

ASSEJUR - PARECER JURÍDICO - Nº 010/2016

ASSUNTO: Abertura de Processo para Credenciamento de leiloeiros, com a finalidade de preparar, organizar, divulgar e conduzir a realização de leilão público, de acordo com a Lei 8.666/1993, Decreto 21.981/32 e IN 17/2013 DREI para alienações de bens imóveis de propriedade da MT Participações e Projetos S.A.

Processo: 121516/2016 de 14 de março de 2016.

INTERESSADO: Presidente do Credenciamento.

I – Do Objeto- Aspectos Formais do Processo

Trata-se de manifestação jurídica referente a abertura de processo de credenciamento de leiloeiros com a finalidade de preparar, organizar, divulgar e conduzir a realização de leilão público, de acordo com a Lei 8.666/1993, Decreto 21.981/32 e IN 17/2013 DREI para alienações de bens imóveis de propriedade da MT Participações e Projetos S.A. com vistas ao atendimento das demandas de Companhia e a formação de cadastros de fornecedores.

Esta Assessoria fará exame da modalidade eleita para a aquisição pretendida, bem como, quanto à adequação do processo de licitação, excluindo as razões de conveniência e oportunidade quanto a contratação de tal empresa ou prestador de serviços, pois que tal análise não é atribuição desta Assessoria, mas dos Gestores desta Empresa de Economia Mista.

➤ **Análise dos Aspectos Formais do Processo**

A solicitação de abertura do credenciamento de empresas e/ou pessoa física está sedimentado no art. 22º inciso V e § 5º e 25 da Lei n.º 8.666/93, Decreto 21.981/1932 e suas alterações, IN/DREI/07 de 05/12/2013.

Constam nos autos: Despacho de solicitação para contratação do serviço; (fl. 02); Minuta de Termo de Referência (fl. 03/15); Autorização pela Presidência para dar andamento na contratação (fl. 15); Minuta de Edital e anexos (fls.18/38); Despacho –requerimento parecer jurídico (fl. 39);

Quanto à formalização do processo de licitação, ficou comprovado que foi devidamente protocolado, autuado e numerado, em consonância com o disposto no artigo 38, *caput*, da Lei n.º 8.666, de 1993.

➤ **Análise Técnica sobre a Contratação – cabimento da modalidade de licitação.**

No âmbito da Administração Pública a regra que precede às contratações é a realização de procedimento licitatório.

Estamos diante da necessidade de contratação de empresa ou particular especializado a fim de ter disponível à MT PAR, quando da necessidade de efetuar o leilão de imóveis que serão propriedade da empresa, diante das regularizações das matrículas dos mesmos que está sendo processada.

O meio legal para venda de imóveis das empresas públicas é o Leilão, contemplado pelo art.22 §5º da Lei 8.666/93, onde a contratação da empresa leiloeira é efetuado pela modalidade de Pregão ou ainda através de credenciamento de empresa/pessoas físicas especializadas tecnicamente para tanto.

Ocorre que a mesma Lei elenca as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, previstas nos arts. 24 e 25, respectivamente, desde que presentes os requisitos nela estabelecidos.

O credenciamento é uma forma de contratação direta adotada pela Administração Pública. Possui como fundamento o *caput* do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, que prevê a possibilidade de contratação sem licitação prévia, nos casos em que exista inviabilidade de competição e sim da análise de requisitos considerando o objeto do credenciamento de profissionais.

No caso em análise, a inviabilidade decorre da necessidade da Administração em contratar com o máximo possível de particulares profissionais específicos, ou seja, considerando que todos os possíveis interessados poderão ser contratados, não há que se falar em competição para a escolha da melhor proposta através de procedimento licitatório.



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

“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 exclusivamente por um ou por outro, mas é prestado por todos.”

Assim, o credenciamento é uma forma de contratação direta adotada pela Administração pública, que possui como fundamento a inviabilidade de competição prevista no *caput* do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, onde a inviabilidade resulta na possibilidade de contratação de todos os interessados que atuam no ramo do objeto pretendido, desde que sejam atendidas as condições mínimas estabelecidas no regulamento.

O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores onde é lançado um chamamento público contendo um conjunto de procedimentos por meio dos quais a Administração credencia interessados em realizar determinados serviços, observando que o interesse público acaba sendo melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.

Apesar do credenciamento não estar previsto expressamente no rol do art. 25, por óbvio que se caracteriza como uma inviabilidade de competição pois:

- a) todos irão prestar o mesmo serviço;
- b) a remuneração é igual para todos e pré determinada pela Administração;
- c) todos os interessados do ramo objeto podem ser contratados, desde que atendam aos requisitos mínimos de qualificação; e,
- d) no final, todos serão contratados em igualdade de condições.

