

"Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão." (grifou-se)

19. Em seguida, o Portal de Compras do Governo Federal expediu a seguinte orientação:

42. Orientação acerca do credenciamento para contratação de leiloeiro oficial

Publicado em 14/05/2024 16h47 Atualizado em 14/05/2024 17h32

A Secretaria de Gestão e Inovação (Sege), órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), está adotando medidas preventivas para evitar a interrupção dos procedimentos de alienação que requerem a participação de leiloeiros oficiais. Com esse propósito, orienta os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional a conduzirem seus próprios processos de credenciamento de leiloeiros oficiais enquanto o processo de credenciamento realizado pela Central de Compras da Sege não estiver concluído, conforme estabelecido no art. 7º do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023.

20. Portanto, **a eventual ausência de credenciamento centralizado de leiloeiro oficial por parte da Central de Compras deverá ser atestada nos autos pelo gestor como condição para a continuidade do presente procedimento local.**

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

21. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

22. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

23. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que serve como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de manual, cujo objetivo central é facilitar e dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

24. **No caso concreto, o gestor deixou de observar as seguintes orientações extraídas do IPP:**

- **Evitar a repetição desnecessária dos mesmos documentos.** Em alguns casos, a pesquisa de preços é juntada como anexo do ETP, do TR e do Edital, o que dificulta a análise e contribui para a lentidão do download dos processos.
- **É aconselhável inabilitar no SEI ou plataforma de processo eletrônico equivalente, sempre que possível, as versões preliminares dos documentos, ficando acessível apenas as versões finais a serem examinadas pelo órgão de assessoramento jurídico, acostando ao processo a respectiva justificativa (por exemplo: alteração no quantitativo, atualização na pesquisa de mercado).** Tal medida contribui com a celeridade processual, tornando o processo mais enxuto e compreensível.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

25. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58/2022, a IN SEGES/ME Nº 81/2022 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, aplicável para o caso de serviços, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

26. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo.

27. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

28. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

29. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- 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 (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

30. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022.

31. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar.

32. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

Gerenciamento de riscos

33. Quanto ao mapa de riscos (art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

Termo de referência

34. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

35. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência de contratação direta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

36. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

37.

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

38.

Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto:

Sistema TR Digital

Art. 4º Os TR deverão ser elaborados no Sistema TR Digital, observados os procedimentos estabelecidos no manual técnico operacional que será publicado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, disponível no endereço eletrônico www.gov.br/compras, para acesso ao sistema e operacionalização.

39.

Assim, orienta-se sempre cumprir, antes do envio à análise jurídica, as prescrições do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação:

10.3 ONDE FAZER?

Em razão do artigo 4º da IN SEGES/ME nº 81/2022, os Termos de Referência **deverão ser elaborados no Sistema TR Digital**.

10.4 COMO ELABORAR O TERMO DE REFERÊNCIA?

(...)

Deverão ser utilizados os modelos de minutas padronizadas de Termos de Referência disponibilizados pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com auxílio da Advocacia-Geral da União, no Sistema TR Digital.

10.5 COMO PREENCHER O TERMO DE REFERÊNCIA?

(...)

♦ é imprescindível que o Termo de Referência demonstre a previsão da contratação no Plano de Contratação Anual, de modo a aplicar seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou da entidade (no Sistema TR Digital esse enquadramento será feito automaticamente).

40.

Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

- Observar a **Instrução Normativa DREI/ME Nº 52, de 29 de julho de 2022**, que dispõe sobre o exercício da profissão de **leiloeiro oficial**, em especial os seguintes dispositivos:

Art. 51. O valor da caução, arbitrado pelas Juntas Comerciais, atenderá às finalidades legais da garantia

(...)

§ 3º Em se tratando de licitação para a escolha do leiloeiro público oficial, a critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida, em razão do valor dos bens a serem leiloados, prestação de garantia complementar na prestação do serviço de leiloeiro.

