



CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO CEARÁ

PARECER Nº SEI-44/2025 - CREMEC/DIR/DIREX/COJUR/ASSEJUR

Em 18 de agosto de 2025.

PROCESSO: 24.6.000003417-7 e 25.6.000008038-8

SOLICITANTE: COMISSÃO DE LICITAÇÕES.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. REGÊNCIA DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL. SELEÇÃO OBRIGATORIAMENTE MEDIANTE CREDENCIAMENTO OU PREGÃO. OPÇÃO ADMINISTRATIVA QUE DEVE SER DEVIDAMENTE JUSTIFICADA. REQUISITOS DO EDITAL DO CREDENCIAMENTO. REQUISITOS DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO. CRITÉRIOS E PARÂMETROS DE SELEÇÃO. REQUISITOS DE SELEÇÃO. PRAZO DE CREDENCIAMENTO. APROVAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE. FAVORÁVEL.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a esta ASSEJUR pela Comissão de Licitações deste Conselho Regional, cujo objetivo é a análise do presente processo de credenciamento para alienação de bem imóvel de propriedade deste CREMEC.

2. Os autos, exclusivamente eletrônicos, são os constantes *retro*. Importa à presente análise os seguintes documentos:

- a) Edital de Credenciamento 2904780;
- b) Laudo de avaliação de imóvel - antiga Seccional Cariri (sede São José) 1018997;

3. É a síntese do necessário.

II - ANÁLISE JURÍDICA

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de

legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

5. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

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.

6. De fato, presume-se que as especificações contidas no processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes do ente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Isto se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

7. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, sim, a cada um dos agentes observar se seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

8. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração. É este o entendimento do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme Enunciado BPC nº 5:

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.

9. Ultrapassados estes aspectos preliminares relacionados aos limites e abrangência do parecer jurídico ora exarado, passamos a tratar dos limites e instâncias de governança afetos ao presente expediente.

10. Inicialmente, é importante destacar que o serviço objeto do credenciamento, qual seja, a contratação de leiloeiro oficial para desfazimento de bens inservíveis à Administração contratante, não constitui atividade-fim do CREMEC, cabendo trazer à colação excerto do Parecer nº 865/2015/CJU-MG/CGU/AGU, exarado pela Consultoria Jurídica da União em Minas Gerais, veja-se:

A terceirização — conceito também oriundo da seara privada, embora, por vezes, utilizado na sua acepção ampliada a designar todo e qualquer serviço público delegado pela Administração ao particular — trata-se, na verdade, da locação de mão de obra ou a contratação de pessoal por interposta pessoa. [...]

Tais competências (atividades-fim) podem ser classificadas, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, como serviços públicos próprios ou impróprios. Enquanto aqueles consubstanciam atividades típicas de Estado, e, por isso, absolutamente indelegáveis (ex.: poder de polícia, definição de políticas públicas, etc); estes caracterizam serviços de interesse comum, que, embora relevantes, podem ser prestados diretamente pelo Estado, ou, indiretamente, mediante concessão, permissão ou autorização (ex.: serviços de telecomunicações, energia elétrica, transporte, etc.), mas não por meio de terceirização. [...]

Por isso, a terceirização mostra-se adequada às denominadas atividades-meio do ente público, ou seja, não coincidentes com as suas finalidades institucionais, mas tão somente instrumentais, também denominadas atos materiais ou de gestão, e que, por isso, são geralmente praticados em igualdade com o particular, sob a regência do Direito comum.

Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade

11. A contratação deve observar detalhamentos no tocante às providências em relação ao desenvolvimento nacional sustentável, com base nas descrições do objeto, no levantamento de mercado, na consideração da vantajosidade quanto aos aspectos discricionários, observado o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU e o Plano Diretor de Logística Sustentável, caso haja, relativamente ao que constar dos autos da contratação.

Planejamento da contratação - análise de minuta do edital

12. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII

do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

13. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

14. Em que pese o CREMEC não possuir Plano de Contratações Anual (PCA) e a não elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), cumpre destacar que tais instrumentos se aplicam, em regra, às contratações de despesa, notadamente para aquisição de bens e serviços, conforme previsto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 1/2019 e na Lei nº 14.133/2021. No presente caso, trata-se de procedimento de credenciamento voltado à alienação de imóvel público, o qual possui natureza distinta, uma vez que visa à geração de receita e não implica

dispêndio de recursos públicos. Ademais, verifica-se nos autos que há demonstração clara do interesse público envolvido na alienação, devidamente fundamentado nos documentos que instruem o processo, evidenciando que a medida atende ao princípio da eficiência administrativa e à adequada gestão do patrimônio público. Portanto, mesmo diante da ausência dos referidos instrumentos, o procedimento encontra respaldo legal e atende ao interesse público consagrado no caput do art. 37 da Constituição Federal.

