



ANÁLISE E RESPOSTA DE IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

CRENCIAMENTO Nº 003/2024

ASSUNTO: RECURSO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

OBJETO: Chamamento público visando, ao final, o credenciamento de leiloeiros oficiais para a realização de leilões nas modalidades presencial, com a presença do leiloeiro no local marcado para realização do leilão e online/virtual simultaneamente, mediante demanda, destinados ao desfazimento de bens móveis inservíveis de propriedade da Prefeitura Municipal de Dois Riachos/AL, com o percentual de 5% (cinco por cento) sobre os valores arrematados, conforme especificado no termo de referência (Anexo I deste Edital).

IMPUGNANTE: LUCAS ANTUNES LEILOEIRO OFICIAL.

DATA: 21/10/2024 12:28 PM.

O **MUNICÍPIO DE DOIS RIACHOS/AL**, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MF nº 12.250.908/0001-32, com sede administrativa situada na Avenida Miguel Vieira de Novais, nº 100, Centro, Dois Riachos/AL, CEP: 57.560-00, por meio do Agente de Contratação, ou, conforme o caso, à Comissão de Contratação, vem, em razão da **IMPUGNAÇÃO** ao Edital do Credenciamento de número em epígrafe, proposto por **LUCAS RAFAEL ANTUNES MOREIRA**, Leiloeiro Público Oficial, portador da matrícula na JUCEAL número 04/2024, da cédula de Identidade número MG-11.670.601, e do CPF número 014.721.886-16, com endereço na Rua Matias Cardoso, nº 11, sala 205, Bairro Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG, CEP 30.170-050, Telefones (37) 3242-2001 / 99195-4610, e-mail: lucasleiloeiro@hotmail.com, apresentar as suas razões, para ao final decidir, como segue:

1. DA ADMISSIBILIDADE

À análise preliminar, cumpre analisar os requisitos de admissibilidade da presente impugnação, o qual foi apresentado via e-mail conforme registra-se, em caixa de entrada, aberta no dia 21 de outubro de 2024, as 12:28 PM.

Ressalta-se que a Impugnante registrou tempestivamente sua manifestação, conforme preceitua o art. 164, da Lei Federal nº 14.133/21. *In verbis*:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

De igual modo, cumpre analisar o Decreto nº 11.878, de 2024, mais especificamente em seu Artigo 16, §1º que assim vejamos:

Art. 16. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de credenciamento por irregularidade ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

§1º. A comissão de contratação responderá aos pedidos de esclarecimentos ou à impugnação no prazo de três dias úteis, contado da data de recebimento do pedido.



Portanto, considerando que a data agendada para o recebimento do credenciamento está designada para o dia 31/10/2024 as 13Hs (Horário de Brasília), resta tempestiva a presente impugnação.

2. DO RELATÓRIO

O Município de Dois Riachos/AL publicou o edital para a realização de processo de chamamento público para o credenciamento de Leiloeiro(a)s Oficiais, regularmente registrados na Junta Comercial do Estado de Alagoas, para prestação de serviços de alienação de bens móveis e imóveis, equipamentos permanentes e/ou materiais declarados inservíveis para o serviço público, conforme critérios, termos e condições estabelecidos no edital e seus anexos.

Publicado o Instrumento convocatório, **LUCAS RAFAEL ANTUNES MOREIRA**, leiloeiro Oficial acima qualificado apresentou impugnação, requerendo a suspensão retificação do mesmo.

Assim sendo, argumenta a impugnante, que a forma de classificação prevista no instrumento convocatório fere a competitividade do certame, pois veja que:

“A presente impugnação insurge-se contra a determinação de que a ordem de classificação da lista de leiloeiros credenciados deverá ocorrer de acordo com a ordem de protocolo dos requerimentos de credenciamento, por disposição dos itens “10.1” do Edital:

10.1. Caso haja mais de um credenciado, os serviços serão distribuídos pela Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento, de acordo com a ordem de credenciamento, em sistema de rodízio, de forma a permitir que todos os credenciados poderão ser chamados a executar os serviços.

A disposição que estabelece a ordem de classificação de acordo com a sequência de protocolo dos documentos revela-se uma previsão peculiar e incomum, suscitando, com o devido respeito, indícios de direcionamento e potencialmente limitando o campo competitivo.”

