

Curitiba/PR, 27 de outubro de 2025.

1

**Ao**

**MUNICÍPIO DE SELBACH - RS**

A/C Agente de Contratações

**REF.: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 01/2025**

**HELICIO KRONBERG**, leiloeiro público oficial, devidamente matriculado perante a Junta Comercial e Industrial do Estado do Rio Grande do Sul, sob o nº 508, inscrito no CPF sob nº 085.187.848-24, e-mail: hirlene@kronbergleiloes.com.br, vem com o devido respeito, perante Vossas Senhorias, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Licitação em epígrafe, nas razões de direito que abaixo segue:

**1. PRELIMINARES.**

Inicialmente, é de fundamental relevância aludir que princípio da motivação surge como mais um instrumento de garantia da Administração e dos administrados quanto ao atendimento do interesse público, revestindo-se, de certo modo, em uma forma de publicidade da vontade da Administração estampada nos seus atos.

Nesse sentido, é válida a menção ao disposto no art. 50 da Lei nº 9.784/99, o qual estabelece que a razão e os fundamentos de qualquer decisão administrativa que implique restrições a direitos dos cidadãos devem obrigatoriamente ser explicitados.

Deste modo, em observância ao Princípio Constitucional de petição concebido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inc. LV, devem ser conhecidas as premissas aqui arguidas, e em hipótese de não provimento, que tenha o devido retorno originado pelo embasamento jurídico pertinente a tanto.



## **2. TEMPESTIVIDADE.**

Nos termos da legislação vigente, em especial o art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer interessado é parte legítima para impugnar o presente Edital, desde que a impugnação se fundamente na irregularidade da aplicação das normas pertinentes. Considerando que o Edital de Credenciamento tem vigência por tempo indeterminado, tem-se a presente impugnação por tempestiva.

2

## **3. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO.**

### **3.1. CRITÉRIO DE ORDENAMENTO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. CREDENCIAMENTO. INCOMPATIBILIDADE DE PROCEDIMENTO.**

O Município de Selbach/RS, lançou edital de Credenciamento, visando a contratação de Leiloeiro Público Oficial, para proceder a prestação dos serviços de alienação de bens móveis e imóveis de sua propriedade.

Diante disso, não havendo dúvida de que a administração pública busca os serviços de leiloaria por inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, inciso IV da Lei Federal nº 14.133/2021, vejamos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

IV – objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

Vale pontuar que a expressão inviabilidade de competição, deve ser interpretada de maneira ampla, ao passo que poderá permitir a contratação de todos aqueles interessados em participar do certame publicado de modo isonômico.

Porém, após análise minuciosa do edital, este impugnante verificou que houve inconsistências na confecção do mesmo que precisam ser sanadas para o bom andamento do certame, conforme ficará demonstrado a seguir.

O que se busca é a padronização do procedimento de seleção de forma equânime e justa a todos os profissionais leiloeiros, com vistas a atender não apenas aos interesses desses profissionais, mas também ao interesse público (economicidade e eficiência), vedadas qualquer espécie de exigência desmedida, favorecimentos ou direcionamentos que firam a impessoalidade que se exige da Administração Pública.



Todavia, isso não acontece no procedimento em questão, uma vez que se verificou que o critério da seleção da ordem de prestação dos serviços, será conforme as condições descritas no item 10 do Edital e 2 o Termo de Referência, vai de encontro aos princípios norteadores das contratações públicas inerentes a legalidade, impessoalidade, igualdade, eficácia e segurança jurídica.

#### 10. CLASSIFICAÇÃO E CONTRATAÇÃO

10.1. A classificação será elaborada tendo pro critério a **ordem** de credenciamento dos(as) leiloeiros(as) oficiais.

10.2. A contratação do Credenciado(a) para a prestação dos serviços deverá obedecer a classificação, conforme **ordem** de credenciamento.

10.3. As contratações para a realização dos leilões durante o prazo de vigência do credenciamento deverão obedecer ao critério de rodízio, obedecendo a classificação estabelecida, iniciando pelo primeiro Credenciado(a).

Largo Adolfo Albino Werlang, 14, licitacao@selbach.rs.gov.br - Fone 54 3387 1144  
CEP 99.450-000 – Selbach, RS

#### 2. DO CRITÉRIO DE ESCOLHA

2.1. A distribuição da demanda que surgir durante o período de vigência do presente credenciamento será realizada da seguinte forma:

2.1.1 Não haverá escolha de proposta mais vantajosa, posto que as condições de execução e os valores da remuneração são previamente estabelecidos pela Prefeitura Municipal de Selbach-RS, o que caracteriza a inviabilidade de competição.

2.1.2 A distribuição dos serviços dar-se-á pela **ordem** de credenciamento, ocorrendo em sequência até que esgotadas as opções se recomeça ao primeiro credenciado novamente.

### 3.2. ORDEM DE CREDENCIAMENTO

A ordem de prestação de serviço de acordo com a ordem de cronológica dos leiloeiros habilitados se revela uma previsão ilegal, o que com a devida vênia, estimula a competição para entregar os documentos em primeiro lugar, no sentido de haver uma real chance da prestação de serviço, se mostrando assim um critério subjetivo.

Ora, o objetivo do chamamento público não é eleger o Leiloeiro mais ágil e sim dentre aqueles que cumprem os requisitos do edital. A escolha "por ordem de credenciamento" é um critério desarrazoado à luz da exigência de não competitividade do credenciamento, sendo que, a administração pública pode incorrer em abuso do poder regulamentar, na medida em que poderá conferir vantagem injustificada ou direcionamento.



Nesse sentido, é importante atentar-se ao cumprimento dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da probidade administrativa, da economicidade, do julgamento objetivo e da celeridade e distribuição da demanda, quando conclui que o credenciamento não tem caráter competitivo, para assim não estabelecer um critério de rodízio que estimula a competição entre os participantes.

Ademais, certo é que à administração pública é vedada a estipulação de regras que possam restringir as condições de participação dos licitantes que atendam aos requisitos para prestação dos serviços requeridos no certame.

Tal critério se mostra ilegal à medida que vai de encontro ao que prevê o art. 9º da Lei nº 14.133/2021, alínea “b”, vejamos:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

**I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:**

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

**b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;**

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.  
(grifo nosso)

Cabe ressaltar ainda, que a forma de seleção dos credenciados se mostra ilegal à medida que não dispõe de critério objetivo de distribuição das ordens de serviço, assim como **incentiva a competição para credenciar-se em primeiro lugar**. Nesse sentido não há de se falar em “competição saudável” uma vez que esse não é o objetivo do procedimento auxiliar de credenciamento.

Neste íterim, vale pontuar que a expressão inviabilidade de competição, deve ser interpretada de maneira ampla, ao passo que poderá permitir a contratação de todos aqueles interessados em participar do certame publicado.



Jorge Ulisses Jacoby<sup>1</sup> ensina que *“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação.”*

5

Da mesma maneira, cabe arrazoar o que dispõe o Acórdão nº 1092/2018 – PLENÁRIO TCU, que preceitua o seguinte:

“No credenciamento, todos os interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, não devendo ocorrer a relação de exclusão. **Nesse sistema não há que se competir por nada**, forçando-se reconhecer, por dedução, a inviabilidade de competição e a inexigibilidade de licitação pública, sendo o sorteio eletrônico a forma mais equânime de seleção.” (grifamos)

Noutro norte, verifica-se que o edital não demonstra qual será o critério de desempate na hipótese de dois licitantes credenciarem-se em momentos exatamente iguais, o que dá margem para afronta aos princípios basilares da administração pública, comprometendo a segurança jurídica do processo, segundo a Lei nº 14.133/2021:

Art. 9º 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**. (grifo nosso)

Ainda a Lei 14.133/2021 dispõe em seu artigo 5º:

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

<sup>1</sup> Coleção de Direito Público. 2008. Pg 538



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). (grifo nosso)

Desse modo, com o intuito de assegurar a igualdade de condições aos licitantes e promover a transparência e eficiência do certame, pugna-se pela retificação do edital, no que se refere à escolha de "sorteio" como forma de selecionar a ordem de convocação dos credenciados.

### **3.3 DO SORTEIO COMO CRITÉRIO PARA DISTRIBUIÇÃO DOS SERVIÇOS.**

Inicialmente, não havendo dúvidas de que a administração pública busca os serviços de leiloaria, no caso em análise, salienta-se que para que objetivo do Credenciamento dos Leiloeiros seja alcançado, imperioso que a sistemática adotada pelo edital, não infrinja a legislação em vigor, nem mesmo contenha nenhum tipo de afronta a Lei de Licitação, e qualquer tipo de direcionamento capaz de ferir os princípios da impessoalidade, da moralidade, do julgamento objetivo, da igualdade e da isonomia entre os participantes.

Feitas estas considerações, imperioso se faz consignar que a Lei nº 14.133/2021, prevê que em todo procedimento licitatório no edital deverá estar, de antemão, descrito de forma inequívoca, dentre outros requisitos, o critério para julgamento com disposições claras e parâmetros objetivos.

A priori insurge-se este Leiloeiro Público, ora impugnante, contra o disposto no edital, através de pedido de esclarecimento, que estabeleceu como critério para distribuição dos serviços, a ORDEM CRONOLÓGICA DE CREDENCIAMENTO dos licitantes.

Nesse contexto, o doutrinador Hely Lopes elucida o raciocínio acerca da licitação dizendo que: "como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos". Atuar em desconformidade diante de tais preceitos é imoral e discriminatório.

Vale pontuar que a expressão inviabilidade de competição, deve ser interpretada de maneira ampla, ao passo que poderá permitir a contratação de todos aqueles interessados em participar do certame publicado de modo isonômico.

Mesmo a constituição Federal determinando a exigência de licitação para a contratação pela administração pública, nota-se que coube as leis ordinárias regulamentarem as exceções do texto constitucional (art. 37, XXI, - CF1).





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

7

Parece claro que, se a Administração convoca profissionais dispondo-se a contratar os interessados que preencham os requisitos por ela exigidos, e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento, também estamos diante de um caso de inexigibilidade, pois, de igual forma, não haverá competição entre os interessados. Esse método de inexigibilidade para a contratação de todos é o que a doutrina denomina de Credenciamento.

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.

Vade Mecum de Licitações e Contratos”, 1ª ed, fls. 786 e 787.

Logo, resta incontroverso que o credenciamento pode ser utilizado para contratação de serviços, desde que exista a impossibilidade de competição e a busca pelo maior número de credenciados.

Contudo, não é o que ocorre no presente caso, isto porque o critério de seleção da prestação de serviços baseado na ordem de protocolo da documentação se mostra incompatível e contrário as disposições constitucionais bem como desrespeita igualmente a matéria específica de licitações, pelos seguintes motivos.

Vale dizer que a Ordem Constitucional que reflete diretrizes sobre a legislação de Licitações em todas as esferas, tem orientação bem diversa do edital, vejamos:



**Art. 3º (...) § 1º É vedado aos agentes públicos:**

***I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991. (grifo nosso)***

8

A mácula ao princípio da legalidade taxativa, na referida cláusula editalícia é evidente, motivos pelos quais, requer-se a suspensão e a futura retificação do Edital de credenciamento em consonância com as normativas de regência.

Deste modo, à luz da impessoalidade, o critério adequado para a realização de ordenamento dos credenciados é o **sorteio** no qual todos os leiloeiros habilitados em um determinado período terão a mesma chance de contratação eis que todos estão em situação de igualdade, tendo a mesma chance de serem selecionados para atender a demanda.

Ora, o **objetivo da realização do sorteio é intencionalmente excluir a vontade da administração pública na escolha de quem deverá ser contratado** justamente para impor a isonomia de tratamento entre os interessados. Logo, a realização de sorteio mostra-se necessária e perfeitamente cabível.

Outrossim, em recente decisão exarada pelo douto juízo da comarca de Cambará/PR, a despeito de procedimento licitatório de igual teor, nos autos do Processo nº 0001061-69.2021.8.16.055, onde atesta que seguindo o entendimento do TJPR, o sorteio é o método que melhor atende aos princípios constitucionais, aos quais a Administração Pública está vinculada, conforme segue:

**1.** Trata-se de "*mandado de segurança*" impetrado por HELCIO KRONBERG LEILOEIRO PÚBLICO OFICIAL em face de ato supostamente ilegal atribuído a MAYKON PEREIRA MOREIRA, Presidente da Comissão de Licitações, vinculado ao município de Cambará e ao MUNICÍPIO DE CAMBARÁ. Alega, em síntese, que: *a)* os impetrados publicaram edital de credenciamento para contratação de leiloeiro público oficial devidamente matriculado na Junta Comercial do Paraná – JUCEPAR; *b)* extrai-se do ato convocatório que a remuneração do leiloeiro se dará nos termos do parágrafo único do art. 24 do Decreto Federal n.º 21.981/32, e a definição da ordem de





prestação de serviços se dará na forma descrita no item 8 do edital, isto é, mediante ordem de cadastro; e

c) à vista disso, levando em consideração que tal critério claramente incentiva a competição entre os interessados, o impetrante apresentou impugnação ao respectivo edital, a qual foi indeferida.

(...)

**Esse critério, além de não previsto na legislação, ofende potencialmente a isonomia entre os credenciados. Isso porque não garante plena aleatoriedade em relação, simultaneamente, aos objetos do contrato e aos contratados. Com o sorteio, não há jamais qualquer dúvida de que o contratado escolhido o foi sem qualquer direcionamento de objeto específico, porque não se sabe, de antemão, quem será o sorteado.**

**Isso porque, embora, com a "ordem de cadastro", fique garantida a não repetição de contratados, não há garantia de escolha aleatória dos próprios objetos de cada contratação.**

(...)

Nesse contexto, não há outra solução senão a concessão da liminar, para o fim de suspender o procedimento iniciado pelo EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 01/2021 (PROCESSO Nº 252/2021) (mov. 1.4) até final decisão deste mandado de segurança. (grifamos)

Da mesma forma é a decisão exarada no Acórdão nº 2159/24 – Tribunal de Contas do Paraná:

Representação da Lei de Licitações. Chamamento Público. Credenciamento. Leiloeiro Oficial. **Classificação pela ordem cronológica dos credenciamentos. Possível prejuízo à prestação isonômica. Rodízio potencialmente ineficaz.** Presença dos requisitos cautelares. Ratificação de medida cautelar.

(REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 n.º 489468/2024, Acórdão n.º 2159/2024, Tribunal Pleno, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 24/07/2024, veiculado em 30/07/2024 no DETC) (grifamos)

Diante dessa explanação, importa salientar que vários Estados da Federação, editaram regulamentação para o Credenciamento com base na Nova Lei de Licitações, estabelecendo assim, os critérios para a ordem de prestação de serviços nos Credenciamentos.



Vejamos o que determina o Decreto nº 10.086/2022 do Estado do Paraná:

**Art. 257.** Na hipótese de contratação paralela e não excludente, caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas, o edital conterá objeto específico e deverá observar o seguinte:

(...)

§ 3º As demandas, para a hipótese do caput deste artigo, caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a execução do serviço ou fornecimento do bem, serão providas por meio de **sorteio** por objeto a ser contratado **de modo que seja distribuída por padrões estritamente impessoais e aleatórios**, que formará uma lista para ordem de chamada para a execução de cada objeto, observando-se sempre o critério de rotatividade e os seguintes requisitos:

I - os credenciados serão chamados para executar o objeto de acordo com sua posição na lista a que se refere o § 2º deste artigo. (grifamos)

De igual sorte, o Distrito Federal estabeleceu normas sobre o Credenciamento através do Decreto nº 44.330/2023, no seu artigo 177, onde não resta dúvidas que o critério a ser adotado para seleção de ordem de prestação de serviço é o sorteio.

Equitativamente, o TCE/GO, por meio do Ofício Circular 15/2023 orientou os municípios daquele estado que a forma de escolha mais adequado é o sorteio.

O critério mais indicado é a **realização de sorteio** quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, como no caso do leilão, acrescido de rodízio entre os credenciados, conforme entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União exposto no Acórdão nº 1092/2018 – Plenário e em vários julgados recentes do TCMGO. (grifamos).

Ainda sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, através da Nota Técnica nº 12/2024, entende:

**O sorteio é um dos critérios já utilizado e ratificado em deliberação do TCU para a alocação das demandas aos credenciados.** O TCU reconhece que a utilização do sorteio confere uma maior isonomia e impessoalidade à seleção, por ser um método caracterizado pela aleatoriedade. A utilização de sorteio também é admitida por outros Tribunais de Contas nacionais:



A insurgência que incide sobre possível inconformidade dos critérios de distribuição dos serviços na hipótese de haver mais de uma empresa credenciada não prospera.

A cláusula impugnada prevê que os laboratórios que forem credenciados terão cotas para realização dos exames, determinadas pela Secretaria Municipal de Saúde, através de sorteio na presença dos interessados.

[...]

A questão demonstra merecer o mesmo tratamento atribuído pela r. decisão mencionada, pois, **tratando-se de credenciamento, o sorteio público instituído se revela como um instrumento idôneo para garantir o tratamento isonômico e objetivo no procedimento de distribuição da demanda**, na hipótese de mais de uma empresa vier a ser habilitada.

(TCE/SP - TC-003055/989/13-1 - Tribunal Pleno - Sessão: 11/12/2013).

A matéria submetida ao Plenário versa sobre a possibilidade de realização de credenciamento para a contratação de leiloeiros por parte deste Tribunal de Contas, com classificação dos credenciados mediante sorteio, para a posterior alienação de veículos e, eventualmente, de outros bens móveis de propriedade deste Tribunal de Contas por meio de leilão.

[...]