15. Ademais, foi demonstrada a necessidade da contratação, seus requisitos, estimativas de quantidades, estimativa do valor da contratação com base nos referenciais legais, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências relacionadas à formalização do contrato, sendo a elaboração do Edital o instrumento que confere juízo de adequabilidade conclusivo da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

16. Em razão do exposto, observa-se adequação dos elementos com os requisitos constantes do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

17. Há também que salientar a necessidade de cumprimento dos requisitos necessários em TR, que inexistindo no presente caso em razão da natureza do procedimento de credenciamento de leiloeiros oficiais. Devem ser contemplados os seguintes elementos, conforme art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º [...] XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) 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;
- j) adequação orçamentária;

18. Em análise aos elementos necessários, verifica-se que o objeto encontra-se adequadamente descrito, sendo o credenciamento o meio para seleção de leiloeiro oficial que realize os procedimentos necessários a alienação do imóvel, com a avaliação, bem como elaboração de demais documentos pertinentes para a devida alienação. Outrossim, reputa-se o objeto como de natureza comum, em

vistas à definição do art. 6º, XIII, da NLLC.

19. A forma e critério de seleção do fornecedor cabe ser melhor demonstrada, em razão do objeto. Verifica-se que a unidade assessorada optou pela realização de credenciamento, com seleção dos habilitados mediante sorteio, com definição de sessões públicas de habilitação e de sorteio, preferencialmente em meio virtual, e que a opção encontra-se devidamente justificada. O sorteio como forma de seleção é a prática correta a ser adotada, em vistas à declaração de inconstitucionalidade do critério de antiguidade disposto no Decreto nº 21.981/1932, conforme Parecer nº 48/2012/DECOR/CGU/AGU:

21. Referido dispositivo cinge-se a reforçar a impossibilidade jurídica de se estabelecer como critério de escolha dos leiloeiros oficiais a mera antiguidade dos mesmos. A lista a ser fornecida pela Junta Comercial terá mero efeito informativo (§ 1º), e a contratação dependerá do caso em concreto, homenageando-se a regra da licitação (§ 2º). Não há nada de novo, portanto, mas apenas mero desenvolvimento da regra constitucional entabulada no artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

20. As informações sobre o regime de fornecimento dos serviços encontram-se suficientemente descritas no Edital do credenciamento, observado o não parcelamento do bem imóvel na seleção do fornecedor apto a leiloá-los.

21. Por sua vez, as condições de execução e pagamento, garantias e condições de recebimento do serviço, conforme exigido no art. 18, III, NLLC, encontram-se adequadamente descritas, contemplando as condições de execução e pagamento e ofertadas mutuamente e condições de recebimento do serviço, sendo certo que sua definição envolve juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador e pelos agentes públicos envolvidos.

22. Agora, passamos a tratar dos demais aspectos afetos à fase de planejamento.

23. Quanto à adequação orçamentária, deixa-se de indicar dotação orçamentária e elemento de despesas em razão do contrato que se originará do credenciamento caracterizar-se como de prestação de serviço e o ônus financeiro ficará a cargo do licitante interessado quando da realização do certame(Leilão)

24. Os requisitos específicos que agora serão analisados são aqueles depreendidos da leitura dos arts. 18 e 25 da NLLC. Inicialmente, considera-se acerca da vedação à restrição de participação de interessados no certame, que determina ser vedada a frustração do caráter do certame, sendo vedado também o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes, bem como a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

25. O agente público, portanto, não pode estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, trabalhista, legal, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que tange à moeda, à

modalidade e ao local de pagamento, entre outros, exceto se decorrente de determinação legal. Verifica-se, no caso concreto, que somente é possível a contratação de pessoas físicas ou empresários individuais, nos termos dos regulamentos da DREI/ME. Também não se verifica restrição a participação de interessados por ausência de previsão de exclusividade eventual para ME/EPP e equiparadas, em razão de não haver previsão de contratação de modalidades societárias distintas da de empresário individual ou da participação como pessoa física, nos termos do Decreto nº 21.981/1932, Decreto nº 11.878/2024, e Instruções Normativas DREI/ME nº 72/2019, 52/2022 e 88/2022, bem como do que consta do art. 966 do Código Civil e da sentença da Ação Civil Pública nº 1010169-71.2018.4.01.3803 que vincula a dotação de determinados critérios de seleção de leiloeiros oficiais pela administração pública federal. Em razão de tais normativos, igualmente inaplicável a adoção de cota reservada e adequado o afastamento do certame exclusivo para ME/EPP/equiparadas.

III - CONCLUSÃO

26. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica de prosseguimento do presente processo.

É o parecer. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Eliezer Forte Magalhães Neto, Advogado**, em 19/08/2025, às 13:51, com fundamento no art. 5º da [RESOLUÇÃO CFM nº2.308/2022, de 28 de março de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio de Padua de Farias Moreira, Coordenador Jurídico**, em 19/08/2025, às 14:11, com fundamento no art. 5º da [RESOLUÇÃO CFM nº2.308/2022, de 28 de março de 2022](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cfm.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **2918744** e o código CRC **96646C20**.



Av. Antônio Sales, 485 - Bairro
Joaquim Távora |
CEP 60135-101 | Fortaleza/CE -
<https://cremec.org.br/>



Referência: Processo SEI nº 25.6.000008038-8 | data de inclusão: 18/08/2025