O impugnante alega que o critério de classificação privilegia os licitantes que moram no estado de Alagoas e/ou que obtiveram acesso antes ao edital, o que não quer dizer que tenham maior experiência ou melhores condições técnicas, mas privilegia profissionais exclusivos, direcionando a contratação a um profissional específico. O critério de classificação adotado pode sugerir um favorecimento para os licitantes classificados em primeiro lugar, já que podem ter tido acesso prévio ao edital.

Informou que inúmeros municípios já tiveram de alterar o edital para a adequação ao critério de sorteio. Por exemplo os municípios de Guarani de Goiás/GO, Padre Bernardo/GO, Visconde do Rio Branco/MG, Novo Brasil/GO, Itapaci/GO, Itambé do Mato Dentro/MG, Argirita/MG, Padre Paraíso/MG, Araçuaí/MG, Cláudio/MG e Cipó/BA.

Por derradeiro, o impugnante, requereu a Administração de Abster-se como critério de julgamento e/ou contratação a conforme a ordem de credenciamento junto à Prefeitura.

Assim, requereu que seja alterado o edital do procedimento alhures para redefinir que o ordenamento dos credenciados habilitados seja realizado mediante **SORTEIO** em ato público como critério de ordenamento entre os licitantes participantes do certame. Ocasão em que os Leiloeiros deverão ser devidamente convocados para acompanhar o sorteio pela republicação de novo Edital.

Este é o breve relatório, passamos a responder de forma objetiva.



3. DO DIREITO

3.1. DA ORDEM DE CREDENCIAMENTO E DE SUA NECESSÁRIA ADEQUAÇÃO.

Inicialmente, é preciso considerar a guarda Constitucional que impera sobre as licitações, compras e contratos da Administração Pública. O art. 37, inciso XXI, crava na Norma Maior a obrigatoriedade das compras públicas por meio de procedimento licitatório e dispõe sobre as garantias do certame, tanto para a Administração, quanto para os interessados em contratar com ela.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse sentido, tem-se que o processo licitatório, seja qual modalidade for, antes mesmo do edital, dos regulamentos e da própria Lei de Licitações, deve reverenciar, em absoluto, as premissas da Constituição Federal. Partindo-se desse ponto, destaca-se que o processo licitatório tem por missão constitucional a obrigação de assegurar igualdade de condições entre os concorrentes, garantir a manutenção das condições efetivas das propostas apresentadas e exigir a qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis para a consecução do fim pretendido.

Frise-se que o **Caput** do art. 37, antes de minudenciar as diretrizes do inciso XXI, alerta para a necessidade de se perseguir os princípios constitucionais da administração pública no fazer administrativo. O princípio da eficiência, incluído na **Carta Maior** pela Emenda Constitucional n. 19/98, escancara a pretensão reservada para a Administração Pública.

Nesse diapasão, não basta apenas praticar o ato, é preciso que ele alcance um fim determinado e produza efeitos jurídicos efetivos e eficientes e que possam, de maneira objetiva, realizar o interesse público. Por sua natureza, a licitação pública busca garantir exatamente o que se expôs. É a contratação mais vantajosa, por meio de procedimento isonômico, e que deve produzir bons resultados para a Administração Pública e para os Administrados.

Em relação ao critério de distribuição das demandas, necessário esclarecer que a Lei Federal nº14.133/21, exige que no Edital seja determinados critérios objetivos de distribuição da demanda, quando não houver a possibilidade de contratação simultânea de todos os interessados.

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

[...]

II - na hipótese do inciso I do **Caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

O decreto Federal nº11.878/2024 regulamenta o credenciamento ainda citando como um dos requisitos do Instrumento Convocatório a definição de critério de distribuição de demanda, deixando a discricionariedade da administração a definição do critério de escolha, **vejamos:**

Art. 7º O edital de credenciamento observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e conterá:



[...]

V - critério para distribuição da demanda, quando for o caso;

Nesse sentido, a administração inseriu como condição objetiva para distribuição das demandas de acordo com a ordem dos credenciados, sendo realizado rodízio entre os participantes de modo que todos sejam beneficiados com as demandas, mantendo a isonomia do certame.