(...)

Art. 57. É pessoal o exercício das funções de leiloeiro em pregões e hastas públicas, não podendo exercê-las por intermédio de pessoa jurídica e nem delegá-las, senão por moléstia ou impedimento ocasional em seu preposto, cabendo ao leiloeiro comunicar o fato à Junta Comercial

(...)

Art. 60. As atividades-meio e/ou acessórios do leiloeiro, tais como apoio, guarda, logística, divulgação e organização da leiloaria poderão ser exercidas por empresas organizadoras de leilão, inclusive por meio de plataforma digital ou eletrônica, o que não afasta a responsabilidade pessoal e direta do leiloeiro no exercício de suas funções em pregões e hastas públicas

(...)

Da escolha do leiloeiro

Art. 70. A escolha deverá recair em leiloeiro matriculado na unidade federativa de onde se localiza o bem, salvo no caso de leilão eletrônico, caso em que a escolha do leiloeiro será de livre critério do contratante comitente ou mandatário.

Parágrafo único. Quando houver bens dispersos por mais de uma unidade federativa, a escolha do leiloeiro será de livre critério do contratante comitente ou mandatário, desde que o leiloeiro escolhido tenha matrícula em uma das unidades onde estão os bens.

Art. 71. A Junta Comercial, quando solicitada para informar nome de leiloeiro por interessado na realização de leilões, sejam estes pessoas de direito público ou privado, informará a relação completa dos leiloeiros oficiais devidamente matriculados.

§ 1º **A relação de leiloeiros**, referida no caput deste artigo, **tem finalidade meramente informativa do contingente de profissionais matriculados na Junta Comercial**.

§ 2º A forma de contratação do leiloeiro, seja por meio de procedimento licitatório ou outro critério, caberá aos entes interessados.

(...)

Das obrigações e responsabilidades

Art. 74. As obrigações e responsabilidades do leiloeiro são as constantes das disposições legais e regulamentares, incumbindo-lhes, nos termos deste Capítulo, as seguintes obrigações:

(...)

IV - cumprir as instruções ou ordens declaradas pelo comitente;

V - requerer ao comitente, caso este não o tenha feito, a estipulação dos preços mínimos pelos quais os efeitos deverão ser leiloados;

VI - responsabilizar-se pela indenização correspondente ao dano, no caso de incêndio, quebras ou extravios;

VII - comunicar ao comitente, por meio de documento protocolizado ou por registro postal, o recebimento dos efeitos que lhe tiverem sido confiados para venda ou constarem da carta ou relação mencionados no diário de entrada;

(...)

IX - anunciar o leilão, ressalvadas as hipóteses previstas em legislação especial ou cláusula contratual, pelo menos 3 (três) vezes em jornal de grande circulação ou na rede mundial de computadores em sítio designado pela Junta Comercial, devendo a última discriminar, pormenorizadamente, os bens que serão leiloados, enunciar os gravames e eventuais ônus que recaiam sobre eles, e informar o horário e local para visitação e exame;

X - exhibir, sempre que lhe for exigido, ao se iniciar o leilão, a carteira de exercício profissional ou declaração de habilitação, com data de expedição atual, fornecidos pela Junta Comercial;

XI - fazer conhecidas, antes de começarem o ato do leilão, as condições da venda, a forma do pagamento e da entrega dos objetos que vão ser apregoados, o estado e qualidade desses objetos, principalmente quando há ônus sobre o bem que pela simples intuição, não puderem ser conhecidos facilmente, e bem assim o seu peso, medida ou quantidade, quando o respectivo valor estiver adstrito a essas indicações, sob pena de incorrerem na responsabilidade que no caso couber por fraude, dolo, simulação ou omissão culposa;

XII - prestar contas ao comitente, na forma e no prazo regulamentares;

XIII - adotar, as medidas legais cabíveis, na hipótese de o arrematante não efetuar o pagamento no prazo estipulado em edital ou condições do leilão;

(...)