Por conseguinte, em consonância com os fundamentos e conclusões apresentados pela Diretoria Jurídica e pelo Ministério Público de Contas, **considero que a contratação da forma proposta, mediante credenciamento, com a classificação dos leiloeiros mediante sorteio, respeita os princípios da licitação e se mostra em conformidade com a ordem constitucional e com a legislação estadual vigente.**

[...]

Na oportunidade, determino ainda o retorno dos autos à Diretoria Administrativa para a retificação da minuta do Edital e do Termo de Referência, a fim de que passe a constar do expediente o fundamento que ampara o modo de seleção dos credenciados, qual seja, o sorteio, com regras que garantam a aleatoriedade do resultado, efetuando-se as adaptações pertinentes para tanto.

(TCE/PR - Acórdão n. 2762/22 - Tribunal Pleno).

Nessa mesma esteira, traz-se à baila excerto do voto da Conselheira Substituta Daniela Zago Gonçalves da Cunda, proferido no Processo n. 015647-02.00/24-5, relativo à Representação contra o Executivo Municipal de Teutônia, acolhido por unanimidade pela Segunda Câmara, na Sessão de 25-09-2024:

Quanto ao critério de classificação por ordem de credenciamento, importa considerar que a legislação vigente e a jurisprudência orientam a adoção de critérios que assegurem a imparcialidade e a equidade nos processos licitatórios.



Nesse sentido, o **sorteio, como método de classificação, apresenta -se como uma alternativa mais objetiva e isonômica**, especialmente em certames com elevado número de participantes, evitando qualquer indício de favorecimento ou direcionamento na contratação. Além disso, o sorteio contribui para a transparência do processo, fortalecendo a confiança dos participantes na lisura do certame.

Assim, entendo que o critério de ordem cronológica para a classificação dos credenciados deve ser afastado em futuros certames, devendo o órgão auditado ser instado a adotar o **sorteio** como método isonômico e transparente.

Ante o exposto, em anuência ao Agente Ministerial e pelos fundamentos ora expostos, VOTO:

a) Por recomendação ao Executivo Municipal de Teutônia, para que, em futuros certames com objeto similar, especialmente na hipótese de haver mais de um interessado, **adote o critério de sorteio para a definição da ordem de convocação dos credenciados, a fim de garantir a isonomia e transparência no certame;**  
(...) (grifamos)

De igual sorte é a recomendação também é dada pelo Tribunal de Contas da União TCU em casos como este:

**No credenciamento**, todos os interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, não devendo ocorrer relação de exclusão. **Nesse sistema não há que se competir por nada, forçando-se reconhecer, por dedução, a inviabilidade de competição e a inexigibilidade de licitação pública, sendo o sorteio eletrônico a forma mais equânime de seleção** (Acórdão 1092/2018 Plenário, Relator: Walton Alencar Rodrigues. Decisão em 16/05/2018). (Grifou-se)

O processo de sorteio é geralmente bastante célere, especialmente em situações em que há um grande número de candidatos, contribuindo para a transparência e eliminando arguições de direcionamento da contratação ou de violação da isonomia.

A escolha do Leiloeiro por ordem de sorteio assegura de forma basilar a lisura do edital, afastando desconfiças que possam pairar quanto a eventuais favorecimentos de leiloeiros pela antecipação de informações, que lhes garantam as primeiras posições na ordem de chamamento.

Conforme leciona Oliveira, o mandamento constitucional do DEVER DA EFICIÊNCIA, disposto no art. 37, caput, incutido à Administração Pública, é bem mais amplo do que a razoável noção de eficiência econômica, devendo considerar dentre outras noções igualmente fundamentais, a noção de confiança.



A Administração, portanto, deve também ser eficiente em facilitar a transparência e garantir aos Administrados a retidão de seus editais de forma proativa, independentemente de qualquer provocação, assegurando assim a segurança jurídica do processo.

Diante do exposto, uma vez que efeitos práticos de tais critérios de classificação resultem em uma injusta ordem de designação e o rodízio entre os leiloeiros, o presente edital merece ser suspenso para fins de readequação, adotando como critério de distribuição das demandas o sorteio, sob pena de nulidade.

#### **4. DOS PEDIDOS.**

Com base nas razões apresentadas, requer:

- a)** Seja deferida a presente impugnação ao Edital, por ser cabível e tempestiva;
- b)** Que seja rejeitado o critério de seleção pela ordem de credenciamento,;
- c)** Seja adotado o sorteio, como critério de ordem de designação para o rodízio dos leiloeiros Credenciados;
- d)** Seja suspensa esta licitação para que sejam adequadas as inconsistências acima apontadas, devendo o Edital ser novamente publicado, sob pena de nulidade da licitação.

Nestes termos

Pede e espera deferimento

HELICIO  
KRONBERG:0851  
8784824

Assinado de forma digital  
por HELCIO  
KRONBERG:08518784824  
Dados: 2025.10.27 19:17:03  
-03'00'

**HELICIO KRONBERG**  
*Leiloeiro Público Oficial*





**Processo nº 16025-0200/24-4**

### **Parecer CT Coletivo nº 3/2025**

A administração pública, para alienar seus bens, deve utilizar-se, obrigatoriamente, da modalidade de licitação denominada Leilão, conduzido por servidor público ou leiloeiro público oficial, sendo este último selecionado por Credenciamento ou licitação na modalidade Pregão. Critérios e condições para tais ações. Possibilidade de contratação de plataforma eletrônica para a realização do leilão e atividades acessórias. Art. 6º, XL, 31, 76 e 77, todos da Lei Federal nº 14.133/2021. Decreto Federal nº 21.981, de 19 de outubro de 1932. Instrução Normativa DREI/ME Nº 52, de 29 de julho de 2022, do Ministério da Economia.

Diante de diversas contestações nas contratações de leiloeiros no âmbito de vários municípios de nosso estado, tal como a analisada nestes autos, o Conselheiro Cezar Miola solicitou, incidentalmente, **Parecer** a esta Consultoria, com fulcro no o art. 110, § 1º do Regimento Interno, sobre a **forma de seleção e contratação de leiloeiros oficiais para a realização de venda de bens públicos** (doc. 6248207). Para essa tarefa foi determinado o prazo de 60 (sessenta) dias e relacionados os **quesitos mínimos** a serem observados:

- 1 – O § 1º do artigo 31 da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê que a contratação de leiloeiros oficiais pode ser levada a cabo por meio de credenciamento ou de pregão. Quais fatores podem orientar a decisão entre essas opções, assegurando a observância aos princípios que regem a Administração Pública?
- 2 – Em processos de credenciamento ou licitação, quais critérios de julgamento são mais adequados para contratação de leiloeiros oficiais? Existem riscos jurídicos de se optar pelo critério de “maior desconto nas comissões”? Em caso de resposta afirmativa, quais limites e parâmetros para que o aludido critério não comprometa a qualidade e a viabilidade dos serviços?
- 3 – Quais diretrizes são recomendadas para evitar conflitos de interesse entre o leiloeiro contratado e participantes de leilões públicos? Esse ponto é especialmente importante em contextos em que o leiloeiro possua vínculos anteriores com o ente contratante ou com licitantes.





4 – Quais requisitos mínimos são recomendáveis para constarem nos editais de credenciamento de leiloeiros oficiais? Como garantir que tais requisitos respeitem a isonomia e evitem restrições indevidas, assegurando também a qualidade dos serviços?

5 – A contratação de softwares para gerenciar leilões é permitida na Administração Pública? Em caso afirmativo, em que condições? Ademais, é juridicamente viável que a forma de pagamento às empresas responsáveis por esse serviço se dê por meio de percentual sobre o valor das arrematações?

6 – Em processos de contratação de leiloeiros oficiais, a exigência de Alvará de Licença pode ser considerada necessária? Caso afirmativo, há diretrizes sobre como essa exigência deve ser incluída nos editais de forma a não ferir o princípio da isonomia?

Por fim, em seu despacho, o Conselheiro registra que “esses quesitos representam os pontos básicos identificados, cabendo à Consultoria Técnica, em sua análise, considerar outras questões que se mostrem pertinentes ao tema em exame”.

#### **I) Panorama das opções da administração pública relacionadas à alienação de bens**

A CRFB, no inciso XXI do seu art. 37, determina o procedimento de licitação pública em igualdade de condições a todos os concorrentes para as alienações de bens da administração pública, ressalvados os casos especificados na legislação.

Na realização desse procedimento, devem ser respeitados 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 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)<sup>1</sup>.

Para alienação de seus bens móveis e imóveis, a administração pública deve valer-se obrigatoriamente do procedimento denominado **Leilão** que, segundo o inciso XL do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, é a “modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance”.

De acordo com o art. 31, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, o Leilão pode ser conduzido tanto por **servidor da administração pública** como por **leiloeiro público oficial**. E, caso a

---

<sup>1</sup> Art. 5º da Lei nº 14.133/2021.  
TC-02.1



Administração opte pela realização por **leiloeiro público oficial**, este poderá ser selecionado mediante **credenciamento** ou **licitação na modalidade Pregão**. Confira-se:

Art. 31. O leilão poderá ser cometido **a leiloeiro oficial** ou a **servidor** designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.

§ 1º Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante **credenciamento** ou licitação na modalidade **pregão** e adotar o critério de julgamento de **maior desconto** para as comissões a serem cobradas, **utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão** e observados os valores dos bens a serem leiloados.

(..) (Grifou-se.)

Como se vê, a lei não faz distinção entre servidor nomeado em caráter efetivo ou servidor nomeado em comissão. Assim, em resumo, para vender bens da administração pública, o leiloeiro pode ser:

- 1) servidor público;
- 2) oficial, selecionado via credenciamento; ou
- 3) oficial, selecionado via licitação na modalidade Pregão.

Quanto à solução a ser adotada, de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça - STJ consignado no Recurso em Mandado de Segurança nº 68.504, a opção por um ou outro caminho está inserta na **competência discricionária do administrador público**:

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 SÍTIO 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.<sup>2</sup>

No âmbito da administração pública federal, o art. 5º, §1º do Decreto Federal nº 11.461/2023, que dispõe sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis, determina que a **contratação de leiloeiro oficial deve ser justificada**, levando-se em conta as seguintes situações:

- 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 procedimental para a Administração; e
- V - a ampliação prevista da publicidade e da competitividade do leilão.

Embora esse Decreto seja aplicável apenas à administração pública federal, os critérios postos nesse dispositivo servem de parâmetro para o administrador público realizar a melhor escolha para o caso concreto.

Desse modo, o administrador público tem o poder discricionário para decidir pela condução do Leilão por **servidor público** ou por **leiloeiro público oficial**, selecionado via **Credenciamento** ou Licitação na modalidade **Pregão**, nos termos da Lei nº 14.133/2021. Mas essa escolha deve ser justificada, levando-se em conta especialmente os prazos envolvidos, a disponibilidade de recursos de pessoal da Administração e o custo procedimental para a Administração.

Em princípio, a **condução do leilão por servidor público** é o procedimento mais vantajoso para a administração pública, pois os bens são vendidos pelo maior lance sem pagamento de comissão para o leiloeiro. Dessa forma, todo o valor obtido no leilão reverte para o Poder Público. Mas, sem sombra de dúvida, não se pode olvidar da obrigatoriedade de que o servidor designado para essa função receba o treinamento adequado.

---

<sup>2</sup> STJ, RMS 68.504, decidido em 10-10-2023. Relatora: Ministra Regina Helena Costa.  
TC-02.1



## II) A contratação de Leiloeiro Público Oficial

A profissão de Leiloeiro Público Oficial é regulamentada pelo Decreto Federal nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, e pela Instrução Normativa DREI /ME Nº 52, de 29 de julho de 2022<sup>3</sup>, do Ministério da Economia e, de acordo com essas normas, **os leiloeiros têm competência para a realização de leilões para venda de bens móveis e imóveis**, sejam eles da administração pública ou não. Confrimam-se os dispositivos pertinentes:

### **Decreto Federal nº 21.981/1932:**

Art. 19. Compete aos leiloeiros, pessoal e privativamente, a venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio da rede mundial de computadores, de tudo que, por autorização de seus donos por alvará judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de jóias e **warrants** de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos.

Parágrafo único. Excetuam-se da competência dos leiloeiros as vendas dos bens imóveis nas arrematações por execução de sentença ou hipotecárias das massas falidas ou liquidandas, quando gravadas com hipoteca, dos bens pertencentes a menores sob tutela e de interditos, e dos que estejam gravados por disposições testamentárias; dos títulos de Dívida Pública Federal, Estadual ou Municipal, bem como dos efeitos que estiverem excluídos por disposições legal.

### **IN DREI/ME Nº 52/2022<sup>4</sup>:**

Art. 77. Compete aos leiloeiros, pessoal e privativamente, a venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio de rede mundial de computadores, de tudo que, por autorização de seus donos ou por autorização judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de jóias e warrants de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos.

Parágrafo único. Ficam dispensados das disposições previstas no caput deste artigo as vendas de bens ou títulos pertencentes a incapazes sem representação, assistência, ou autorização judicial, conforme o caso; dos pertencentes ao espólio, sem autorização judicial; dos que estejam gravados por disposições testamentárias, dos títulos da dívida pública federal, municipais ou estadual e dos que estiverem excluídos por disposição legal

O exercício da profissão de leiloeiro pressupõe a concessão de **matrícula** concedida pelas Juntas Comerciais, após comprovado o atendimento dos **requisitos subjetivos de habilitação** previstos no art. 2º do Decreto Federal nº 21.981/1932, detalhados no art. 47 da Instrução Normativa DREI /ME Nº 52/2022<sup>5</sup>, cuja redação é a seguinte:

<sup>3</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.

<sup>4</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.

<sup>5</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.



Art. 47. O processo de habilitação inicia-se com a apresentação de requerimento de matrícula pelo interessado, mediante o pagamento do preço público devido, acompanhado da documentação que comprove os seguintes requisitos: (Redação dada pela Instrução Normativa DREI /ME nº 88, de 23 de dezembro de 2022.)

I - ser cidadão brasileiro;

II - encontrar-se no pleno exercício dos seus direitos civis e políticos;

III - estar reabilitado, se falido ou condenado por crime falimentar;

IV - não estar condenado por crime, cuja pena vede o exercício da atividade mercantil;

**V - não integrar sociedade de qualquer espécie ou denominação;**

**V - não integrar sociedade de qualquer espécie ou denominação, ressalvadas as sociedades cujo objeto social seja exclusivamente a gestão patrimonial de bens próprios ou a participação em capital social ou ações de outras pessoas jurídicas(holding pura).** (Redação dada pela Instrução Normativa DREI /ME nº 88, de 23 de dezembro de 2022.)

**VI - não exercer o comércio, direta ou indiretamente, no seu ou alheio nome;**

VII - não ter sido punido com pena de destituição da profissão de leiloeiro, ressalvado o disposto no art. 98; e

VIII - ter idoneidade comprovada mediante a apresentação de identidade e certidões negativas expedidas pelas Justiças Federal, Estadual e do Distrito Federal, no foro cível e criminal, correspondentes à circunscrição em que o candidato tiver o seu domicílio, relativas ao último quinquênio.

Também é necessária para a concessão da matrícula de leiloeiro a **prestação de uma garantia**, prevista nos arts. 6º, 7º, e 8º do Decreto Federal nº 21.981/1932, **declarada constitucional** pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no RE 1.263.641/RS, sendo fixada a seguinte tese de repercussão geral no Tema 455: “*A exigência de garantia para o exercício da profissão de leiloeiro, prevista nos artigos 6º a 8º do Decreto 21.981/1932, é compatível com o artigo 5º, XIII, da CF/1988*”.<sup>6</sup>

É **proibido** ao leiloeiro, sob pena de destituição, além de outras vedações, exercer o comércio direta ou indiretamente no seu ou alheio nome e integrar ou constituir sociedade de qualquer espécie ou denominação salvo integrar sociedade cujo objeto social seja exclusivamente a gestão de bens próprios ou a participação em capital social de outras pessoas jurídicas (holding pura). (art. 36 do Decreto Federal nº 21.981/1932 e 75 da Instrução Normativa DREI /ME Nº 52/2022<sup>7</sup>).

Está **impedido** de exercer a profissão de leiloeiro “aquele que vier a exercer atividade empresária cujo objeto exceda a leiloaria, ou participar da administração e/ou de fiscalização em sociedade de qualquer espécie, no seu ou alheio nome, exceto as cujo objeto social seja exclusivamente a gestão patrimonial de bens próprios ou a participação em capital social ou ações de outras pessoas jurídicas (holding pura)” (art.76 da Instrução Normativa DREI /ME Nº 52/2022).

Por outro lado, é facultado ao leiloeiro cadastrar-se como **empresário individual em uma das Juntas Comerciais** onde estiver matriculado, com possibilidade de abertura de filiais nas

<sup>6</sup> STF, RE 1.263.641. Redator para o Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília 13 de outubro de 2020.

<sup>7</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.



demais em que estiver matriculado, para a atividade privativa de leiloaria, sendo o exercício de suas funções de caráter pessoal, não podendo exercê-las por intermédio de pessoa jurídica e nem delegá-las senão por moléstia ou impedimento ocasional em seu preposto (art. 11 Decreto Federal nº 21.981/1932; e arts. 56, 57 e 58 da Instrução Normativa DREI /ME Nº 52/2022<sup>8</sup>).