Adilson Abreu Dallari conceitua credenciamento como:

“o ato ou contrato formal no qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso, remuneradas diretamente pelos interessados, sendo que o resultado dos trabalhos desfruta de especial credibilidade, tendo o outorgante o poder/dever de exercer a fiscalização, podendo até mesmo extinguir a outorga, assegurados os direitos e interesses patrimoniais do outorgado inocente e de boa fé.”

Contudo, não se trata apenas de selecionar o participante, mas sim, de pré qualificá-lo desde que o interessado preencha os requisitos previamente determinados no ato convocatório.

No processo sob análise, os princípios norteadores do procedimento licitatório elencados no art. 3º da Lei n.º 8.666/93 encontram-se presentes, em especial requisitos de suma importância para se manter a lisura do certame.

O primeiro é a definição de critérios objetivos de qualificação, contendo a especificação das condições para habilitação, os documentos exigíveis para a habilitação técnica e os aspectos que serão levados em consideração para a escolha dos interessados em se credenciar para a execução do objeto. Isso sem falar na padronização contida nos anexos que oportuniza a todos os interessados apresentar suas pretensões à Administração Pública em igualdade de condições, possibilitando avaliar objetivamente o preenchimento, ou não, dos requisitos exigidos no ato convocatório.

O segundo ponto é quanto aos prazos, tanto para a apresentação dos documentos quanto da vigência do credenciamento, já que este tem por finalidade criar um cadastro de fornecedores para a finalidade de avaliação de imóveis, elaboração de projetos e confecção de laudos ambientais. No tocante ao prazo para a entrega de documentos, apenas orienta-se à área demandante que se estabeleça um lapso temporal condizente para que todos os possíveis interessados possam tomar conhecimento do ato convocatório e adotar as providências para cumprimento das exigências do certame.

O terceiro ponto que merece destaque especial é a necessidade, melhor dizendo, a obrigatoriedade de se credenciar todos os interessados que atendam as condições do

chamamento pois, como o fundamento do credenciamento é a inexigibilidade para futura contratação do profissional, entendemos não ser condizente declarar um vencedor já que haverá outros interessados que preencham igualmente os requisitos exigidos e que satisfaçam os interesses da Administração Pública. Ademais, não há que se falar em apresentação de propostas já que o valor a ser pago está previamente fixado pela Administração.

Por último, é a existência de critérios para a escolha do profissional credenciado para a execução do serviço, o que garante a igualdade entre os participantes.

Nesse sentido, impende registrar que o Tribunal de Contas da União vem aceitando perfeitamente a adoção de tal mecanismo para a contratação de diversos serviços, conforme consta do processo TCU 016.171/74 onde "o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços, e negociando-se as condições de atendimento, obtém melhor qualidade dos serviços, além do menor preço."

Baseado na situação fática dos autos, verificam-se presentes requisitos suficientes para a realização do procedimento licitatório para a contratação de serviços para realização de avaliação de bens imóveis, elaboração de projetos e emissão de pareceres técnicos na área ambiental, com base no art. 25 da Lei n.º 8.666/93.

Verifico que a opção pelo credenciamento, é o meio viável e necessário para a empresa, em virtude da inexistência de profissionais no rol de empregados da MT PAR para cumprir o papel pretendido, em leiloar imóveis de propriedade da empresa.

***Muito embora na TR esteja descrito que a base legal foi definida tomando como base a Instrução Normativa 83, tal instrumento já se encontra revogado, o setor ao confeccionar o edital e seus instrumentos deverá suprir a citação da IN nº17, no qual contempla a atividade de Leiloeiro e a fiscalização de suas atividades.**

➤ **Análise da Minuta do Edital e seus anexos.**

A análise da minuta de edital e seus instrumentos será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente no caso concreto – Lei n.º 8.666/93, Decreto 21.981/32 e suas alterações, e Instrução Normativa 17 de 05/12/2013.

No tocante à minuta de edital, encontra-se presentes os elementos essenciais e autorizadores à sua publicação, como: (i) do objeto;(ii) do edital e entrega de documentação;(iii) dos impedimentos;(iv) da análise dos documentos;(v) da inabilitação;(vi) do sorteio para ordem dos credenciados ;(vii) recursos no âmbito administrativo;(viii)do instrumento de credenciamento ; (ix) da vigência ;(x) do cancelamento do instrumento de credenciamento;;(xi) da remuneração do leiloeiro ;(xii) da habilitação jurídica ; (xiii) da habilitação técnica; (xiv) das obrigações do leiloeiro; (xv) obrigações do contratante ; (xvi) sanções ;(xvii) do foro ;(xviii) das disposições gerais; (xix) dos anexos.