XV - colocar, à disposição dos comitentes, no prazo de até 10 (dez) dias, as importâncias obtidas nos leilões extrajudiciais realizados;

(...)

XVII - fornecer às autoridades judiciais ou administrativas as informações que requisitarem;

XVIII - assumir a posição de consignatário ou mandatário, na ausência do dono dos efeitos que tiverem que ser vendidos;

(...)

XXII - apresentar, quando solicitado, declaração, sob as penas da lei, que não exerce comércio de sociedades de qualquer espécie ou denominação, registrada no Registro Público Mercantil ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas; e

XXIII - indicar no edital de leilão, sítio eletrônico e/ou quaisquer atos de divulgação do leilão, o nome e matrícula do leiloeiro responsável.

(...)

- Tal normativo se encontra atualizado e disponível em:

<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor/INSTRUONORMATIVADREIMEN52DE29DEJULHODE2022ALTERADA.pdf/view>

- **Excluir toda a redação do item 3.2**, pois durante o período de vigência do Edital, o credenciamento deve ficar permanentemente aberto para inclusão de novos interessados na lista de credenciados (cfr. art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei n. 14.133/21 c/c arts. 5º, *caput*, 8º, *caput*, e 9º, parágrafo único, do Decreto n. 11.878/2024).

- No item 3.5, deverá constar:

3.5. A divulgação do Rol de Credenciados ocorrerá por meio de publicação no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 18 do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024**, e na página na internet da Universidade Federal do Piauí.

- No item 3.8, deverá constar:

3.8. O Edital de Credenciamento terá vigência de 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, a contar da sua publicação no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 8º do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024**.

- No item 5.1.6.3, deverá constar:

5.1.6.3. Homologada as habilitações, será publicada no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 18 do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024**, a relação numerada dos credenciados, respeitando a ordem de classificação.

- No item 7.32, observar que a Instrução Normativa DREI/ME Nº 52, de 29 de julho de 2022, **revogou** expressamente a Instrução Normativa DREI nº 72, de 19 de dezembro de 2019.

- No item 7.32, deverá constar:

7.32 O Contratado receberá, exclusivamente e diretamente do arrematante, a comissão de 5% (cinco por cento) calculada sobre o valor do bem arrematado, **sendo vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pela UFPI, na forma do art. 6º, §2º do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023 c/c art. 42, § 2º do Decreto nº 21.981 de 19 de outubro de 1932**.

- No item 8.3, deverá constar:

8.3 O contratado será selecionado por meio da realização de procedimento de inexigibilidade de licitação, com fundamento na hipótese do art. 6º, XLIII, 74, IV, 78, I, e 79, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

- No tocante aos requisitos de habilitação, observar o art. 11, parágrafo único, do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024, que dispõe:

Art. 11. Para habilitação como credenciado, serão exigidos os documentos **necessários e suficientes para demonstrar a capacidade de interessado de realizar o objeto da contratação**, nos termos do disposto nos art. 62 ao art. 70 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, desde que previsto no edital, poderá ser substituída por registro no SICAF.

- Recomenda-se que a Administração reaprecie justificadamente se as exigências de **qualificação técnica** dos **itens 8.57.2 a 8.58.7** guardam pertinência, compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual

incapacidade técnica do **leiloeiro oficial** em suportar as obrigações contratuais (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e **art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133, de 2021**). Alerta-se que exigências de **qualificação técnica** excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. Desse modo, sugere-se que seja detidamente reavaliada e motivada tais exigências, **notadamente em face dos requisitos profissionais já estabelecidos na Instrução Normativa DREI/ME Nº 52, de 29 de julho de 2022**.

- No item 9.2, observar que a Instrução Normativa DREI/ME Nº 52, de 29 de julho de 2022, **revogou** expressamente a Instrução Normativa DREI nº 72, de 19 de dezembro de 2019.