Em que pese a responsabilidade pessoal e direta do leiloeiro no exercício de suas funções, as “atividades-meio e/ou acessórias 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” (art. 60 da Instrução Normativa DREI /ME Nº 52/2022<sup>9</sup>). Dessa forma, **as atividades acessórias concernentes à realização do leilão podem ser terceirizadas.**

Quanto à remuneração, nos termos dos artigos 24 e 42 do Decreto Federal nº 21.981/1932, na venda de bens móveis e imóveis da administração pública, incumbe ao arrematante pagar ao leiloeiro 5% de comissão sobre o valor da arrematação. Esse assunto será aprofundado mais adiante, em virtude de estreita relação com a motivação do pedido deste parecer<sup>10</sup>.

Logo, na alienação de bens móveis e imóveis da administração pública, o leiloeiro pode ser empresário individual e faz jus à comissão de 5% sobre o valor da arrematação quando concluído o negócio.

<sup>8</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.

<sup>9</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.

<sup>10</sup> Vale ressaltar que, muito equivocadamente, em nosso estado, foi editada a Lei nº 15.593, de 07 de janeiro de 2021, com o objetivo de regular “o exercício do ofício de Leiloeiro Público Oficial”. Essa lei, em 2022, na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.961**, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, pois compete à União regular o exercício de profissões. Confira-se a Ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 15.593 do Estado do Rio Grande do Sul, de 7 de janeiro de 2021. Regulamentação da atividade de leiloeiro público oficial. Competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e condições para o exercício de profissões (art. 22, incisos I e XVI, da CF/88). Precedentes. Inconstitucionalidade formal do diploma estadual impugnado. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

1. O objeto da presente ação concentrada reside na alegada inconstitucionalidade formal da Lei nº 15.593 do Estado do Rio Grande do Sul, de 7 de janeiro de 2021, a qual dispõe sobre o exercício do ofício de leiloeiro público no âmbito daquela unidade federativa, com o argumento de violação da competência privativa da União para legislar sobre o tema, nos termos do art. 22, incisos I e XVI, da Carta Magna.

2. Na esfera federal, o exercício da atividade de leiloeiro público oficial encontra-se disciplinado no Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, que aprovou o regulamento da profissão de leiloeiro em território nacional, o qual já teve suas normas convalidadas em julgado da Suprema Corte, sob a sistemática da Repercussão Geral (Tema nº 455), nos autos do RE nº 1.263.641, tendo sido afirmada sua compatibilidade com o art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal.

3. Segundo a remansosa jurisprudência da Corte Suprema, compete privativamente à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, bem como legislar sobre direito do trabalho, concluindo-se, in casu, pela inconstitucionalidade formal da Lei nº 15.593 do Estado do Rio Grande do Sul, de 7 de janeiro de 2021, , devido a sua incompatibilidade com o art. 22, incisos I e XVI, da Constituição Federal de 1988. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Conforme demonstrado, **toda a Lei nº 15.593/2021 foi declarada inconstitucional e retirada do mundo jurídico.** Nem mesmo os procedimentos relacionados especificamente à junta comercial do RGS restaram hígidos.





**Quanto à forma de contratação dos leiloeiros**, primeiramente é preciso salientar a competência das Juntas Comerciais para organizar a lista dos leiloeiros, classificando-os por antiguidade com as anotações que entenderem indispensáveis, sendo possível a requisição de informações pelas autoridades judiciais ou administrativas. Mas essa lista é meramente informativa.

Embora o art. 42 do Decreto Federal nº 21.981/1932, determine que “os leiloeiros funcionarão por distribuição rigorosa de escala de antiguidade, a começar pelo mais antigo”, **essa regra, não foi recepcionada pela CRFB/88, para a venda de bens públicos**, porque, “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” (art. 37, inciso XXI), ou seja, **só excepcionalmente, nos casos em que a lei especifica, pode ser afastada a licitação** para a contratação de serviços<sup>11</sup>.

Diferentemente do Decreto nº 21.981/1932, a Instrução Normativa DREI/ME Nº 52/2022, que também regula a profissão de leiloeiro oficial, além de outras, em consonância com a CRFB/88 e a Lei nº 14.133/2021, atribui aos interessados a forma de contratação do leiloeiro. Confira-se:

**Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932:**

Art. 41. As Juntas Comerciais, dentro do menor prazo possível, organizarão a lista dos leiloeiros, classificados por antiguidade, com as anotações que julgarem indispensáveis, e mandarão publicá-la.

Parágrafo único. As autoridades judiciais ou administrativas poderão requisitar as informações que desejarem a respeito de qualquer leiloeiro, assim como a escala de classificação a que se refere este artigo, devendo ser as respectivas respostas fornecidas rapidamente e sob a responsabilidade funcional de quem as formular, quanto à sua veracidade.

<sup>11</sup> Note-se que, da mesma forma que a jurisprudência reconhece a possibilidade de declarar a inconstitucionalidade parcial com redução de texto, **é possível afastar a aplicabilidade de parte de dispositivo legal não recepcionado pela ordem constitucional vigente**. Confira-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 79, §2º, I, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CHAPADA. DENOMINAÇÃO DE BENS, OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS. NOME DE PESSOA VIVA. IMPESSOALIDADE. MORALIDADE. PUBLICIDADE. AFRONTA. ART. 19, CAPUT E §1º, DA CE/89. ART. 37, CAPUT E §1º, DA CF/88.**

1. Art. 79, §2º, I, da Lei Orgânica do Município de Chapada, que autoriza o uso do nome de pessoas vivas para denominar bens e serviços públicos, incluindo imóveis, ruas, bairros, praças, estradas, avenidas, prédios, e obras.

2. A utilização de nome de pessoa viva para denominar bens, obras e serviços do Município oportuniza o uso dos recursos públicos para promoção pessoal de indivíduos, inclusive com o objetivo de angariar popularidade política. O uso dos instrumentos do Estado para beneficiar particulares, desviando do interesse e da finalidade pública, representa afronta visível à moralidade administrativa, à impessoalidade, e à regular forma de publicidade no âmbito da Administração Pública. Violação do disposto no art. 19, caput e §1º, da CE/89, e no art. 37, caput e §1º, da CF/88.

3. Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução do texto, para excluir a expressão “ou vivas”.

(AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. TJ/RS, ADI nº 70084895390. Órgão Especial. Relator Des. Eduardo Uhlein. J. em 27-08-2021)

**CONSTITUCIONAL - MILITAR – CANDIDATURA A CARGO PÚBLICO ELETIVO – AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO – NORMA NÃO RECEPCIONADA - ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA.**

1. A expressão “e considerado em licença para tratar de interesse particular” contida no inciso II do artigo 52 da Lei Federal nº 7.289/84 não foi recepcionada pela Constituição vigente. (Distrito Federal, ARI – Arguição de Inconstitucionalidade nº 2009.00.2.012022-1. Relator Des. João Mariosi. J. em 12-01-2010)

2. Arguição de Inconstitucionalidade não conhecida.



**Instrução Normativa DREI /ME Nº 52/2022<sup>12</sup>:**

Art. 71. A Junta Comercial, quando solicitada para informar nome de leiloeiro por interessado na realização de leilões, sejam estas 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.**

§ 3º Nas alienações judiciais e de bens particulares, a escolha dos leiloeiros será de exclusiva confiança dos interessados.

(Grifou-se.)

Embora o Decreto Federal nº 21.981/1932 seja muito anterior à CRFB/88 e à Lei nº 14.133/2021, **não há incompatibilidade entre essas normas**, uma vez que mencionado decreto apenas regula a profissão de leiloeiro oficial, e a LLCA trata da forma de seleção desse prestador de serviço.

Em face de tudo isso, **não é constitucionalmente permitido à administração pública selecionar Leiloeiro Público Oficial por antiguidade**, tal como previsto no *caput* do art. 42 do Decreto Federal nº 21.981/1932. E, de acordo com o §1º do art. 1º da Lei Federal nº 14.133/2021, os instrumentos autorizados para selecionar leiloeiro oficial são o **Pregão** e o **Credenciamento**.

Ressalta-se que, havendo a decisão de contratar leiloeiro oficial, a seleção, no âmbito federal, **deve ser** por Credenciamento (art. 6º do Decreto nº 11.461/2023) e, no âmbito de nosso estado, **preferencialmente** por Credenciamento (art. 6º do Decreto nº 57.916/2024).

## **2.1) Utilização do Credenciamento**

Segundo o inciso XLIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, o Credenciamento é 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 convocados”. É um dos procedimentos auxiliares das licitações e contratações, sendo possível utilizá-lo nas hipóteses previstas no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, o qual tem esta redação:

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

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

<sup>12</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.  
TC-02.1



III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

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;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

O art.74, IV da LLC, por sua vez, reconhece a inviabilidade de competição, autorizando a declaração de inexigibilidade de licitação no caso de “objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento”.

Segundo o TCU:

O credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e predefinidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que outras alternativas para atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital.<sup>13</sup>

Dessa forma, o credenciamento, na verdade, é hipótese de inexigibilidade de licitação pela contratação de todos os que se interessarem no objeto previsto no edital de chamamento público, os quais podem ser cadastrar a qualquer tempo. A administração define previamente o valor a ser pago e as condições da contratação no edital de forma igualitária a todos os futuros credenciados.

De acordo com o inciso I do parágrafo único do art. 79, a Administração deverá divulgar e manter a disposição do público, **em sítio eletrônico oficial**, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados. Assim, o sítio eletrônico oficial é o meio adequado de divulgação do edital, mas convém uma divulgação de maior amplitude, a fim de buscar o maior número de interessados. Também é necessária a divulgação dos contratos decorrentes desse credenciamento com seus aditivos, se houver no Portal Nacional de

<sup>13</sup> TCU, Acórdão nº 2977/2021-Plenário. Relator: Weder de Oliveira. J.08-12-2021.  
TC-02.1



Compras Públicas como condição indispensável para sua eficácia, por força do disposto no art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Em virtude da redação do parágrafo único do art. 79 da Lei Federal nº 14.133/2021, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, o edital deve prever critérios objetivos de distribuição da demanda. Essa determinação, por óbvio, está reproduzida tanto no do Decreto Federal nº 11.878, de 09 de janeiro de 2024, como no Decreto nº 57.915, de 16 de dezembro de 2024 de nosso Estado.

Assim, **para credenciar de leiloeiros oficiais a administração pública deve lançar edital de chamamento público, definindo critérios objetivos de distribuição da demanda de forma equitativa e impessoal.**

Nesse ponto, a fim de subsidiar o gestor público, importa examinar jurisprudência acerca de possíveis critérios de distribuição da demanda, tais como: antiguidade, pontuação diferenciada, sorteio e ordem cronológica de protocolo da documentação.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 408/2012-Plenário, ao tratar do cadastramento de dois escritórios de advocacia para prestação de serviços de patrocínio de causas judiciais e administrativas em questões trabalhista e previdenciária e de quatro para a área de seguros e resseguros, concluiu ser “ilegal o estabelecimento de critérios de classificação para a escolha de escritórios de advocacia por entidade da Administração em credenciamento”. Nesse caso, havia o estabelecimento de **critério de pontuação diferenciada**, beneficiando empresas que tinham patrocinado ações com valor superior a R\$ 3 milhões.<sup>14</sup> Assim, de plano, essa forma de distribuição merece ser afastada.

Mesmo no âmbito do Credenciamento, a utilização do **critério antiguidade** para a seleção do Leiloeiro, não é constitucionalmente aceitável, pois a regra prevista no art. 42 do Decreto nº 21.981/32, que regulamenta a profissão de leiloeiros, não foi recepcionada pela CF/88. Nesse sentido, transcreve-se a seguinte ementa de Acórdão do Tribunal de Justiça do Ceará:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEILÃO PARA ALIENAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS. INOBSERVÂNCIA DE PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E À LEI DE LICITAÇÃO. EDITAL DE CREDENCIAMENTO. CRITÉRIO DE ANTIGUIDADE. ART. 42 DO DECRETO 21.981/32 NÃO RECEPCIONADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. SEGURANÇA CONCEDIDA. SENTENÇA MANTIDA. 1. Nos termos do que determina o artigo 5º, LXIX, da Constituição Federal e o artigo 1º, da Lei nº 12.016/2009, o Mandado de Segurança é remédio constitucional que se presta à tutela de direito líquido e certo ameaçado ou lesado por ato ilegal ou abusivo praticado por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

<sup>14</sup> TCU, Acórdão nº 408/2012-Plenário. Relator: Valmir Campelo. J. 29-02-2012.  
TC-02.1



2. O direito líquido e certo amparado pelo Mandado de Segurança é aquele que puder ser comprovado, documentalmente, de plano, isto é, desde o início da demanda.
3. A matéria aqui discutida cinge-se quanto a legalidade da utilização do credenciamento para contratação de leiloeiro oficial, exigindo maior comprovação de experiência de leilões anteriores como critério de escolha.
4. A contratação de leiloeiro oficial, para promover leilão de bens da administração pública direta e indireta prestadora de serviço público ou cujo patrimônio público tenha sido destinado a atender a objetivo de interesse público relevante, deve obedecer a regra do art. 37, XXI da CRFB e a referida contratação deverá ser realizada por meio de credenciamento, considerando a inviabilidade de competição disposta no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/1993.
5. O Decreto nº 21.981/32, que regulamenta a profissão de leiloeiros, em seu artigo 42, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, pois é contrário ao artigo 37, inciso XXI da Carta Magna.
6. Desse modo, o Edital de Credenciamento nº 2022011301- CP ao adotar a regra de contratação dos leiloeiros oficiais pelo critério de antiguidade, prevista no artigo 42 do Decreto nº 21.981/32, viola o direito de todos os leiloeiros interessados emprestar serviços, razão pela qual, impõe-se a manutenção da sentença reexaminada, que concedeu a segurança pleiteada para garantir que o impetrante possa concorrer ao certame em igualdade de condições com os demais.
7. Remessa necessária conhecida e improvida. Sentença mantida.<sup>15</sup>

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL ANULADO PELA ADMINISTRAÇÃO, SOB OFUNDAMENTO DE QUE NÃO RESPEITADA A ANTIGUIDADE PREVISTA NO DECRETO N. 21.981/32. NORMA NÃORECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. ILEGALIDADE EVIDENCIADA. SENTENÇA MANTIDA. REMESSA CONHECIDA E DESPROVIDA. “O art. 42 do Decreto nº 21.981/32, ao dispor que a administração pública pode contratar de forma direta o leiloeiro mais antigo, não foi recepcionado pela CF (art. 37, XXI) e é contrário ao ordenamento infraconstitucional vigente (Lei nº 8.666/93)” (TJSC-Agravo de Instrumento n. 0155970-28. 2015.8.24.0000, de São José, rel. Des. Gilberto Gomes de Oliveira, j. 21.3.2017), razão pela qual deve ser determinada a suspensão do certame deflagrado pelo Edital de Credenciamento n. 002/2016, destinado à escolha de leiloeiro oficial para o Município agravado. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 003XXXX-82.2016.8.24.0000, de Herval d’Oeste, rel. Des. João Henrique Blasi, Segunda Câmara de Direito Público, j. 31-10-2017).<sup>16</sup>

Vale ressaltar que esse critério (antiguidade conforme art. 42 do Decreto nº 21.981/32) difere substancialmente do critério “ordem cronológica do protocolo da documentação” para o credenciamento, este último, por vezes, considerado regular, conforme adiante se expõe.

Embora tenham ingressado diversas denúncias sobre a forma de contratação de leiloeiros, na vigência da Lei nº 14.133/2021, não se tem um pronunciamento oriundo do Tribunal Pleno desta Corte sobre o assunto, até porque, na maioria das vezes, a irregularidade é sanada mediante a correção do edital de credenciamento. Entretanto, é possível constatar duas grandes tendências para

<sup>15</sup> TJ-CE. Remessa Necessária Cível nº 0200046-67.2022.8.06.0106, Terceira Câmara de Direito Público, Relator(a): Des. Maria Vilauba Fausto Lopes. J. 22-08-2022.

<sup>16</sup> TJ-SC - Remessa Necessária Cível nº 03110005820158240064. Segunda Câmara de Direito Público. Relator: Cid Goulart. J. em 08-06-2021.



distribuição da demanda: 1) ordem cronológica de entrega da documentação para o credenciamento; e 2) sorteio.

Em algumas representações foi entendido pelo respectivo Serviço de Auditoria que a **ordem cronológica do protocolo da documentação** causa prejuízo à isonomia entre os participantes, “pois os leiloeiros que necessitaram de prazo para obter documentação de habilitação ou tomaram conhecimento do edital de chamamento tardiamente podem ser aliçados da execução dos serviços, uma vez que ficarão no final da listagem de credenciados aptos para atendimento da demanda do serviço”<sup>17</sup>. Em outras, foi entendido que o critério cronológico para ordem dos profissionais credenciados não ofende a ordem jurídica e, em especial, à Lei 14.133/21<sup>18</sup>.

Nesse ponto, traz-se à baila excerto do voto da Conselheira Substituta Daniela Zago Gonçalves da Cunda, proferido no Processo n. 015647-02.00/24-5, relativo à Representação contra o Executivo Municipal de Teutônia, acolhido por unanimidade pela Segunda Câmara, na Sessão de 25-09-2024:

Quanto ao critério de classificação por ordem de credenciamento, importa considerar que a legislação vigente e a jurisprudência orientam a adoção de critérios que assegurem a imparcialidade e a equidade nos processos licitatórios.

Nesse sentido, o sorteio, como método de classificação, apresenta-se como uma alternativa mais objetiva e isonômica, especialmente em certames com elevado número de participantes, evitando qualquer indício de favorecimento ou direcionamento na contratação. Além disso, o sorteio contribui para a transparência do processo, fortalecendo a confiança dos participantes na lisura do certame.

Assim, entendo que o critério de ordem cronológica para a classificação dos credenciados deve ser afastado em futuros certames, devendo o órgão auditado ser instado a adotar o sorteio como método isonômico e transparente.