Os anexos contemplam os seguintes compromissos:

- a) pedido de credenciamento;
- b) termo de compromisso do leiloeiro,
- c) declaração de infraestrutura;
- d) termo de sigilo e responsabilidade;
- e) instrumentos de credenciamento, em que contemplam todos os mecanismos de proteção jurídica da empresa.

Não verifico, portanto, óbice quanto as cláusulas do edital, pois contempla todos os pontos de regulamentação, e estando suas disposições de acordo com a legislação vigente, opina-se pela conformidade da minuta, ***com observação a alteração da legislação da atividade de pregoeiro.**

Ressalta-se ainda, que o fiscal do contrato deve aferir a cada demanda autorizada juntamente com a Gerência de Planejamento, Orçamento e Contabilidade todos os procedimentos e cumprimentos do objeto do Edital e contrato minuciosamente.

➤ **Conclusão**

Embora ainda não haja um regramento específico para o sistema do credenciamento, a prática é perfeitamente aceita pela jurisprudência e pelas orientações dos Tribunais de Contas já que a figura da inexigibilidade contida no art. 25 da Lei n.º 8.666/93 pode estar configurada na existência de fornecedor exclusivo ou na contratação de todos os interessados, vez que igualmente não haverá competição.

Ademais, o credenciamento neste caso desburocratiza o procedimento licitatório, além de ser economicamente viável ao erário, pois o valor a ser pago pela prestação do serviço já está previamente estabelecido pelo Poder Público.

Não menos importante, frise-se que a pretensão deduzida quanto ao leilão dos imóveis, toma como base a necessidade de fomentar recursos para a empresa.

Desse modo, considerando que o capital social poderá ser formado com contribuições em dinheiro ou em qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação em dinheiro (art. 7º da Lei nº 6.404/76 e inciso III do art. 997 da Lei nº 10.406/2002) e, ainda, que de acordo com o art. 22º da Lei nº 8.666/93, dentre outros.

Por fim,

a) recomenda-se a ampla publicidade do ato de convocação com vistas a abarcar o maior número possível de interessados para atendimento da convocação pois, caso contrário, estaríamos diante da descaracterização da inexigibilidade em decorrência da inexistência de competição.

b) Como apontamento a ser verificado pelo Presidente da Licitação/Credenciamento, muito embora estejam presentes os anexos, a verificação de necessidade de confecção de contrato específico com todos os termos legais para assinatura da empresa/PF, credenciadas, a fim de instrumentalizar de forma única os direitos e devedores dos contratantes, a fim de garantir a segurança da empresa quanto a possíveis irregularidades efetuadas pelos credenciados. Abordando os seguintes termos: (i) delimitação do objeto; (ii) embasamento legal e legislação aplicável; (iii) o preço pré fixado pela Administração Pública de acordo com a atividade que será

contratada; **(iv)** a vigência, que será de 12 (doze) meses, admitida a prorrogação por iguais e sucessivos períodos; **(v)** os encargos; **(vi)** as obrigações e responsabilidades das partes; **(vii)** da fiscalização contratual; **(viii)** as alterações (conforme previsto no art. 65 da Lei n.º 8666/93); **(ix)** a forma de comunicação entre as partes; **(x)** da publicidade; **(xi)** as sanções administrativas; e por último **(xii)** do foro.

c) Ainda como sugestão, caso o setor administrativo venha a analisar, o fato de que o presente edital dá a possibilidade de credenciamento de empresa/PF, apenas para leilão dos imóveis de propriedade da MT PAR, não autoriza, portanto, a sua extensão a outros órgãos da administração direta e indireta, sendo necessário se for o caso o aditamento para que contemple tal pretensão.

d). Seja publicada a Portaria de indicação do Fiscal do Contrato com todas as atribuições específicas ao controle do contrato;

e). Anexar cópia do edital de Credenciamento quando de sua publicação, ainda assim quando de seu resultado, a publicação do credenciamento definitivo em D.O.E.

Pelas razões expostas, s.m.j encontram-se presentes os elementos necessários para a formação do cadastro de fornecedores decorrente do ato de credenciamento, tendo sido objeto de análise os aspectos formais com base nos elementos fornecidos nos autos e na legislação vigente, não sendo pertinente analisar os critérios de conveniência e oportunidade.

É essa a manifestação que se faz sobre o tema, após as verificações apontadas para regularização venham os autos para reanálise e conclusão do parecer.

Cuiabá, 31 de março de 2016.


Adriana Kozoff
Assessora Jurídica
OAB/MT 16.372