- No item 9.2, deverá constar:

9.2 O Contratado receberá diretamente do Arrematante a comissão de 5% (cinco por cento) calculada sobre o valor do bem arrematado, **sendo vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pela UFPI, na forma do art. 6º, §2º do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023 c/c art. 42, § 2º do Decreto nº 21.981 de 19 de outubro de 1932**.

- Excluir o item 11. INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES do TR, pois a matéria já está devidamente tratada no item 6 da minuta de edital de credenciamento, de modo a evitar disposições repetidas e/ou contraditórias.

- No item 11.16, deverá constar:

11.16 Não há previsão de recursos orçamentários para a presente contratação, considerando **que a taxa de comissão do leiloeiro será paga diretamente pelo Arrematante, sendo vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pela UFPI, na forma do art. 6º, §2º do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023 c/c art. 42, § 2º do Decreto nº 21.981 de 19 de outubro de 1932**.

- No ANEXO V - termo de compromisso (fls. 247-248), a redação da cláusula 2º está confusa e incompleta. Melhor suprimir.
- No ANEXO V - termo de compromisso (fls. 247-248), a cláusula 11 deverá ter a seguinte redação:

CLÁUSULA 11: Não há previsão de recursos orçamentários para a presente contratação, considerando **que a taxa de comissão do leiloeiro será paga diretamente pelo Arrematante, sendo vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pela UFPI, na forma do art. 6º, §2º do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023 c/c art. 42, § 2º do Decreto nº 21.981 de 19 de outubro de 1932**.

- Compatibilizar o conteúdo do ETP com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre tais documentos.

41. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

42. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais.

43. **No caso, a justificativa da necessidade da contratação lançada no processo merece ser aperfeiçoada, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça os aspectos exigidos no art. 5º, §1º, do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023.**

44. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor

deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

45. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

46. **Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.**

47. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de **leiloeiros** considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

Designação formal da comissão de contratação

48. Houve a juntada de documento que comprova a designação da comissão de contratação (arts. 6º, L, e 8º, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 6º, II, do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024, e art. 5º, §1º, do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL DE CREDENCIAMENTO E CONTRATO

49. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

50. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06.

51. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

52. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no **art. 7º do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024**, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

53. No caso, verifica-se que a Administração utilizou as minutas padronizadas de edital e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União.

54. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis das minutas, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

- O “prazo de vigência do Edital de credenciamento” (art. 5º e art. 9º, parágrafo único, do Decreto nº 11.878/2024) não se confunde com o “prazo de validade do credenciamento” (art. 19, §1º, do Decreto

nº 11.878/2024). O prazo de vigência do edital de credenciamento é o período no qual os interessados podem se habilitar a compor a lista de credenciados. Já o prazo de validade do credenciamento é o período em que, uma vez habilitados, os interessados permanecerão na lista de credenciados, e, portanto, aptos a serem convocado para a execução do objeto.

- Na capa do edital, deverá constar:

PRAZO DE VIGÊNCIA DO EDITAL

O Edital de Credenciamento terá vigência de 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, a contar da sua publicação no **Portal Nacional de Contratações PÚBLICAS (PNCP)** e permitirá o cadastramento permanente de novos interessados durante sua vigência.

- **Excluir toda a redação do item 3.1**, pois durante o período de vigência do Edital, o credenciamento deve ficar permanentemente aberto para inclusão de novos interessados na lista de credenciados (cfr. art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei n. 14.133/21 c/c art. 5º, caput, do Decreto n. 11.878/2024).

- No item 3.6, deverá constar:

3.6 No valor da **taxa de comissão** estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução do objeto.

- No item 6.4, deverá constar:

6.4. A multa será recolhida em percentual de **0,5%** a **30%** incidente sobre o valor da **taxa de comissão**, recolhida no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis, a contar da comunicação oficial.