Ante o exposto, em anuência ao Agente Ministerial e pelos fundamentos ora expostos, VOTO:

- a) Por recomendação ao Executivo Municipal de Teutônia, para que, em futuros certames com objeto similar, especialmente na hipótese de haver mais de um interessado, adote o critério de sorteio para a definição da ordem de convocação dos credenciados, a fim de garantir a isonomia e transparência no certame;  
(...)

Essa recomendação também é dada pelo Tribunal de Contas da União – TCU em casos como este:

**No credenciamento**, todos os interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, não devendo ocorrer relação de exclusão. **Nesse sistema não há que se competir por nada, forçando-se reconhecer, por dedução, a inviabilidade de competição e a inexigibilidade de licitação pública, sendo o sorteio eletrônico a forma mais equânime de seleção** (Acórdão 1092/2018 – Plenário, Relator: Walton Alencar Rodrigues. Decisão em 16/05/2018). (Grifou-se)

<sup>17</sup> Processo nº 013255-0200/24-4, que trata de Representação contra do Executivo Municipal de Gravataí.

<sup>18</sup> Processo nº 15647-0200/24-5, que trata de Representação contra o Executivo Municipal de Teutônia.





Nesse contexto, recomenda-se a **distribuição da demanda por sorteio em ato público**, com data, local e horário, previamente definidos, em atenção ao interesse público e aos princípios da isonomia, publicidade e transparência.

## 2.2) Utilização do Pregão

De acordo com o art. 6º, XLI da LLC o Pregão é “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”. Deve ser adotado “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Já o § 1º art. 31 da mesma lei determina que, se a opção for realizar o leilão por intermédio de leiloeiro oficial, utilizando-se da modalidade pregão, deve ser adotado como critério de julgamento “maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão”.

A profissão de leiloeiro oficial é regulada pelo Decreto Federal nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, que estabelece o direito do leiloeiro ser remunerado pelo seu trabalho, em princípio, **por dois sujeitos: o contratante do leilão** (vendedor ou comitente) e o **comprador** (arrematante). O primeiro deve pagar a denominada “**taxa de comissão**” (*caput* do art. 24), e o segundo a “**comissão**” (parágrafo único do art. 24).

Porém, tratando-se da venda de **bens pertencentes à União, aos estados e aos municípios**, sejam eles móveis ou imóveis, só é permitida **a comissão por conta do comprador (ou arrematante)**, cabendo à administração pública desembolsar apenas as “despesas de anúncios, reclamos e propaganda” do leilão. Essa comissão, de acordo com o parágrafo único do art. 24, é **obrigatoriamente de cinco por cento** sobre quaisquer bens arrematados.

Nesse ponto, cabe destacar o teor dos dispositivos do Decreto Federal nº 21.981/1932 envolvidos nessa questão, elencados na ordem inversa para melhor compreensão:

Art. 42. Nas **vendas de bens moveis ou imóveis pertencentes á União e aos Estados e municípios**, os leiloeiros funcionarão por distribuição rigorosa de escala de antiguidade, a começar pelo mais antigo.

§ 1º (...)

§ 2º Nas vendas acima referidas **os leiloeiros cobrarão somente dos compradores a comissão** estabelecida no parágrafo único do artigo 24, correndo as despesas de anúncios, reclamos e propaganda dos leilões por conta da parte vendedora.

§ 3º (...)

(Grifou-se.)



Art. 24. A taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender, eles estabelecerem com os comitentes. Em falta de estipulação prévia, regulará a taxa de 5% (cinco por cento), sobre móveis, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3 % (três por cento), sobre bens imóveis de qualquer natureza.

Parágrafo único. Os **compradores** pagarão obrigatoriamente **cinco por cento** sobre quaisquer bens arrematados.

(Grifou-se.)

Note-se que as despesas de anúncios, reclamos e propaganda dos leilões correrão por conta da parte vendedora, ou seja, administração pública, sendo obrigatória declaração indicando o máximo das despesas autorizadas. Vejam-se os dispositivos pertinentes:

**Decreto Federal nº 21.981/1932:**

**Art. 42. (...)**

§ 2º Nas vendas acima referidas os leiloeiros **cobrarão somente dos compradores a comissão estabelecida no parágrafo único do artigo 24, correndo as despesas de anúncios, reclamos e propaganda dos leilões por conta da parte vendedora.**

(...)

Art. 25. O comitente, no ato de contratar o leilão, dará por escrito uma **declaração assinada do máximo das despesas que autoriza** a fazer com publicações, carretos e outras que se tornarem indispensáveis, não podendo o leiloeiro reclamar a indenização de maior quantia porventura despendida sob esse título.

(grifou-se)

**Instrução Normativa DREI /ME Nº 52, de 29 de julho de 2022<sup>19</sup>:**

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:

(...)

VIII - observar o limite das despesas autorizadas por escrito pelo comitente, relativas a publicações e outras que se tornarem indispensáveis;

(...)

Assim, de um lado há a comissão a ser paga pelo arrematante no percentual obrigatório de 5%. De outro, impõe-se o dever da administração de buscar a contratação mais vantajosa à administração pública. E como compatibilizar isso?

A melhor solução parece ser: **maior desconto sobre a comissão de 5% com repasse dessa diferença à administração contratante.** Consequentemente, além do valor do bem, a administração terá essa diferença como receita.

Essa situação específica já foi enfrentada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, resultando no seguinte Acórdão:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO - CRITÉRIO DE JULGAMENTO - MAIOR OFERTA DE DESCONTO SOBRE A COMISSÃO - REPASSE À ADMINISTRAÇÃO - POSSIBILIDADE - ART. 31, §1º DA LEI Nº 14.133/2021 - PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - NÃO

<sup>19</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.  
TC-02.1



CABIMENTO - DECISÃO REFORMADA - RECURSO PROVIDO. 1- Nos termos do art. 31, §1º da Lei n.º 14.133/2021, a contratação de leiloeiro poderá se dar pelo critério de julgamento da maior oferta de desconto sobre a comissão de 5% a ser paga pelos compradores, em valor que será repassado à Administração. Precedentes. 2- Ausente os indícios de ilegalidade na forma de contratação do leiloeiro, deve ser indeferido o pedido liminar de suspensão do pregão eletrônico, tendo em vista o risco de afetar a continuidade da prestação dos serviços prestados pela Administração Municipal e prejudicar o interesse público. 3- Decisão reformada. Recurso provido. AGRAVO DE INSTRUMENTO-CV Nº 1.0000.24.280135-5/001 - COMARCA DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO AGRAVANTE(S): MUNICIPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - AGRAVADO(A)(S): EDUARDO SCHMITZ.

Também enfrentou semelhante imbróglio a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, resultando no Acórdão fundado no Voto do Desembargador Souza Prudente, a seguir transcrito, cujo teor é bastante elucidativo:

Não obstante os fundamentos deduzidos pelo recorrente, não vejo presentes, na espécie, elementos suficientes a emprestar êxito à sua pretensão recursal, na medida em que não conseguem infirmar as razões em que se amparou o juízo monocrático, para denegar a segurança buscada nestes autos, nos seguintes termos:

“Quanto ao mérito, a controvérsia se resume à validade da cláusula que estabelece como critério de julgamento da licitação para contratação de pregoeiro o maior desconto sobre a comissão devida ao pregoeiro, tendo em vista o disposto no Decreto n. 21.981/32, que regula a profissão de Leiloeiro e, assim dispõe a respeito da taxa de comissão devida em leilões:

Art. 24. A taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender, eles estabelecerem com os comitentes. Em falta de estipulação prévia, regulará a taxa de 5% (cinco por cento), sobre moveis, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3 % (três por cento), sobre bens imóveis de qualquer natureza. (Redação dada pelo Decreto nº 22.427, de 1933)

Parágrafo único. Os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados.

Todavia, entendo assistir razão ao INCRA, pois a norma legal que disciplina a profissão de leiloeiro não poderia se sobrepor à norma constitucional que impõe que as contratações públicas sejam realizadas por meio de licitação (CF/88, art. 37, XX), procedimento destinado à seleção pública da proposta mais vantajosa para a administração, como determinam os princípios da eficiência e impessoalidade.

Aplica, no caso, a disciplina da Lei n. 8.666/93, que assim dispõe a respeito da aplicação à contratação de serviços voltados para a alienação de bens pertencentes ao patrimônio da entidade pública:

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I - concorrência;
- II - tomada de preços;
- III - convite;
- IV - concurso;
- V - leilão.(...)

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 53. O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.

§ 1º Todo bem a ser leilado será previamente avaliado pela Administração para fixação do preço mínimo de arrematação.

§ 2º Os bens arrematados serão pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5% (cinco por cento) e, após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, imediatamente entregues ao arrematante, o qual se obrigará ao pagamento do



restante no prazo estipulado no edital de convocação, sob pena de perder em favor da Administração o valor já recolhido.

§ 3º Nos leilões internacionais, o pagamento da parcela à vista poderá ser feito em até vinte e quatro horas. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º O edital de leilão deve ser amplamente divulgado, principalmente no município em que se realizará. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

Quanto aos critérios para remuneração dos serviços contratados pela administração pública, assim dispõe a Lei n. 8.666/93:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)(...)

Da leitura dos dispositivos acima, fica claro que a remuneração do leiloeiro contratado pela administração pode ser apurada sob o regime do “menor preço”, ou, no caso de remuneração definida com base no êxito de cada arrematação, com base no critério da “maior vantagem econômica para a administração”.

Todavia, não sendo viável estipular uma taxa de comissão variável para cada lote ofertado e sendo obrigatória a contratação da oferta de serviço que resulte na menor despesa (ou no maior resultado econômico), o critério do maior repasse da comissão de corretagem atende, simultaneamente, ao princípio da isonomia entre os candidatos e ao princípio da economicidade na contratação.

Neste ponto, entendo que a Lei n. 8.666/93 não é incompatível com o regime remuneratório estabelecido no art. 24 do Decreto n. 21.981/32, que prevê a possibilidade de pagamento de duas comissões em favor do leiloeiro: uma paga pelo arrematante e outra paga pelo ofertante.

Todavia, também não se extrai da norma do parágrafo único do Decreto n. 21.981/32 um direito subjetivo do leiloeiro a uma remuneração mínima de 5% das arrematações, mas tão somente a intenção do legislador em uniformizar a comissão a ser paga pelos arrematantes – esta sim, insuscetível de estipulação entre o ofertante e o leiloeiro.

Deste modo, ainda que a regra do art. 24 do Decreto n. 21.981/32 se fosse aplicável às contratações públicas, suas disposições não vedam a livre estipulação da remuneração do leiloeiro, até porque, se o leiloeiro e seu contratante poderão definir livremente uma segunda “taxa de comissão” como forma de remuneração, logicamente **poderão pactuar que uma fração da comissão devida pelo arrematante seja restituída ao ofertante.**

Vale recordar que a administração não tem obrigação de contratar leiloeiros particulares – de fato, poderia até mesmo doar/destinar seus bens considerados inservíveis a outros órgãos públicos e entidades assistenciais –, circunstância que torna clara a obrigação do gestor público que opta pela contratação deste serviço em definir fórmulas de remuneração que remunerem de forma condigna seu prestador, porém, maximizando o resultado das alienações.

Por certo, haveria evidente ilegalidade na contratação de leiloeiro sem qualquer tipo de remuneração (como parece admitir a tabela exemplificativa contida no item 7.8 do Edital) ou cuja remuneração fosse capaz de tornar inexecutível a execução do contrato, todavia, estas situações inusitadas atrairiam, de forma inevitável, a desclassificação da proposta, na forma do art. 48, II, da Lei n. 8.666/93, e, em todo caso, o objeto deste mandado de segurança não é limitar o valor do desconto máximo permitido, mas impedir que a comissão do leiloeiro sofra qualquer tipo de desconto.

Deste modo, sem desconsiderar a relevância dos argumentos contrários e do precedente (não vinculante) invocado na petição inicial, entendo não haver a nulidade alegada pela impetrante.



Ante o exposto, revogo a liminar e denego a segurança. Sem honorários (Lei n. 12.016/09, art. 25).”

Com efeito, **afigura-se legal a disposição editalícia sobre a contratação de leiloeiro oficial para alienação de bens inservíveis pertencentes ao INCRA, que estabelece como critério de escolha o menor preço da comissão, aferido a partir do maior percentual de repasse à Administração sobre o valor de 5% (cinco por cento) obtido na comissão a ser paga pelo arrematante comprador, tendo em vista que a norma do parágrafo único do Decreto nº. 21.981/32, que dispõe a respeito da remuneração mínima do leiloeiro nas arrematações, não pode ser imposta às contratações públicas, regidas pela então vigente Lei nº. 8.666/93, que visava obter a proposta mais vantajosa, em conformidade com os princípios constitucionais da eficiência e impessoalidade.**

Ademais, há de se destacar que **o art. 24 do Decreto nº. 21.981/32 admite a convenção entre leiloeiro e ofertante a respeito da taxa de comissão**, impondo o percentual mínimo de “5% (cinco por cento) sobre móveis, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3% (três por cento), sobre bens imóveis de qualquer natureza”, apenas quando não houver estipulação prévia, o que não ocorre nos autos, sendo que ao arrematante impõe necessariamente o percentual mínimo de 5% (cinco por cento), nos termos do parágrafo único do aludido dispositivo legal.

\*\*\*Com estas considerações, nego provimento à apelação do impetrante, mantendo integralmente a sentença recorrida. Este é meu voto.<sup>20</sup> (Grifou-se.)

Desse modo, embora essas decisões não sejam cogentes à amplitude de órgãos públicos, indicam a interpretação a ser dada para regramento vigente em âmbito nacional. Assim, entende-se possível o repasse à administração de fração da comissão devida pelo arrematante, conforme previsto no edital de seleção do leiloeiro.

Nesse ponto, importa destacar que a **Lei Estadual nº 15.593/2021**, que, no seu art. 13, vedava o repasse (parcial ou integral) da comissão de 5% sobre o valor da arrematação<sup>21</sup>, **foi declarada inconstitucional pelo STF na ADI nº 6.961** e retirada integralmente do mundo jurídico. Logo, mesmo no âmbito do nosso estado, inexistente vedação ao repasse da diferença entre o percentual legal de 5% e o desconto ofertado na licitação para a administração pública.

Sob outro ângulo de análise, **o pagamento da comissão ao leiloeiro pelo ofertante só faz sentido se o leilão for exitoso, ou seja, a partir do momento em que o resultado financeiro da alienação dos bens ingresse nos cofres públicos**. Essa situação difere do pagamento das despesas de anúncios, reclamos e propaganda dos leilões que correm por conta da parte vendedora que, no caso, é a administração pública, independentemente do êxito do leilão, conforme § 2º do art. 42 do Decreto Federal nº 21.981/1932.

<sup>20</sup> TRF, Apelação Cível (198) 1051736-68.2020.4.01.3300. Desembargador Federal Souza Prudente. J. em 16-02-2022.

<sup>21</sup> Art. 13. Os arrematantes pagarão obrigatoriamente, no mínimo, 5% (cinco por cento) sobre o valor da arrematação sobre quaisquer bens arrematados ao Leiloeiro Público Oficial a título de comissão.

§ 1º Nos leilões extrajudiciais, a comissão dos leiloeiros, a ser paga pelos comitentes vendedores, será regulada por convenção escrita entre as partes.

§ 2º A cobrança de percentual abaixo do previsto no “caput” deste artigo pelo leiloeiro incidirá na sanção de suspensão da matrícula e, em caso de reincidência, o cancelamento desta.

§ 3º É vedado o repasse da comissão prevista no “caput” deste artigo, parcial ou integralmente, a quaisquer órgãos da administração direta ou indireta, comitente vendedor ou terceiros.



Nesse contexto, é forçoso concluir que, embora a remuneração do leiloeiro oficial não seja paga diretamente pelo poder público contratante, o comprador ao dar o seu lance estará computando o valor da comissão e demais despesas com publicidade do leilão a serem pagas, tornando o procedimento, de certa forma, mais oneroso à administração pública.

No âmbito federal, o art. 6º do Decreto 11.461/2023 determina a utilização obrigatória do Credenciamento, não fazendo sentido, portanto, disciplinar o Pregão para essa finalidade.

Já no âmbito de nosso estado, se a opção do Administrador for realizar o Pregão, o Decreto nº 57.916, de 16 de dezembro de 2024 estabelece como critério de julgamento o “maior desconto para as comissões a serem cobradas por Leiloeiros Oficiais”, no percentual máximo de 5%:

Art. 7º Para fins de seleção do Leiloeiro Oficial, a administração pública poderá utilizar a modalidade pregão, adotando o critério de julgamento de **maior desconto para as comissões a serem cobradas por Leiloeiros Oficiais**, utilizados como parâmetro máximo o percentual definido no art. 6º deste Decreto.

Art. 6º Na hipótese de realização de leilão por intermédio de Leiloeiro Oficial, sua seleção será, preferencialmente, mediante credenciamento realizado pela Subsecretaria da Administração Central de Licitações - CELIC.

Parágrafo único. O credenciamento de que trata o "caput" deste artigo observará como parâmetro a taxa de comissão a ser paga pelos arrematantes a todos os credenciados, no montante de cinco por cento do valor do bem arrematado

Desse modo, se o administrador optar pela busca do Leiloeiro Público Oficial utilizando-se da modalidade Pregão, deverá adotar o critério de julgamento de **maior desconto sobre a comissão de 5% sobre os bens a serem alienados**, sendo a diferença creditada ao respectivo ente, após o êxito do leilão.