Sobretudo, o Superior Tribunal de Justiça, através do RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.504 - SC (2022/0074452-0), definiu que a modalidade de contratação dos leiloeiros poderá ser através do credenciamento, consoante o art. 79 da Lei Federal nº14.133/21, devendo o Edital ser devidamente publicado e permanecer aberto para cadastro de qualquer interessado, **vejamos:**

RELATORA: MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENTE: EDUARDO SCHMITZ

ADVOGADOS: MATHEUS DE ANDRADE BRANCO - SC034585 PEDRO HENRIQUE ACADROLLI RIZZARDI - SC057674 MARIA CLARA NOGUEIRA PETRY - SC056729

RECORRIDO: ESTADO DE SANTA CATARINA

ADVOGADO: CÉLIA IRACI DA CUNHA - SC022774

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA MODALIDADE LEILÃO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA FORMA DE CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL PELO PODER PÚBLICO. INTELIGÊNCIA DO ART. 31, CAPUT E § 1º DA LEI N. 14.133/2021. **DIVULGAÇÃO PÚBLICA E PERMANENTE DE EDITAL DE CREDENCIAMENTO EM SÍTILO ELETRÔNICO.** OBRIGAÇÃO DECORRENTE DO ART. 79, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI N. 14.133/2021. INAPLICABILIDADE AOS CHAMAMENTOS PÚBLICOS REALIZADOS SOB A ÉGIDE DA LEI N. 8.666/1993. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO.

I – De acordo com o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 9.3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – Ausente ofensa ao art. 1.022 do CPC/15, uma vez que a Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes.

III – **O art. 31, caput e § 1º, da Lei n. 14.133/2021 faculta à Administração a designação de servidor para conduzir o procedimento licitatório na modalidade leilão, ou, ainda, a delegação da atividade a leiloeiro oficial, cuja seleção, nesse último caso, deve ocorrer, obrigatoriamente, mediante credenciamento ou pregão entre os auxiliares do comércio que preencham os requisitos do Decreto n. 21.981/1932, sem, no entanto, estabelecer juízo de precedência condicionada entre ambos os institutos, cabendo à autoridade competente eleger o instrumento adequado, com supedâneo em critérios de conveniência e oportunidade.**

IV – Embora o art. 79, parágrafo único, I, da Lei n. 14.133/2021 imponha a manutenção pública de edital de credenciamento em sítio eletrônico, de modo a permitir ao cadastramento permanente de novos interessados – obstando, por conseguinte, a fixação prévia de balizas temporais limitando o acesso de novos postulantes –, especificamente quanto à contratação de leiloeiros oficiais, tal normatividade somente incide quando presente prova cabal da opção administrativa por essa modalidade de seleção pública na vigência da Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas, porquanto ausente igual obrigação nas disposições constantes da Lei n. 8.666/1993.

V – Recurso Ordinário improvido.

Ademais, importante mencionar que este questionamento já foi analisado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no Processo TCE-PE nº 215288, que trata de medida cautelar requerida pela própria impugnante e, nesta feita, a medida cautelar foi negada tendo em vista a inexistência de elementos caracterizadores de um potencial dano ao erário, **veja-se:**



“Por tudo exposto, em exame sumário, próprio dos processos cautelares, diante dos apontamentos trazidos pelo Representante, em cotejo com as razões apresentadas pelo Interessado, bem como em face da ausência de receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, requisito essencial para a concessão de medida de urgência, estabelecida no art. 1º, da Resolução TC nº 155/2021, entendo por negar o pedido de medida cautelar.”

Deste modo, o certame reveste-se com amparo legal da legislação e jurisprudência. *In casu*, não há qualquer razão para se questionar os atos praticados no Município de Dois Riachos, pois, a publicidade dos atos administrativos foi plenamente cumprida quando da devida e comprovada publicação no Diário Oficial da União, Diário Oficial dos Municípios do Estado de Alagoas, Jornal de Grande Circulação e Portal de Transparência do Município, bem como o critério de distribuição das demandas atende de forma objetiva aos critérios estabelecidos na Lei Federal nº14.133/21.

4. DA ANÁLISE DO MÉRITO

4.1. DOS FUNDAMENTOS

Analisando a peça impugnatória apresentada, cabe pontuarmos inicialmente que o instrumento convocatório é o meio pelo qual a administração pública convoca os interessados ao certame, bem como expõe as regras a serem adotadas durante todo o procedimento, no intuito de garantir a segurança e isonomia de todos os participantes.

A Constituição Federal brasileira determina que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput), dentre outros princípios. Explicita ainda a Constituição a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI).

Dentre as principais garantias, pode-se destacar a vinculação da Administração ao edital que regulamenta o certame licitatório. Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari: a “licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”.

Por tal princípio entende-se, que **sempre que houver conflito entre um particular e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público**. Essa é uma das prerrogativas conferidas a administração pública, porque a mesma atua por conta de tal interesse, ou seja, o legislador na edição de leis ou normas deve orientar-se por esse princípio, levando em conta que a coletividade está num nível superior ao do particular.