6.4.1. Para as infrações previstas nos itens 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3 e 6.1.4, a multa será de **0,5%** a **15%** do valor da **taxa de comissão**.

6.4.2. Para as infrações previstas nos itens 6.1.5, 6.1.6, 6.1.7, 6.1.8 e 6.1.9, a multa será de **15%** a **30%** do valor da **taxa de comissão**.

- No item 9.1, excluir a expressão "emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil".
- No item 9.2, excluir a expressão "ou outro instrumento equivalente".
- No item 9.5, excluir a expressão "à emissão de nota de empenho e".
- No item 11.4.1, estipular um prazo conforme a exigência do art. 79, parágrafo único, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021 e a nota explicativa a seguir transcrita:

Nota Explicativa: o TCU reconhece a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, **com a antecedência fixada no termo** (TCU 656/1995. Processo n.º TC 016.522/95-8. Relator Ministro Homero Santos. DOU 28.12.1995. Página 22.549).

- No item 12.1, deverá constar:

12.1. O presente edital terá prazo de vigência de 12 (meses), prorrogável por igual período, a contar de sua publicação no **Portal Nacional de Contratações PÚBLICAS (PNCP)**.

- No item 13.4, deverá constar o endereço do sítio eletrônico da Fundação Universidade Federal do Piauí.
- Na ementa de contrato, deverá constar:

CONTRATO ADMINISTRATIVO N°/...., QUE FAZEM ENTRE SI A **FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ** E

- Na CLÁUSULA SEXTA - PAGAMENTO, deverá constar:

6.1 Não há previsão de pagamento com recursos orçamentários para a presente contratação, considerando que a taxa de comissão do leiloeiro será paga diretamente pelo Arrematante,

sendo vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pela UFPI, na forma do art. 6º, §2º do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023 c/c art. 42, § 2º do Decreto nº 21.981 de 19 de outubro de 1932.

- Na CLÁUSULA SÉTIMA - REAJUSTE (art. 92, V), deverá constar:

7.1. Não haverá reajuste na presente contratação.

- Na CLÁUSULA OITAVA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE (art. 92, X, XI e XIV), **excluir** as subcláusulas 8.6 e 8.13.
- Na CLÁUSULA NONA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO (art. 92, XIV, XVI e XVII), **excluir** a subcláusula 9.21.
- Na CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (art. 92, VIII), deverá constar:

Não há previsão de pagamento com recursos orçamentários para a presente contratação, considerando que a taxa de comissão do leiloeiro será paga diretamente pelo Arrematante, sendo vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pela UFPI, na forma do art. 6º, §2º do Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023 c/c art. 42, § 2º do Decreto nº 21.981 de 19 de outubro de 1932.

- **Excluir** toda a redação da CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS (art. 92, XIV), pois a matéria já está devidamente tratada no item 6 da minuta de edital de credenciamento, de modo a evitar disposições repetidas e/ou contraditórias.

DA PUBLICAÇÃO E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

55. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, c/c art. 91, da Lei nº 14.133, de 2021).

56. Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públcas (PNCP), na forma dos artigos 94, inciso II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, **supre** a exigência de publicidade prevista no artigo 72, parágrafo único, do mesmo diploma (Orientação Normativa AGU 85/2024).

57. **O edital de credenciamento e seus anexos devem ser disponibilizados, na íntegra, no Portal Nacional de Contratações Públcas (PNCP) e no sítio eletrônico oficial** (art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 8º do Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024).

58. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públcas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

59. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

60. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento **de credenciamento** submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada** ao atendimento das recomendações formuladas nos **itens 15, 16, 20, 24, 38 a 40, 43, 46 e 54** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

61. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II, e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consultante.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

GEORGE MACEDO PEREIRA

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111034407202383 e da chave de acesso 93f548c0



Documento assinado eletronicamente por GEORGE MACEDO PEREIRA, 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 1709996452 e chave de acesso 93f548c0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GEORGE MACEDO PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-10-2024 23:16. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