A grande preocupação com a utilização dessa metodologia de seleção é a precarização dos serviços, em virtude de critério que, na prática, corresponde ao menor valor. Esse risco, de fato, existe. No intuito de mitigá-lo, com base no §3º e II do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, é possível incluir no edital do pregão, como requisito de habilitação, a exigência de que o licitante vencedor **comprove já ter realizado algum leilão anteriormente**, não importando sua natureza (público, privado ou judicial), seu vulto econômico ou o período, demonstrando, dessa forma, ter experiência anterior sem incorrer nas vedações da Lei nº 14.133/2021.

Sob outro ângulo de análise, é preciso destacar que inexistente a exigência de **Alvará** para exercício da atividade no âmbito da legislação atinente à profissão de leiloeiro (Decreto Federal nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, e pela Instrução Normativa DREI /ME Nº 52, de 29 de julho de 2022, do Ministério da Economia). Assim, **qualquer exigência nesse sentido como critério de habilitação, mesmo que prevista na lei municipal, é indevida.**





Soma-se a isto o fato de que, nos termos do art. 66 da Lei n. 14.133/2021, a habilitação jurídica deve ser amparada por documentação que se limite à comprovação da existência jurídica da pessoa. Nesse sentido, destaca-se a seguinte ementa de decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE COLETA E ANÁLISE DE EXAMES LABORATORIAIS. EXIGÊNCIA DE LOCALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO. CONDIÇÃO QUE VISA A SATISFAÇÃO DA NECESSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO NA FASE DE HABILITAÇÃO. RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE. A Administração pode dispor de exigências no corpo do edital quando sejam indispensáveis ao cumprimento do contrato e ao atendimento das suas necessidades, desde que acompanhadas de motivação suficiente e adequada, em atenção ao disposto no art. 3º, §1º, I, da Lei n. 8.666/93 (replicado no art. 9º, I, da Lei n. 14.133/21). A exigência, na fase de habilitação do pregão, de alvará de localização e funcionamento ou de qualquer documento que imponha prévia instalação da licitante constitui restrição indevida à competitividade no certame.<sup>22</sup> (Grifou-se.)

Desse modo, a exigência de alvará de localização e funcionamento na fase de habilitação, mesmo que prevista em lei municipal, configura restrição indevida à competitividade.

O que a legislação antes citada exige é a **matrícula** a ser requerida pelo interessado com a comprovação do pagamento do preço público devido e do atendimento de determinados requisitos (art. 47 da IN DREI /ME Nº 52/2022<sup>23</sup>), sendo facultado ao leiloeiro registrar-se como empresário individual, em uma das Juntas Comerciais onde estiver matriculado, com possibilidade de abertura de filiais nas demais em que estiver matriculado (art. 58 da IN DREI /ME Nº 52/2022). Dessa forma, é preciso comprovar para atuação do profissional a **Regularidade da Matrícula de Leiloeiro**, emitida pela Junta Comercial, Industrial e Serviços do Rio Grande do Sul – JUCISRS.

Quanto à duração, independentemente de ter se originado de pregão ou de credenciamento, o contrato com o leiloeiro rege-se pelas determinações da Lei de Licitações e Contratos. Havendo interesse da administração e previsão no edital, é possível sua renovação por até 10 anos, atendidas as demais exigências previstas nos arts. 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Porém, tratando-se de credenciamento em que se busca o maior número de possíveis contratantes, não faz sentido efetivar um contrato de longo prazo, pois a administração ficaria vinculada a um leiloeiro apenas por um longo período. Em casos como este, é recomendável contratar a cada leilão um leiloeiro diferente, a fim de contemplar um maior número de interessados. Essa decisão deve ser tomada em conformidade com o regramento do leilão editado localmente.

<sup>22</sup> TCE/SC, Representação nº 23/80014072, Rel. Cons. Cleber Muniz Gavi, j. em 08-10-2024.

<sup>23</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.



### III) O leilão e a questão do conflito de interesses

Segundo o inciso XL do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, Leilão é a “modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance”. Nos arts. 31, 75, 76 e 77 está o regulamento dessa modalidade de licitação cuja análise procede-se a seguir.

Salvo os casos identificados art. 76, I da Lei nº 14.133/2021 de dispensa de licitação, o leilão é a modalidade obrigatória para a alienação de bens, sejam eles móveis ou imóveis. Tem por principal objetivo a obtenção do maior lance, ou seja, “a prestação economicamente mais proveitosa”<sup>24</sup>. Para tanto, deve-se buscar a participação do maior número de interessados. E, de acordo com o art. 31 da Lei nº 14.133/2021, para realizar o leilão, é necessária **prévia regulamentação dos procedimentos operacionais**.

Configurado o desinteresse da administração em permanecer com o bem, procede-se a **avaliação** que deve ser realizada em época próxima ao leilão, a fim de evitar tanto a subavaliação como a superavaliação. A primeira poderia trazer prejuízo ao erário, e a segunda poderia afastar potenciais interessados ao certame. Em outras palavras: a avaliação precisa ser justa, refletindo as reais condições de mercado, a fim de melhor atender ao interesse público.

Na avaliação do bem, busca-se preço de mercado, ou seja, identifica-se quanto vale no mercado o bem que a administração pretende vender, mediante orçamentos, pesquisas em outras contratações, avaliações, perícia e/ou laudos.

Tratando-se de bens imóveis, salvo quando forem oriundos de procedimentos judiciais ou dação em pagamento, deve ser providenciada ainda a **desafetação** e a **autorização legislativa e a avaliação**<sup>25</sup>, que, por força de lei, incumbe a determinadas categorias profissionais:

- a) Da área de engenharia (art. 7º da Lei nº 5194/66);
- b) Da área de arquitetura (art. 2º da Lei nº 12.378/2010);
- c) Da área de corretagem de imóveis (Resolução nº 957, de 22-05-2006 do Conselho Federal de Corretores de Imóveis – COFECI).

<sup>24</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 1.096.

<sup>25</sup> Lei nº 14.133/2021, art. 76:

(...)

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.



Além de tudo isso, o art. 31, §2º, II da Lei nº 14.133/2021 exige a **fixação do preço mínimo** pelo qual o bem poderá ser vendido. Essa tarefa tem por objetivo definir o limite abaixo do qual a alienação causaria prejuízo ao interesse público, sinalizando aos possíveis interessados que não serão admitidos preços irrisórios ou irrealistas. Assim, de acordo com a natureza de cada bem a ser vendido, mediante critérios explícitos, deve ser identificado o preço mínimo pelo qual pode ser realizada a venda, que deve ser divulgado juntamente com o edital, no intuito de garantir a licitude e transparência do certame.

Note-se haver diferença entre o valor de mercado e o preço mínimo pelo qual o bem pode ser alienado. Sobre o assunto, os Professores Jacoby Fernandes recomendam cautela:

É muito importante o gestor público se acautelar, porque se o bem for avaliado em R\$ 100 mil, não necessariamente o preço mínimo para sua alienação deverá ser R\$ 100 mil. É possível que seja um preço bem abaixo do valor avaliado, considerando o interesse do mercado, o cenário econômico do período e até o custo de se ter um novo leilão fracassado porque os interessados não ofereceram preço acima do mínimo. Nesse sentido, se o preço mínimo for alto demais, vai acarretar a necessidade de novos leilões, com novos valores, e tudo isso é custo para a Administração.<sup>26</sup>

A descrição do bem a ser alienado deve ser precisa com indicação da condição fática e jurídica, inclusive com ônus, gravames e pendências. Se imóvel, é necessário indicar sua localização com informação atinente à matrícula perante o registro imobiliário. Se bens móveis, veículos e semoventes, o edital deve indicar a localização e as condições para exame físico dos bens.

Quanto ao procedimento, o leilão não exige registro cadastral prévio, **não tem fase de habilitação** e deve ser homologado assim que concluída a fase de lances, superada a fase recursal e efetivado o pagamento pelo licitante vencedor, na forma definida no edital.

O **edital** deve ser divulgado em sítio eletrônico oficial e afixado em local de ampla circulação de pessoas na sede da Administração, podendo, “ainda, ser divulgado por outros meios necessários para ampliar a publicidade e a competitividade da licitação”, sem prejuízo da publicidade prevista no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, que exige divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). O Edital deve conter:

(...)

I - a descrição do bem, com suas características, e, no caso de imóvel, sua situação e suas divisas, com remissão à matrícula e aos registros;

<sup>26</sup> JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. *Tratado de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. Arts. 1 ao 52. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 667.



- II - o valor pelo qual o bem foi avaliado, o preço mínimo pelo qual poderá ser alienado, as condições de pagamento e, se for o caso, a comissão do leiloeiro designado;
  - III - a indicação do lugar onde estiverem os móveis, os veículos e os semoventes;
  - IV - o sítio da internet e o período em que ocorrerá o leilão, salvo se excepcionalmente for realizado sob a forma presencial por comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, hipótese em que serão indicados o local, o dia e a hora de sua realização;
  - V - a especificação de eventuais ônus, gravames ou pendências existentes sobre os bens a serem leiloados.
- (...) <sup>27</sup>

Para a venda de bens imóveis, deve ser concedido **direito de preferência** ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação<sup>28</sup>.

Quanto à forma ser adotada para o leilão, em princípio, deve ser a eletrônica. Mas admite-se a realização presencial do leilão em caso de inviabilidade técnica ou desvantagem para a administração.

O edital deve prever todos os encargos e despesas, além da comissão do leiloeiro, se for o caso, sendo o pagamento normalmente à vista, embora seja possível prever prazo para pagamento em situações especiais de forma motivada.

Também é obrigatório prever no edital as **condições de participação do leilão**. Nesse ponto, importa destacar o teor dos §§ 1º e 2º do artigo 9º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

(...)

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

Como se vê, esses dispositivos versam sobre impedimento decorrente da condição de agente público e são aplicáveis a qualquer espécie de licitação, dentre as quais está o leilão, e a “agentes públicos em geral, compreendendo todo aquele que dispuser de competência para decidir e influenciar a disciplina, a condução e o julgamento de licitações”. Portanto, também se aplica a agentes políticos<sup>29</sup>.

Tais medidas têm por objetivo afastar qualquer sombra de ilicitude acerca da realização da licitação ou da execução do contrato público, em atenção aos princípios da impessoalidade e moralidade. Sobre o assunto, explica JUSTEN FILHO:

<sup>27</sup> Art. 31 da Lei nº 14.133/2021.

<sup>28</sup> Art. 77 da Lei nº 14.133/2021.

<sup>29</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 224.



(...) a perspectiva de atuação do agente público em licitações e contratações violaria a moralidade, criando risco de comprometimento da seriedade da competição.

O agente público integrante do órgão ou da entidade teria um incentivo a influenciar o certame e a orientar a configuração da contratação para assegurar a vitória de si mesmo ou de terceiro a quem estivesse vinculado.

Quando menos, haveria o risco de o agente público fornecer a um licitante ou contratado informações sigilosas disponíveis no âmbito exclusivo da Administração.<sup>30</sup>

Portanto, trata-se de uma presunção legal de ocorrência de dano que independe da ocorrência de efeitos concretos, bastando o potencial dano. A vedação incide em razão do **vínculo do agente público com o órgão ou ente público realizador da licitação** que, no presente caso, é o leilão. Assim, por exemplo, um servidor do Poder Executivo Federal não pode ofertar lance em um leilão desse mesmo ente, mas pode realizar essa tarefa em um leilão promovido pelo município de Porto Alegre.

Outro ponto a ressaltar é que o §1º do art. 9º veda também a **participação indireta** na licitação ou na execução do contrato sem indicar a abrangência, fazendo menção a situações que possam configurar “**conflito de interesses** no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que trata da matéria”. Nesse sentido, segundo JUSTEN FILHO “existe a participação indireta quando o agente público auxiliar a elaboração da proposta ou assessorar a execução da prestação contratual” e “Há potencial contraposição de interesses entre o agente que disputa uma licitação ou participa de um contrato administrativo e a Administração”<sup>31</sup>. Por essa razão, **é necessária a regulamentação do assunto no âmbito dos entes federados**.

A Lei nº 12.813/2013 dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Embora essa norma não seja aplicável ao nosso estado e aos municípios vinculados a este tribunal, no seu art. 3º, traz definições importantes para o deslinde da matéria. Segundo ela, conflito de interesses é “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

Prosseguindo no exame das vedações subjetivas, é preciso considerar que o § 2º do art. 9º da Lei nº 14.133/2021, estende a vedação a **terceiro que tenha auxiliado** na “condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica”. Nessa situação, é possível enquadrar,

<sup>30</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 245.

<sup>31</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 246.



por exemplo: o engenheiro civil e o corretor de imóveis que avaliaram o imóvel; e o engenheiro mecânico que avaliou uma máquina retroescavadeira.

Igualmente se aplicam ao leilão, desde que adaptadas a essa modalidade licitatória, as vedações postas no artigo 14 da Lei nº 14.133/2021 para participação de licitação ou execução do contrato. Esse dispositivo tem a seguinte redação:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da [Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#), concorrendo entre si;

VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

§ 1º O impedimento de que trata o inciso III do **caput** deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.

§ 2º A critério da Administração e exclusivamente a seu serviço, o autor dos projetos e a empresa a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo poderão participar no apoio das atividades de planejamento da contratação, de execução da licitação ou de gestão do contrato, desde que sob supervisão exclusiva de agentes públicos do órgão ou entidade.

§ 3º Equiparam-se aos autores do projeto as empresas integrantes do mesmo grupo econômico.

§ 4º O disposto neste artigo não impede a licitação ou a contratação de obra ou serviço que inclua como encargo do contratado a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, nas contratações integradas, e do projeto executivo, nos demais regimes de execução.

§ 5º Em licitações e contratações realizadas no âmbito de projetos e programas parcialmente financiados por agência oficial de cooperação estrangeira ou por organismo financeiro internacional com recursos do financiamento ou da contrapartida nacional, não poderá participar pessoa física ou jurídica que integre o rol de pessoas sancionadas por essas entidades ou que seja declarada inidônea nos termos desta Lei.

No exame dessas regras, conclui-se não ser necessária a existência de vínculo formal, sendo suficiente uma relação de influência entre licitante ou executor do contrato e os agentes públicos indicados no inciso IV do art. 14 para enquadramento na vedação. Na lição de DOTTI:





(...) admitir a contratação nessa condição ofende os princípios da moralidade, da igualdade e da probidade administrativa. É que a contratação, nesse caso, encerra uma tal probabilidade de privilégios e favorecimentos que se justifica rejeitá-la.<sup>32</sup>

### **Mas como cumprir essas regras se o leilão não tem fase de habilitação?**

Embora haja previsão legal expressa no sentido da inexistência da fase de habilitação (§4º do art. 31 da Lei nº 14.133/2021) não há como ignorar a possibilidade de conflitos de interesses na realização do leilão tal como antes descrito.

Como as vedações postas na lei decorrem de comandos oriundos da Carta Magna, especialmente o princípio da moralidade, a melhor forma de compatibilizar tudo isso é exigir, em regulamento e/ou edital declaração do vencedor do leilão de que não incide nas vedações dos artigos 9º, §§1º e 2º e artigo 14, ambos da Lei nº 14.133/2021. Assim, se constatado faticamente algum dos impedimentos subjetivos e/ou conflito de interesses, terão sido descumpridas tais regras, cabendo a não adjudicação do bem ao ofertante vencedor, a nulidade do leilão e até a responsabilização criminal, conforme o caso.

Em razão do exposto, é importante a inclusão, em regulamento próprio e/ou edital editais de leilão, de modelo de declaração de não incidência nas vedações dos artigos 9º, §§1º e 2º e artigo 14, ambos da Lei nº 14.133/2021, a ser assinada pelo licitante vencedor como condição para homologação do certame.

Registra-se a existência de regulamento tratando do leilão, no âmbito da administração pública federal, pelo Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023, e, no âmbito de nosso Estado, pelo Decreto nº 57.916, de 16 de dezembro de 2024.

Prosseguindo-se no exame acerca da possibilidade de conflito de interesses, de acordo com o art. 21 do Decreto Federal nº 21.981/1932, o leiloeiro está habilitado a realizar apenas uma **avaliação prévia**, por ocasião do recebimento dos bens para registrar o valor dos bens sob sua responsabilidade. Confira-se a redação do dispositivo:

Art. 21. Os leiloeiros são obrigados a acusar o recebimento das mercadorias móveis e de tudo que lhes for remetido para venda e constar na carta ou relação a que se refere o artigo precedente, dando para o efeito de indenizações, no caso de incêndio, quebras ou extravios, e na hipótese do comitente haver omitido os respectivos valores a avaliação que julgar razoável, mediante comunicação que deverá ser entregue pelo protocolo ou por meio de carta registrada.

Parágrafo único. O comitente, não concordando com a avaliação feita como limite provável para venda em leilão, deverá retirar os objetos, dentro de oito dias, contados da

<sup>32</sup> DOTTI, Marinês Restelatto. *Prática de licitações e contratações administrativas: Lei nº 14.133/2021*. Porto Alegre, RS: Ordem Jurídica, 2022, p. 153.



comunicação respectiva, sob pena de serem vendidos pelo maior preço que alcançarem acima da avaliação, sem que lhe assista direito e reclamação alguma.

Dessa forma, a avaliação para definir o preço do bem a ser vendido será realizada pelo profissional legitimado legalmente, inexistindo, portanto, conflito de interesses por esse motivo.

#### IV) O leilão e a contratação de plataforma de transação via web

Pretendendo realizar leilões por conta própria, ou seja, por servidor público na função de leiloeiro, é importante utilizar uma plataforma de transação via web, especialmente porque se recomenda a forma eletrônica com o objetivo de ampliar o universo de participantes.