Cabe à administração pública, no seu dia-a-dia, interpretar o interesse público, para aplicar as hipóteses da realidade viva e dinâmica.

As exigências editalícias devem caracterizar-se, em essência, como um processo competitivo direcionado a dois objetivos a serem perseguidos em qualquer procedimento de licitação: selecionar a proposta mais vantajosa para a instituição e assegurar aos possíveis interessados, tratamento isonômico.



O próprio IMPUGNANTE menciona em seu pedido o Decreto Federal nº 11.878 de 2024, que nos revela que a forma como será regido o processo, será de acordo com o previsto em edital, estipulando que o edital deverá conter o critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso.

Além disso, a referida norma, ao tratar dos critérios para ordem de contratação dos credenciados, assentou que na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, a convocação dos credenciados para contratação será realizada de acordo com as regras do edital, respeitado o critério objetivo estabelecido para distribuição da demanda, o qual deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados.

Podemos ainda trazer à baila um dos princípios que regem o processo licitatório, em seu artigo 5º previsto na lei 14.133/21 o qual trata o princípio da vinculação ao edital, **vejamos:**

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Pode-se também apontar que a própria existência do credenciamento ultrapassa a competição¹, haja visto que nesse tipo de procedimento não há possibilidade de competição, pois qualquer empresa que preencha os requisitos do Poder Público estará apta para contratação.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) define credenciamento como o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados².

Ressalte-se que as condições ou requisitos estabelecidos pela administração não podem visar selecionar uma proposta mais vantajosa ou classificar os melhores fornecedores. Como seria possível definir uma métrica objetiva prévia para, dentre os aptos, a administração chamar primeiro aqueles com melhor pontuação? Há inclusive vertente que defenda que se não for possível contratar todos de uma vez, o chamamento deve ser feito, por exemplo, por meio de sorteio ou de outro critério que não envolva uma ordem baseada em pontuação, para que não se caracterize uma contratação direta indevida. Entretanto, o Tribunal de Contas da União – TCU³ aduziu que “não viola o princípio da isonomia a utilização de critérios técnicos objetivos, mediante pontuação, para definir preferência em contratações decorrentes de credenciamento”.

¹ “(...) admite-se o credenciamento 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. Para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido” - TCU - Acórdão nº 351/2010.

² Art. 6º (...)

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

³ TCU – Acórdão n.º 533/2022 – Plenário.



Ainda pode-se apontar que a administração avaliou e levou em consideração, na escolha da forma de contratação e os critérios de seleção dos leiloeiros, a necessidades de credenciar os primeiros a apresentarem os seus documentos para tal serviços, haja vista da necessidade de esvaziar o pátio onde fica os veículos a serem leiloados.

O primeiro credenciado, tomaria as medidas cabíveis para que o serviço fosse prestado de uma forma mais ágil e benéfica para o Município.

Além do mais, as regras adotadas para contratação, são definidas pelo Município, o mesmo avaliou todas as instruções sobre o cadastramento.

E todas as medidas tomadas nesse credenciamento, está em conformidade com a Lei Federal 14.133/2021 e IN 52/2022.

Diante dos parâmetros que a Administração usou bem como do interesse público existente na aquisição para definição do prazo de entrega, ficam mantidos os termos do edital publicado.

5. CONCLUSÃO

I - Por todo o exposto, em relação à impugnação apresentada pelo Leiloeiro **LUCAS RAFAEL ANTUNES MOREIRA**, conhecemos a mesma para negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Edital do Credenciamento 003/2024.

II - Que o presente julgamento, juntamente com a peça impugnatória apresentada, seja anexado ao processo principal;

III - Que seja ainda disponibilizado o presente julgado à interessada.

Nos termos do parágrafo único, do art. 164, da Lei Federal nº 14.133/21, a resposta à impugnação será divulgada em sítio eletrônico oficial.

Dois Riachos/AL, 24 de outubro de 2024.

DVISON GUSTAVO DA SILVA

Comissão Permanente de Contratação – Presidente
Portaria nº 11/2024 de 24 de janeiro de 2024

MARIA DE JESUS LUCINDO DOS REIS

Comissão Permanente de Contratação – Integrante
Portaria nº 11/2024 de 24 de janeiro de 2024

ANTÔNIO CARLOS DE SIQUEIRA

Comissão Permanente de Contratação – Integrante
Portaria nº 11/2024 de 24 de janeiro de 2024