O que não permitido é a contratação de software para gerenciamento de leilões como um todo, usurpando as funções atinentes ao leiloeiro oficial, previstas no art. 19 do Decreto nº 21.981/1932<sup>33</sup>. É necessário, portanto, reservar as atividades específicas de leiloaria para servidor investido da função de leiloeiro ou para leiloeiro público oficial, dependendo da escolha do administrador público.

Nesse ponto, destaca-se a previsão do art. 60 da Instrução Normativa DREI /ME Nº 52, de 29 de julho de 2022 acerca da possibilidade de delegação das atividades-meio e/ou acessórias:

Art. 60. As atividades-meio e/ou acessórias 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.<sup>34</sup>

A seleção da plataforma a ser utilizada deve conformar-se aos ditames da Lei nº 14.133/2021, ou seja, salvo nos casos de dispensa ou inexigibilidade, a licitação é obrigatória.

<sup>33</sup> Art. 19. Compete aos leiloeiros, pessoal e privativamente, a venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio da rede mundial de computadores, de tudo que, por autorização de seus donos por alvará judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de jóias e **warrants** de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos. Parágrafo único. Excetuam-se da competência dos leiloeiros as vendas dos bens imóveis nas arrematações por execução de sentença ou hipotecárias das massas falidas ou liquidandas, quando gravadas com hipoteca, dos bens pertencentes a menores sob tutela e de interditos, e dos que estejam gravados por disposições testamentárias; dos títulos de Dívida Pública Federal, Estadual ou Municipal, bem como dos efeitos que estiverem excluídos por disposições legais.

<sup>34</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.



Quanto à remuneração da empresa fornecedora da plataforma digital, é preciso ressaltar a **ilegalidade de pagamento proporcional ao volume de leilões realizados, pois não há vinculação entre o uso do sistema e o trabalho realizado pela empresa ao confeccionar o sistema**. Inexiste essa relação de proporcionalidade. O pagamento proporcional ao uso ofenderia os postulados da moralidade e do interesse público, além dos princípios da razoabilidade e economicidade.

Dessa forma, **é possível a contratação de plataforma eletrônica para a realização de leilões e atividades acessórias**, devendo a remuneração pelo uso desse sistema ser igual a qualquer outro da administração, ou seja: **valor fixo mensal**, independentemente do volume de leilões realizado. Mas, se a administração optar por contratar leiloeiro oficial, é recomendável utilizar sistema do próprio leiloeiro, a fim de reduzir os custos com a realização dos procedimentos.

#### V) **Resumo das conclusões**

- a) A administração pública, pretendendo alienar bem móvel ou imóvel, deve valer-se, obrigatoriamente, do procedimento denominado **leilão**, que é a modalidade de licitação para essa finalidade, a quem oferecer o maior lance (XL do art. 6º, arts. 31, 76 e 77 todos da Lei Federal nº 14.133/2021);
- b) O leilão pode ser conduzido tanto por **servidor da administração pública** como por **leiloeiro público oficial**. E, caso a Administração opte pela realização por **leiloeiro público oficial**, este poderá ser selecionado mediante **credenciamento** ou **licitação na modalidade Pregão** (art. 31, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021). Para essa escolha, o administrador público tem poder discricionário, mas deve justificá-la, levando em conta especialmente os prazos envolvidos, a disponibilidade de recursos de pessoal da Administração e o custo procedimental para a Administração;
- c) Se a opção do gestor for o **credenciamento** de leiloeiros oficiais, a administração pública deve lançar edital de chamamento público, definindo critérios objetivos de distribuição da demanda de forma equitativa e impessoal (art. 79 da Lei Federal nº 14.133/2021). Para tanto, recomenda-se o **sorteio em ato público** com data, local e horário, previamente definidos, em atenção ao interesse público e aos princípios da isonomia, publicidade e transparência;
- d) Se a opção do gestor for o **pregão**, o critério de julgamento deve ser: maior desconto sobre a comissão de 5% com repasse da diferença à administração contratante (art. 31 da Lei Federal nº 14.133/2021), sendo devido o pagamento da comissão ao leiloeiro



pelo ofertante somente se o leilão for exitoso, ou seja, a partir do momento em que o resultado financeiro da alienação dos bens ingresse nos cofres públicos;

- e) Tratando-se de bens imóveis, salvo quando forem oriundos de procedimentos judiciais ou dação em pagamento, deve ser providenciada ainda a desafetação, a autorização legislativa e a avaliação (§1º do art. 76 da Lei nº 14.133/2021);
- f) **A legislação que regula a profissão de leiloeiro** (Decreto Federal nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, e pela Instrução Normativa DREI /ME Nº 52, de 29 de julho de 2022, do Ministério da Economia) **não exige alvará de localização e funcionamento** para essa atividade, porquanto a requisição desse documento, na fase de habilitação do Pregão configura restrição indevida à competitividade;
- g) Dentre outras providências legais, nos termos do art. 31 da Lei nº 14.133/2021, para realizar o leilão, é necessário, previamente: regulamentar os procedimentos operacionais; avaliar o bem em época próxima ao leilão, a fim de definir o preço de mercado; e fixar o preço mínimo pelo qual o bem poderá ser alienado;
- h) Com base no §3º e II do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, é possível incluir no edital do **pregão**, como requisito de habilitação, a exigência de que o licitante vencedor **comprove já ter realizado algum leilão anteriormente**, não importando sua natureza (público, privado ou judicial), seu vulto econômico ou o período, demonstrando, dessa forma, ter experiência anterior sem incorrer nas vedações da Lei nº 14.133/2021;
- i) Em que pese a responsabilidade pessoal e direta do leiloeiro no exercício de suas funções, as “atividades-meio e/ou acessórias 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” (art. 60 da Instrução Normativa DREI /ME Nº 52/2022<sup>35</sup>).
- j) No intuito de evitar possíveis conflitos de interesses, considerando a inexistência da fase de habilitação no leilão, é importante incluir, em regulamento próprio e/ou edital de leilão, modelo de declaração acerca da não incidência nas vedações dos artigos 9º, §§1º e 2º e artigo 14, ambos da Lei nº 14.133/2021, a ser assinada pelo ofertante vencedor como condição para adjudicação e homologação do certame;

**Inexiste vedação à contratação de plataforma eletrônica para a realização de leilões e atividades acessórias**, desde que a remuneração pelo uso desse sistema seja por **valor fixo mensal**, independentemente do volume de leilões realizados. Mas, se a

<sup>35</sup> <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor>. Acesso em 19-02-2025.  
TC-02.1



administração optar por contratar leiloeiro oficial, é recomendável utilizar sistema do próprio leiloeiro, a fim de reduzir os custos com a realização dos procedimentos.

É o Parecer.

Em 26 de fevereiro de 2025.

Larissa Job de Vargas,  
Auditora de Controle Externo.

Ana Helena Scalco Corazza,  
Auditora de Controle Externo.

Jonas Faviero Trindade,  
Auditor de Controle Externo.

Francisco Barcelos,  
Auditor de Controle Externo.

Flávio José da Silva Jaeger,  
Auditor de Controle Externo.

## NOTA TÉCNICA N. TC-12/2024

**Assunto:** Procedimento de credenciamento de leiloeiros.

**Ementa:** **Nota técnica. Licitações e contratações. Procedimento de credenciamento de leiloeiros. Jurisprudência dos tribunais de contas.**

Com o objetivo de orientar e disseminar boas práticas, a Nota Técnica traz subsídios às unidades jurisdicionadas para a realização de procedimentos de credenciamento de leiloeiros.

### 1. INTRODUÇÃO

A Resolução n. TC-191/2022 define a Nota técnica como o ato enunciativo que manifesta opinião técnica de maneira objetiva, a fim de elucidar o entendimento sobre questão controversa ou divulgar, de forma sintética, alterações legais, informações de caráter jurisprudencial e estudos preliminares realizados, bem como outras orientações referentes à atividade fiscalizatória ou de cunho administrativo do TCE/SC.

A presente análise decorre da Decisão n. 321/2024, exarada nos autos do Processo n. @PAP-24/80002505, na qual foi determinado à Diretoria-Geral de Controle Externo que “avalie a pertinência, a conveniência e a oportunidade de promover estudos com o propósito de editar nota técnica destinada a orientar e a disseminar boas práticas para realização de procedimentos de credenciamento de leiloeiros pelas unidades gestoras”.

Assim, o objetivo da presente Nota Técnica é fornecer orientações aos entes jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina acerca da realização de procedimentos de credenciamento de leiloeiros pelas unidades gestoras, tendo em vista que exame da matéria é de interesse geral de todos os entes fiscalizados frente às disposições contidas na Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).



## 2. ANÁLISE

### 2.1. O credenciamento na Lei n. 14.133/2021

No inciso XLIII do art. 6º da Lei n. 14.133/2021 o credenciamento é definido como sendo um “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”.

Além de servir como instrumento para seleção de prestadores de serviços, o credenciamento também poderá ser utilizado para credenciar bens (produtos) para futuras contratações.

Apesar de conceituado como espécie de processo de chamamento público, o inciso I do art. 78 da Lei n. 14.133/2021 identifica o credenciamento como sendo procedimento auxiliar das licitações e das contratações por ela disciplinado.

Além disso, a Lei n. 14.133/2021 estabelece que nos casos em que o objeto contratado (serviços ou bens) for passível de credenciamento estará a Administração autorizada a reconhecer a seleção do contratado e demais condições ajustadas em um procedimento de contratação direta (inexigibilidade de licitação), prevista no art. 74, IV, que assim prescreve:

**Art. 74.** É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...);

**IV** - Objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

A doutrina corrobora no sentido de que “o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação, cuja inviabilidade de competição reside justamente no fato de que qualquer um que preencha os requisitos está apto a realizar o serviço ou fornecer o produto [...] por um preço previamente definido no próprio ato de

chamamento, sem discrepâncias entre o serviço ou produto oferecido”<sup>1</sup>. É comum sua utilização em contratações de prestadores de serviços de saúde.

O art. 79 da Lei n. 14.133/2021 especifica as hipóteses de cabimento do credenciamento:

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

**I** - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

**II** - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

**III** - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

#### 2.1.1. Hipóteses de cabimento (art. 79 da Lei n. 14.133/2021)

##### a) Contratação paralela e não excludente

O credenciamento poderá ser usado nos casos em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas (art. 79, I, da Lei n. 14.133/2021).

Nessa hipótese, a Administração possui interesse em firmar, simultaneamente, contratações com todos aqueles que queiram e que preencham os requisitos definidos por ela para tanto, não havendo exclusão entre os interessados, porque todos podem ser credenciados e potencialmente contratados, em igualdade de condições.

Nesse caso, o credenciamento de um interessado não exclui o credenciamento de outros, pois todos aqueles que atenderem às exigências da Administração poderão ser contratados, o que, portanto, inviabiliza a competição,<sup>2</sup> podendo-se citar, como exemplo, a contratação de tradutores juramentados para

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 552.

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 212.

atender às demandas internas dos órgãos de tribunais e a contratação de leiloeiros oficiais.

b) Contratação com seleção a critério de terceiros

O credenciamento poderá ser utilizado, também, nos casos em que a seleção do contratado ficará a cargo do beneficiário direto da prestação (art. 79, II, da Lei n. 14.133/2021), isto é, nos casos em que a escolha de quais credenciados irão executar o objeto do credenciamento será feita por terceiro, segundo seus critérios e não da própria Administração. Dessa forma, a Administração credencia todos os interessados, sem relação de exclusão.<sup>3</sup>

Nestes casos, busca-se selecionar particulares que prestem serviços de natureza pública à população, de modo que todos credenciados ofertam igualmente o serviço, cabendo ao cidadão a escolha do fornecedor com o qual irá contratar. Pode-se citar, como exemplo, os casos de credenciamento de laboratórios para realização de exames clínicos e demais serviços para municípios, cuja escolha de qual laboratório será utilizado fica a cargo do próprio cidadão, destinatário do serviço, de acordo com seus critérios e preferências.<sup>4</sup>

Assim, tanto nos casos de contratações paralelas e não excludentes, bem como nos casos em que a escolha do contratado será feita por terceiros beneficiados da contratação, a Administração não pretende excluir nenhum dos credenciados, tampouco avaliar suas propostas sob o ponto de vista econômico, já que o preço será fixado pela Administração contratante.

c) Contratação em mercados fluidos

O credenciamento poderá ser utilizado, ainda, nos casos de contratação em mercados fluidos, isto é, casos em que a flutuação constante do valor da prestação

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 212.

<sup>4</sup> BARBOSA, Felipe José Ansaloni; THEBIT, Leonardo de Oliveira. **Credenciamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 26.

e das condições de contratação inviabiliza a seleção de fornecedor/prestador de serviços por meio de processo de licitação tradicional.

O mercado fluido é compreendido como “aquele sem preços previamente definidos, ou seja, preços dinâmicos, que são variáveis com base na oferta e demanda”<sup>5</sup>. Nessa modalidade, embora haja a possibilidade de competição, a fluidez dos preços, que são alterados por diversas variáveis, a torna inviável, como são os casos de serviços de transporte aéreo, rodoviários, táxis, além de produtos agrícolas sazonais, combustíveis, insumos para enfrentamento de pandemia, entre outros.

Dessa forma, a Administração pode credenciar os interessados e, quando houver demanda, solicitar a eles uma cotação de preços para a execução do objeto, a partir das quais o contratado será escolhido.<sup>6</sup>

## **2.2. A contratação de leiloeiros na Lei n. 14.133/2021**

A alienação de bens da Administração deve necessariamente ser precedida de licitação na modalidade leilão.

O leilão é a “modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance”, conforme redação do art. 6º, XL, da Lei n. 14.133/2021.

Conforme preceitua o art. 31 da Lei n. 14.133/2021, o “leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.”

O exercício da profissão de leiloeiro depende de matrícula concedida pela Junta Comercial do Estado em que exerça suas funções (habilitação), de acordo com as disposições do Decreto (federal) n. 21.981/1932, e da Instrução Normativa n. 52/2022, do DREI – Departamento de Registro Empresarial e Integração, do Ministério da Economia.

---

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 553.

<sup>6</sup> NIEBUHR, Joel Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 218.

Caso decida pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão, consoante previsto no § 1º do art. 31 da Lei de Licitações:

**Art. 31.** O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.

**§ 1º Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão** e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados.

A designação de servidor, em princípio, pode ser considerada menos onerosa, uma vez que ele já é remunerado devido ao seu vínculo com a Administração, não causando dispêndios extras ao poder público.

Por outro lado, além da *expertise*, os serviços de leiloeiro oficial podem dar mais visibilidade à alienação, culminando no recebimento de mais propostas e em um resultado mais vantajoso<sup>7</sup>. Tais aspectos devem ser ponderados pela Administração para a escolha de realizar o leilão por meio de servidor designado ou leiloeiro oficial.

**O Decreto (federal) n. 11.461/2023**, que regulamenta o art. 31 da Lei n. 14.133/2021 no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu art. 5º, § 1º, determina que a opção por leiloeiro oficial deverá ser justificada observando:

- 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 procedimental para a Administração; e
- V - a ampliação prevista da publicidade e da competitividade do leilão.

---

<sup>7</sup> NIEBUHR, Joel Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, pp. 635 – 636.

Dessa forma, verifica-se que **a contratação de leiloeiro oficial deve se dar, necessariamente, por meio de credenciamento ou pregão**, restando afastada a aplicação da escala de antiguidade prevista no art. 42 do Decreto n. 21.981/1932, que regula a profissão de leiloeiro e atrelava a escolha do leiloeiro à distribuição rigorosa de escala de antiguidade, a começar pelo mais antigo.<sup>8</sup> Nesse sentido, as seguintes decisões do Poder Judiciário:

CONTRATO ADMINISTRATIVO FIRMADO APÓS REGULAR LICITAÇÃO (CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO PELO CRITÉRIO DE MENOR COMISSÃO SOBRE BENS LEILOADOS) ANULADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL SEM CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. ILEGALIDADE MANIFESTA. LIMINAR MANTIDA. Embora reforce o poder de autotutela da administração pública, que pode rever seus atos (anular ou revogar) sem prévia manifestação do Judiciário, a Súmula n. 473 do STF deixa claro que tal poder não é absoluto, notadamente em casos nos quais o vínculo com a administração é questionado por vício na sua origem. ADEMAIS, ART. 42 DO DECRETO 21.981/1932. NÃO RECEPCIONADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. POSTERIOR E IMEDIATA CONTRATAÇÃO DIRETA, PELA MUNICIPALIDADE, DE OUTRO LEILOEIRO NULA.

**O art. 42 do Decreto n. 21.981/1932, ao dispor que a administração pública pode contratar de forma direta o leiloeiro mais antigo, não foi recepcionado pela CF (art. 37, XXI) e é contrário ao ordenamento infraconstitucional vigente (Lei n. 8.666/93).** AGRAVO NÃO PROVIDO.

(TJSC, Agravo de Instrumento n. 0155970-28.2015.8.24.0000, de São José, rel. Des. Gilberto Gomes de Oliveira, Segunda Câmara de Direito Público, j. 21/03/2017).

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL PELA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – NECESSIDADE DE LICITAÇÃO – ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ART. 2º DA LEI N. 8.666/93.

I – A contratação de leiloeiros oficiais pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) não se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação proclamada no art. 25 da Lei n. 8.666/93.

II – O Decreto n. 21.981/1932 foi editado com a finalidade de regulamentar a profissão de leiloeiro. A regra nele estabelecida, consistente no dever de as Juntas Comerciais organizarem lista de antiguidade destes profissionais (art. 41), é plenamente válida e atende às necessidades da aludida categoria. **A dicção do art. 42**, contudo, ao dispor que “nas vendas de bens móveis ou imóveis

---

<sup>8</sup> BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações Passo a Passo**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, pp. 329-330.



pertencentes à União e aos Estados e municípios, os leiloeiros funcionarão por distribuição rigorosa de escala de antiguidade, a começar pelo mais antigo”, **estabelece uma restrição incompatível com o preceito insculpido no art. 37, XXI, da Carta Magna, segundo o qual, ressalvados os casos especificados em lei, a Administração Pública, para contratar com o ente privado – e o leiloeiro se enquadra neste conceito –, deve se valer de procedimento licitatório.**

III – Recurso desprovido.

(TRF – 2ª Região, Apelação Cível n. 2008.50.01.015585-0, 8ª Turma Especializada, Rel. Des. Federal Sérgio Schwartz, e-DJF2R, 15.12.201 – 10751).

Destaca-se, ainda, que a atividade de leiloeiro é regulamentada pelo Decreto n. 21.981/1932, o qual estabelece que devem os profissionais implementarem os requisitos previstos pelo referido dispositivo legal para serem reconhecidos como leiloeiros, bem como estarem regularmente registrados na Junta Comercial.

Assim, não há incompatibilidade entre a Lei n. 14.133/2021 e o Decreto n. 21.981/1932, uma vez que este apenas dispõe sobre a atividade exercida pelos leiloeiros, fixa os requisitos para a inscrição perante as Juntas Comerciais, suas respectivas atribuições e o regime de responsabilidade ao qual estão sujeitos.

Dessa forma, quando da contratação de leiloeiros oficiais pela Administração, estes devem preencher os requisitos necessários para a habilitação para o exercício da profissão de leiloeiros, de acordo com o Decreto n. 21.981/1932, em especial, seus arts. 1º e 2º.<sup>9</sup>

### **2.3. O credenciamento de leiloeiros na Lei n. 14.133/2021**

O parágrafo único do art. 79 da Lei n. 14.133/2021 determina que os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento específico. Dessa forma, cada unidade gestora deverá regulamentar os procedimentos de credenciamento no âmbito de seu município.

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

---

<sup>9</sup> Superior Tribunal de Justiça - RMS n. 68.504/SC.

[...]

**Parágrafo único.** Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

**I** - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

**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;

**III** - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do *caput* deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

**IV** - na hipótese do inciso III do *caput* deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

**V** - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

**VI** - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

O credenciamento de leiloeiros se enquadra na hipótese prevista no art. 79, I, da Lei n. 14.133/2021, de modo que todos os leiloeiros que se apresentarem e cumprirem os requisitos do edital devem ser credenciados, devendo a Administração definir critérios objetivos para a distribuição das demandas aos leiloeiros credenciados, na forma do inciso II do parágrafo único do referido artigo.<sup>10</sup>

A seleção dos leiloeiros públicos foi matéria de consulta junto a esta Corte de Contas, ainda sob a égide da Lei n. 8.666/1993, tendo resultado no Prejulgado n. 614, que inicialmente previa a observância da escala de antiguidade. Porém, foi reformado por meio do Processo n. CON 18/00538844, cuja redação atual contém a seguinte orientação:

1. As sociedades de economia mista exploradoras de atividades econômicas, sujeitas ao regime das empresas privadas, nos termos do art. 167, § 1º, da Constituição Federal, podem promover a escolha de leiloeiro através de processo licitatório.

**2. A contratação de leiloeiro oficial, para promover leilão de bens da administração pública direta e indireta prestadora de serviço público ou cujo patrimônio público tenha sido destinado a atender a objetivo de interesse público relevante, deve obedecer**

---

<sup>10</sup> NIEBUHR, Joel Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 636.

**a regra do art. 37, XXI, da CRFB e a referida contratação deverá ser realizada por meio de credenciamento, considerando a inviabilidade de competição disposta no *caput* do art. 25 da Lei n. 8.666/1993.**

**2.1.** Deverão constar no edital de credenciamento que a remuneração do leiloeiro se dará única e exclusivamente por parte do arrematante dos bens leiloados, não despendendo a administração pública seus recursos próprios.

**3.** De acordo com o Decreto n. 21.981/1932 e a Instrução Normativa n. 17/2013 do Departamento de Registro Empresarial e Integração, não é admissível que leiloeiros sejam contratados em sociedade, mesmo que de fato com outros(s) leiloeiro(s), para atuarem junto a órgãos e entidades públicas no âmbito estadual e municipal, haja vista que não é permitido o exercício das atividades de leiloeiro mediante pessoa jurídica por ele integrada ou administrada.

Assim, verifica-se que superada a regra da utilização da escala de antiguidade revista no art. 42 do Decreto n. 21.981/1932 deve a contratação se dar, necessariamente, por credenciamento ou pregão, nos termos da Lei n. 14.133/2021.

Nos termos da parte final do item 2 do referido prejudgado, o credenciamento deverá ser utilizado quando a Administração Pública identificar que, pela natureza do serviço, não há viabilidade de competição entre os possíveis participantes ou mesmo interesse público em restringir as contratações, possibilitando o credenciamento e a contratação de todos os leiloeiros que preencherem os requisitos do edital interessados em realizar a venda dos bens da Administração Pública.

Para o credenciamento de leiloeiros oficiais, a Administração Pública deverá lançar edital de chamamento, no qual serão fixadas, entre outras, as condições para o credenciamento, inclusive os critérios de habilitação previstos no art. 62, além do critério de distribuição da demanda entre os credenciados, que garanta a impessoalidade na contratação, bem como a remuneração a ser paga ao leiloeiro.

#### 2.3.1. Da divulgação do edital de credenciamento

O processo de credenciamento deve passar por fase preparatória, na qual a Administração deve observar, no que couber, os requisitos do art. 72 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A etapa externa desse instituto se inicia com

a publicação do instrumento convocatório do credenciamento em sítio eletrônico oficial.<sup>11</sup>

Nos termos do inciso I do art. 79 da Lei n. 14.133/2021 a Administração Pública **deve manter edital de credenciamento divulgado em sítio eletrônico, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados** enquanto perdurar o interesse público na elaboração de lista de credenciado, evitando a fixação prévia de limites temporais.

O credenciamento não admite limitação do número de credenciados, pois uma de suas características é a possibilidade de contratação dos interessados que preencham os requisitos exigidos, ou seja, de todos os credenciados<sup>12</sup>. Nesse sentido, o inciso I do parágrafo único do art. 79 determina que “a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados”.

Em decisão sobre a matéria, já na vigência da atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que não existe direito subjetivo ao credenciamento, pois a escolha da modalidade de seleção pública constitui atividade discricionária da Administração, bem como da análise acerca do atendimento dos requisitos definidos no edital de convocação pelos leiloeiros interessados. Isto é, o credenciamento gera apenas expectativa de direito à futura contratação, que deverá ser instrumentalizada mediante processo de inexigibilidade de licitação<sup>13</sup>.

Nessa esteira, o STJ estabeleceu que a Administração pública passou a ser obrigada a divulgar edital de credenciamento de leiloeiros de modo permanente na internet apenas após a entrada em vigor da nova Lei de Licitações, ante a ausência de previsão semelhante na Lei n. 8.666/1993:

---

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Artigo 79. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima De; CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Vol. 2. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 183.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 184.

<sup>13</sup> Superior Tribunal de Justiça - RMS n. 68.504/SC.

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 SÍTIO 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.

(STJ - RMS n. 68.504/SC, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 10/10/2023, DJe de 16/10/2023.)

No mesmo sentido é a orientação constante no item 10 do Prejulgado 2.381 do TCE/SC:

**Prejulgado n. 2381**

(...);

**10.** O instituto do credenciamento deve ser regulamentado, atentando-se para os requisitos do parágrafo único do art. 79 da Lei n 14.133/2021, **destacando-se a necessidade de o edital ficar disponível para o permitir o cadastramento de novos interessados, a prévia definição do valor e a contratação de todos os credenciados.**

Assim, o edital de credenciamento deverá ficar disponível em sítio eletrônico para permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

**2.3.2. Da remuneração do leiloeiro**

O edital deverá dispor sobre a remuneração a ser paga ao leiloeiro. Conforme item 2.1 do Prejulgado n. 614 do TCESC, a remuneração do leiloeiro se dará única e exclusivamente por parte do arrematante dos bens leiloados, assim, não deve administração pública despender seus recursos próprios.

**Prejulgado n. 614**

(...).

**2.1.** Deverão constar no edital de credenciamento que a remuneração do leiloeiro se dará única e exclusivamente por parte do arrematante dos bens leiloados, não despendendo a administração pública seus recursos próprios.

Quanto ao percentual dessa remuneração, o § 1º do art. 31 da Lei n. 14.133/2021 disciplina que devem ser “utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados”.

Para tanto, deve ser utilizada a regra do parágrafo único do art. 24 do Decreto n. 21.981/1932, que regulamenta a profissão de leiloeiro, o qual estabelece que os compradores pagarão cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados. Portanto, a taxa máxima será de 5% sobre o valor dos bens arrematados, a ser paga pelos arrematantes.

Segundo o § 1º do art. 6º do **Decreto (federal) n. 11.461/2023**, que regulamenta o art. 31 da Lei n. 14.133/2021 no âmbito da administração pública



federal direta, autárquica e fundacional, nos casos de credenciamento para seleção de leiloeiro oficial, deve ser observado o parâmetro máximo de 5% (cinco por cento) do valor do bem arrematado para a taxa de comissão a ser paga pelos arrematantes ao leiloeiro.

**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.

Além disso, a Lei não estabelece se caberá ao leiloeiro qualquer comissão caso o leilão reste fracassado<sup>14</sup>.

Nesse aspecto, o professor Sidney Bittencourt entende que, em não havendo o leilão, não será devida comissão, devendo essa ressalva ser prevista no edital<sup>15</sup>.

Nesse aspecto, decisão da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça considerou que o direito subjetivo à comissão exsurge quando efetivamente realizada a hasta ou leilão, com a consequente arrematação do bem, de modo que, inexistindo a arrematação, o leiloeiro faz jus somente à percepção das quantias que tiver desembolsado com anúncios, guarda e conservação do que lhe for entregue para vender:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. 1. VIOLAÇÃO À RESOLUÇÃO. DISPOSIÇÃO NORMATIVA QUE NÃO SE ENQUADRA NO CONCEITO DE LEI FEDERAL. 2. TESE SOBRE PRECLUSÃO AFASTADA NA ORIGEM. DECISÃO CALCADA EM PREMISSAS FÁTICAS. REEXAME INVIÁVEL. SÚMULA N. 7/STJ. 3. COMISSÃO DE LEILOEIRO. ATO DE ARREMATAÇÃO NÃO EFETIVADO. ACORDO ENTRE AS PARTES. SERVIÇO NÃO

<sup>14</sup> O regulamento federal indica que o pagamento ocorrerá pelo arrematante, o que implica admitir, *argumentum a contrario*, que a remuneração somente será devida caso não reste fracassado o leilão.

<sup>15</sup> BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei De Licitações Passo a Passo**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 331.

PRESTADO. REMUNERAÇÃO INDEVIDA. PRECEDENTE. SÚMULA N. 83/STJ. 4. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(...)

**3. O direito subjetivo à comissão exsurge quando efetivamente realizada a hasta ou leilão, com a consequente arrematação do bem, cabendo ao arrematante o dever de efetuar o pagamento da referida remuneração. Inexistente a arrematação, o leiloeiro faz jus somente à percepção das "quantias que tiver desembolsado com anúncios, guarda e conservação do que lhe for entregue para vender, instruindo a ação com os documentos comprobatórios dos pagamentos que houver efetuado, por conta dos comitentes e podendo reter em seu poder algum objeto, que pertença ao devedor, até o seu efetivo embolso"** (REsp 1179087/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe 4.11.2013).

**4. Agravo interno desprovido.**

(AgInt no REsp n. 1.984.186/PR, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 30/5/2022, DJe de 2/6/2022.)

No mesmo sentido a seguinte decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO EM EXECUÇÃO COM CANCELAMENTO DO LEILÃO - REMUNERAÇÃO DO LEILOEIRO FIXADA EM 1º GRAU - RECURSO DO EXECUTADO - PLEITO DE AFASTAMENTO DA CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DA COMISSÃO DO LEILOEIRO - ACOLHIMENTO - ATIVIDADE DE RESULTADO - ARREMATAÇÃO INCONCLUÍDA - COMISSÃO INDEVIDA - RESSALVADO O DIREITO AO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS DE ATOS PREPARATÓRIOS - ENTENDIMENTO DO STJ - SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA - RECURSO PROVIDO.

**Inocorrendo arrematação perfectibilizada, o leiloeiro não tem direito ao recebimento da comissão sobre o percentual do valor do bem, ressalvado o reembolso das despesas com a preparação do ato.**

(TJSC. Segunda Câmara de Direito Civil. Apelação N. 0311234-95.2017.8.24.0023/SC, Desembargador MONTEIRO ROCHA, DJe de 06/11/2023.)

Assim, verifica-se que no edital de credenciamento deve ser prevista a remuneração a ser paga ao leiloeiro oficial, que deverá ter como parâmetro máximo o percentual de 5% sobre o valor dos bens arrematados, não cabendo comissão ao leiloeiro caso o leilão reste fracassado.

### 2.3.3. Dos critérios de distribuição da demanda entre os credenciados

Nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 79 da Lei n. 14.133/2021, realizado o credenciamento, a Administração deve adotar critérios objetivos para a distribuição das demandas entre os leiloeiros credenciados.

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

...

**Parágrafo único.** Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

**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; (...)**

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos não estabelece regras específicas acerca do critério de alocação, somente impondo que a distribuição da demanda obedeça a critérios objetivos que devem constar no regulamento local.

**Os critérios de distribuição das demandas devem ser objetivos, impessoais e devem constar no edital**, garantindo assim uma **distribuição equitativa dos serviços entre os credenciados**, de modo a evitar o direcionamento dos contratos para prestador específico, o que estaria em contrariedade aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

Não é admitido, portanto, que a distribuição favoreça um ou mais credenciados em detrimento dos demais, devendo ser estabelecida uma ordem de convocação que considere um montante, que uma vez atingido, acarrete a distribuição das demandas seguintes para o próximo<sup>16</sup>.

Assim, não pode a administração pública restringir a futura celebração de contratos à determinada parcela de habilitados, devendo adotar mecanismos para

---

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Artigo 79. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima De; CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Vol. 2. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 184.

alocação proporcional dos contratos entre todos os cadastrados, independentemente de preferências subjetivas<sup>17</sup>.

A exclusão da vontade da Administração Pública no processo de escolha do contratado é um pressuposto do credenciamento e objetiva garantir a isonomia de tratamento entre os interessados.

Nesse sentido, acórdão do Tribunal de Contas da União:

O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, **devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal.**

(TCU. Acórdão n. 352/2016 – Plenário)

Desse modo, ao eleger um critério para a distribuição de demandas, deve a Unidade Gestora assegurar que o método seja objetivo, impessoal e que garanta a isonomia de tratamento entre os credenciados.

**O sorteio é um dos critérios já utilizado e ratificado em deliberação do TCU para a alocação das demandas aos credenciados.** O TCU reconhece que a utilização do sorteio confere uma maior isonomia e impessoalidade à seleção, por ser um método caracterizado pela aleatoriedade. A utilização de sorteio também é admitida por outros Tribunais de Contas nacionais:

A insurgência que incide sobre possível inconformidade dos critérios de distribuição dos serviços na hipótese de haver mais de uma empresa credenciada não prospera.

A cláusula impugnada prevê que os laboratórios que forem credenciados terão cotas para realização dos exames, determinadas pela Secretaria Municipal de Saúde, através de sorteio na presença dos interessados.

[...]

A questão demonstra merecer o mesmo tratamento atribuído pela r. decisão mencionada, pois, **tratando-se de credenciamento, o sorteio público instituído se revela como um instrumento idôneo para garantir o tratamento isonômico e objetivo no procedimento**

---

<sup>17</sup> Superior Tribunal de Justiça - RMS n. 68.504/SC.

**de distribuição da demanda**, na hipótese de mais de uma empresa vier a ser habilitada.

(TCE/SP - TC-003055/989/13-1 - Tribunal Pleno - Sessão: 11/12/2013).

A matéria submetida ao Plenário versa sobre a possibilidade de realização de credenciamento para a contratação de leiloeiros por parte deste Tribunal de Contas, com classificação dos credenciados mediante sorteio, para a posterior alienação de veículos e, eventualmente, de outros bens móveis de propriedade deste Tribunal de Contas por meio de leilão.

[...]

Por conseguinte, em consonância com os fundamentos e conclusões apresentados pela Diretoria Jurídica e pelo Ministério Público de Contas, **considero que a contratação da forma proposta, mediante credenciamento, com a classificação dos leiloeiros mediante sorteio, respeita os princípios da licitação e se mostra em conformidade com a ordem constitucional e com a legislação estadual vigente.**

[...]

Na oportunidade, determino ainda o retorno dos autos à Diretoria Administrativa para a retificação da minuta do Edital e do Termo de Referência, a fim de que passe a constar do expediente o fundamento que ampara o modo de seleção dos credenciados, qual seja, o sorteio, com regras que garantam a aleatoriedade do resultado, efetuando-se as adaptações pertinentes para tanto.

(TCE/PR - Acórdão n. 2762/22 - Tribunal Pleno).

**O TCU também entende pela possibilidade de utilização do critério de pontuação para fins de distinção classificatória entre os credenciados.** Nos autos do Acórdão n. 533/2022<sup>18</sup> (contratação de escritórios de advocacia mediante credenciamento), o Tribunal compreendeu que o estabelecimento de critérios objetivos para conferir pontuação aos candidatos não viola o princípio da isonomia, o que ocorreria apenas se os credenciados fossem preteridos na ordem de contratação sem razão justa ou com base em critérios subjetivos.

O caso analisado pelo TCU tratava de possíveis irregularidades em edital de credenciamento de sociedades de advogados, sendo que o edital previa o critério

---

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 533/2022 – Plenário. Relator Ministro Antônio Anastasia. Processo 018.515/2014-2. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A533%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A533%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520) Acesso em: 08 out. 2024.

de pontuação para escolha dos credenciados, a partir da previsão de tabela de quesitos para cada área de atuação, que serviriam para conferir pontos às sociedades de advogados.

**33.** O risco de quebra de isonomia aventado pela unidade técnica ocorreria se os credenciados fossem preteridos na ordem de contratação sem razão justa ou com base em critérios subjetivos. É notório no Direito que a isonomia é um princípio bifronte, pois implica não apenas tratar igualmente os iguais, mas também conferir aos desiguais a justa distinção. **Assim, a quebra de isonomia restaria configurada se a discriminação dos credenciados ocorresse à margem de critérios objetivos.** E, segundo os termos do edital sob exame - cancelado pelo Acórdão 145/2014-TCU-Plenário (relator: Ministro Valmir Campelo) -, **não foram identificados critérios subjetivos ou inidôneos nas regras de pontuação dos candidatos ao credenciamento.**

**34.** Em linha com esse entendimento, a instrução intermediária da então Secex-RJ nos presentes autos pontou que:  
*As sociedades de advogados que pretenderem participar do certame serão inicialmente submetidas a fase de pré-qualificação (habilitação), com o devido credenciamento de todos que forem habilitados para que passem à fase de pontuação e classificação, segundo critérios técnicos estabelecidos pelo banco (peça 80, p. 3). Assim, todos os proponentes estão sendo tratados de forma isonômica e de forma impessoal, ou seja, com igualdade de oportunidade para todos os interessados.*

**39.** E, neste ponto, com todas as vênias, **rejeito a tese da unidade técnica de que o sorteio seria a melhor solução.** Isso porque a escolha aleatória, via sorteio, do contratado, quando existe um conjunto de critérios para definir, entre os habilitados, quais atendem melhor, com mais eficiência e qualidade, as necessidades da Administração, colide não apenas com o princípio da isonomia - que também impõe tratar desigualmente os desiguais -, mas também, e principalmente, com o princípio de seleção da melhor proposta, regente das contratações públicas. Contratar o melhor qualificado converge para a avença mais vantajosa.<sup>19</sup>

Assim, o Tribunal decidiu pela regularidade do uso da pontuação de qualificação dos credenciados como critério objetivo na definição da ordem de preferência das contratações dos serviços de advocacia, no caso. A mesma linha, em tese, poderia ser utilizada para credenciamento de leiloeiros, embora um já contratado

---

<sup>19</sup> TCU - ACÓRDÃO 533/2022 – Plenário.

somente poderá ser novamente acionado quando os demais credenciados já tenham sido contemplados.

Por outro lado, nos autos do Processo n. @REP 21/00151368, em decisão singular, o TCE/SC decidiu pela **irregularidade da adoção do critério cronológico de protocolo da documentação** para definir a ordem de classificação dos leiloeiros interessados em credenciamento, considerando que esse critério não garante a observância dos princípios da isonomia, impessoalidade, igualdade e probidade administrativa, pois cria uma competição entre os interessados pela protocolização.<sup>20</sup>

No mesmo sentido, é entendimento do TCE/PR:

Representação da Lei de Licitações. Chamamento Público. Credenciamento. **Leiloeiro Oficial. Classificação pela ordem cronológica dos credenciamentos. Possível prejuízo à prestação isonômica. Rodízio potencialmente ineficaz.** Presença dos requisitos cautelares. Ratificação de medida cautelar. (TCE/PR - Acórdão n. 2159/24 - Tribunal Pleno).

Dessa forma, a unidade gestora deve estabelecer critérios objetivos e impessoais para a distribuição das demandas entre os leiloeiros credenciados.

#### 2.3.4. Da prorrogação do contrato dos leiloeiros credenciados

O inciso II do parágrafo único do art. 79 da Lei n. 14.133/2021 impõe que se contrate, se não todos os credenciados, o máximo que a demanda permitir. Desse modo, no caso de credenciamento para a contratação de profissional leiloeiro, que atua por demanda, não parece adequado que se estabeleça cláusula que possibilite a prorrogação do contrato.

Nesse sentido, foi proferida a Decisão n. 05/2022 nos autos do Processo n. @REP 21/00378060, que julgou parcialmente procedente a Representação para considerar ilegal a previsão editalícia que possibilitava a prorrogação contratual de leiloeiro em edital de credenciamento, determinando à Prefeitura Municipal que não efetuassem a prorrogação de contrato celebrado com leiloeiro naquele caso, pois

---

<sup>20</sup> TCE/SC - COE/SNI - 215/2021.



afronta o princípio da impessoalidade e é incompatível com a metodologia do credenciamento nestes casos.

As razões para isso estão relacionadas à necessidade de alternância na seleção dos credenciados, o qual deverá seguir uma ordem objetivamente definida no ato regulamentar e no edital.

Assim, ao prorrogar o contrato de um leiloeiro para realizar um novo leilão há uma quebra da ordem do credenciamento, salvo se, pela alta demanda, tal cláusula for aplicável a todos os credenciados simultaneamente, pois, do contrário, a prorrogação com um leiloeiro credenciado, inviabilizaria a contratação de outro que está guardando a sua convocação.

#### 2.3.5. Da habilitação do credenciado

Entende o TCE/SC por irregular exigir como critério de habilitação a comprovação de “alvará Municipal de funcionamento da cidade sede do Leiloeiro”<sup>21</sup>.

No regime anterior de licitações, no Processo n. @REP 21/00680000, o Tribunal Pleno decidiu por alertar para que no Edital de Chamada Pública de Credenciamento, as exigências de qualificação técnica devem se restringir ao que estabelece a Lei de Licitações, sob pena de restringir o caráter competitivo da licitação e de violar os princípios da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Ainda que a decisão referida seja aplicável à Lei n. 8.666/93, compreende-se que esta orientação deverá prevalecer para os credenciamentos realizados com base na Lei n. 14.133/2021.

Reforçando este entendimento, no Processo n. @REP 21/00541239 foi exarada a Decisão n. 809/2022 para considerar procedente a Representação de edital que objetivava o credenciamento de leiloeiro oficial para alienação de bens móveis e imóveis inservíveis. Nesta oportunidade, foi determinado que, em futuros editais de credenciamento de leiloeiros, não fosse incluída a exigência de apresentação de

---

<sup>21</sup> Nesse sentido, decidiu no processo n.: @REP 21/00397600, Prefeitura Municipal de Indaial, Decisão n.: 905/2021, Relator Luiz Eduardo Cherem. No mesmo sentido, @REP 21/00411025, Decisão n. 1051/2022. Relator: Cleber Muniz Gavi.

Alvará Municipal de funcionamento da cidade-sede do leiloeiro, uma vez que não se encontra dentre as exigências de habilitação previstas na Lei de Licitações.

Além disso, salienta-se a impossibilidade de contratação de leiloeiros em sociedade, nos termos no Prejulgado n. 614 desse Tribunal.

**Prejulgado n. 614**

(...).

3. De acordo com o Decreto n. 21.981/1932 e a Instrução Normativa n. 17/2013 do Departamento de Registro Empresarial e Integração, não é admissível que leiloeiros sejam contratados em sociedade, mesmo que de fato com outros(s) leiloeiro(s), para atuarem junto a órgãos e entidades públicas no âmbito estadual e municipal, haja vista que não é permitido o exercício das atividades de leiloeiro mediante pessoa jurídica por ele integrada ou administrada.

### 3. CONCLUSÃO

A presente orientação apresenta de forma breve as principais regras relacionadas ao procedimento de credenciamento de leiloeiros previsto na Lei n. 14.133/2021.

A adoção de tais regras pelos órgãos públicos catarinenses contribuirá para a busca pela eficiência na contratação de leiloeiros oficiais no âmbito da administração pública.

Em resumo, por meio da presente Nota Técnica, ressaltam-se as seguintes orientações aos gestores públicos das unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas de Santa Catarina:

1. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração.

2. Recomenda-se que o gestor considere na avaliação da conveniência e oportunidade da escolha entre servidor público e leiloeiro oficial, a disponibilidade de servidores para prestar o serviço, a complexidade dos serviços necessários para a preparação e a execução do leilão, a necessidade de conhecimentos específicos para a alienação, o custo do procedimento para a administração e os possíveis benefícios advindos da contratação de leiloeiro oficial, justificando no processo da seleção.

**3.** Caso decida pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo, mediante procedimento auxiliar de credenciamento ou por licitação, na modalidade pregão, não podendo ser aplicada a regra de escala por antiguidade prevista no art. 42 do Decreto n. 21.981/1932.

**4.** O credenciamento de leiloeiros pode se enquadrar na hipótese prevista no art. 79, I, da Lei n. 14.133/2021, de modo que todos os leiloeiros que se apresentarem e cumprirem os requisitos do edital devem ser credenciados, para isso deve a administração evidenciar a vantajosidade em realizar contratações simultâneas.

**5.** A opção pelo credenciamento exige a edição de regulamento local, nos termos do parágrafo único do art. 79 da Lei n. 14.133/2021.

**6.** A Administração deverá lançar edital de credenciamento, no qual serão fixadas, entre outras:

**a)** as condições necessárias para que o interessado seja credenciado, incluindo os critérios de habilitação pertinentes previstos no art. 62 da Lei n. 14.133/2021;

**b)** o critério de distribuição da demanda entre os credenciados, que garanta a impessoalidade na contratação, bem como a remuneração a ser paga ao leiloeiro.

**7.** Nos termos do inciso I do parágrafo único do art. 79 da Lei n. 14.133/2021, a Administração Pública deve manter edital de credenciamento divulgado em sítio eletrônico, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos leiloeiros interessados enquanto perdurar o interesse público na elaboração de lista de credenciados.

**8.** A remuneração do leiloeiro se dará única e exclusivamente por parte do arrematante dos bens leiloados, de modo que não deve Administração Pública despendar recursos próprios.

**9.** A remuneração a ser paga ao leiloeiro oficial deverá ter como parâmetro máximo o percentual de 5% sobre o valor dos bens arrematados, não cabendo comissão ao leiloeiro caso o leilão reste fracassado. Nesta hipótese, o leiloeiro fará jus somente à percepção das quantias que tiver desembolsado com anúncios, guarda

e conservação do que lhe for entregue para vender, na forma prevista em regulamento e edital.

**10.** Realizado o credenciamento, a Administração deve adotar critérios objetivos e impessoais, previamente definidos no edital de chamamento, para a distribuição equânime das demandas entre os leiloeiros credenciados. Esses critérios devem permitir a alternância entre os credenciados, com rodízio de todos aqueles que foram habilitados, evitando o favorecimento e direcionamento dos contratos para fornecedor específico, sendo admitida a utilização dos critérios de sorteio ou pontuação.

**11.** Eventuais prorrogações dos contratos firmados junto aos credenciados deve respeitar aos critérios objetivos de distribuição da demanda estabelecidos no instrumento convocatório.

**12.** É inadmissível a exigência, como critério de habilitação, da comprovação de “alvará Municipal de funcionamento da cidade sede do Leiloeiro”, bem como a contratação de leiloeiros em sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Felipe José Ansaloni; THEBIT, Leonardo de Oliveira. **Credenciamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações Passo A Passo**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

NIEBUHR, Joel Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

NIEBUHR, Joel Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima De. Art. 79. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima De; CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Vol. 2. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

Florianópolis, 13 de dezembro de 2024.

José Nei Alberton Ascari – PRESIDENTE (art. 91, I, da LC n. 202/2000)

Luiz Roberto Herbst - RELATOR

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior

Wilson Rogério Wan-Dall

Luiz Eduardo Cherem

Aderson Flores

Gerson dos Santos Sicca (art. 86, caput, da LC n. 202/2000)

FUI PRESENTE: Cibelly Farias - PROCURADORA-GERAL do Ministério Público junto  
ao Tribunal de Contas/SC

Este texto não substitui o disponibilizado no DOTC-e de 08.01.2025, decorrente do  
Processo @PNO 24/00469193.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 489468/24  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTA IZABEL DO OESTE  
INTERESSADO: ANDRE LUIZ WUITSCHIK, EDUARDO SCHMITZ, JEAN PIERR CATTO, MUNICÍPIO DE SANTA IZABEL DO OESTE  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 2159/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Chamamento Público. Credenciamento. Leiloeiro Oficial. Classificação pela ordem cronológica dos credenciamentos. Possível prejuízo à prestação isonômica. Rodízio potencialmente ineficaz. Presença dos requisitos cautelares. **Ratificação de medida cautelar.**

1. Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de suspensão cautelar, proposta por Eduardo Schmitz em face do Município de Santa Izabel do Oeste, relativamente ao Edital de Chamamento Público PRI 11/2024, para o Credenciamento e Contratação de Leiloeiro Oficial matriculado na Junta Comercial do Estado do Paraná para a alienação de bens imóveis e móveis inservíveis do Município, pelo prazo de 12 (doze) meses.

Segundo o representante, o recebimento das propostas estava agendado para 10/06/2024 em diante.

Ponderando que o credenciamento por inexigibilidade decorreria da inviabilidade de competição (pois todos os leiloeiros preencheriam os requisitos), o representante defende que o certame *“deveria garantir igualdade de condições e propiciar um processo isonômico, com igualdade de condições, a fim de viabilizar a ampla participação de todos os interessados”*.

Partindo desse pressuposto, aduz que o item 10.1 do Edital definiu, ilegalmente, que a ordem de convocações observará a cronologia dos protocolos de requerimento de credenciamento.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sustenta que tal critério de classificação *“criou disputa entre os interessados”*, que não se coaduna com a inexigibilidade por inviabilidade/inexistência de competição.

Menciona que, além disso, tal critério limita a igualdade de chances dos licitantes que não conseguiram protocolar a documentação no dia da abertura do credenciamento.

No seu entender, tal situação viola o fundamento do art. 79 da Lei 14.133/21, segundo o qual *“a inexigibilidade de licitação e consequente adoção do credenciamento para a contratação de leiloeiros é justamente o descabimento de disputa, já que todos os interessados que preencherem os requisitos legais devem ser contratados em igualdade de condições”*.

Aduz que tal critério sugere um direcionamento do certame, pois o primeiro colocado, Sr. André Luiz Wuitschik (também contratado diretamente para conduzir um leilão anterior), possuiria uma localização privilegiada.

Registra haver precedente do TCEGO (Ofício Circular 15, de 06/07/2023) e do TCESC (Representação 21/001368) censurando *“a utilização do critério da ordem de protocolo para classificação dos licitantes”*, além de precedente judicial no mesmo sentido (Mandado de Segurança 5001121-32.2023.8.13.0002 - Comarca de Abaeté/MG).

Recordando que, ao regulamentar o art. 79 da Lei 14.133/2021, o art. 9.º do Decreto Federal 11.878/2024 propõe a adoção de *“critério objetivo” “para distribuição da demanda”*, garantindo *“a igualdade de oportunidade entre os interessados”*, o representante sugere, com base no Acórdão 1092/18 do Plenário do TCU, a adoção do critério ‘sorteio’.

Ao final, pede a suspensão cautelar de eventual contratação de leiloeiro ou de designação para leilão em curso e, no mérito, a retificação do critério para convocação dos leiloeiros no Credenciamento 11/2024.

Previamente à deliberação acerca da admissibilidade desta Representação e da apreciação do pedido cautelar, oportunizou-se a manifestação





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preliminar do Município de Santa Izabel do Oeste e do seu atual representante legal (Despacho GCIZL 982/24 – peça 06).

Em resposta (peças 09/11), protestaram pelo indeferimento do pleito cautelar e, no mérito, pela improcedência do pedido.

É o relatório.

### **2. A pretensão cautelar comporta guarida.**

Basicamente, o representante argumenta que a classificação pela ordem cronológica dos credenciamentos violaria a contratação isonômica dos leiloeiros interessados.

Em sua defesa, o representado pondera que a tese do representante *“não está amparada em nenhuma norma específica ou no descumprimento de qualquer princípio que regula o procedimento licitatório”*.

Além disso, argumenta que:

*O critério cronológico de protocolo respeita plenamente o princípio da isonomia. Todos os interessados em se credenciar como leiloeiros oficiais tiveram as mesmas condições de participação, sem qualquer distinção ou privilégio. A ordem cronológica de protocolo é um critério objetivo, transparente e imparcial, que oferece igualdade de oportunidades a todos os interessados.*

Quanto ao critério ‘sorteio’, sustenta que ele *“limitaria àqueles credenciados no início do procedimento de protocolo, deixando os credenciados, ou interessados, posteriormente a isso, fora da possibilidade de participação, exceto se realizado novo sorteio, o que, aí sim, iria ferir a isonomia”*.

Além disso, sustenta que seguiu a Lei n. 14.133/21, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a qual *“não estabelece o critério a ser utilizado no credenciamento, deixando ao ente público a possibilidade de tal definição”*.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mais, argumenta existir “*precedentes e práticas administrativas que corroboram a adoção do critério cronológico de protocolo em procedimentos de credenciamento*”.

Ao final, defende que além de respeitar normas e princípios, o critério adotado promove a igualdade de condições entre os participantes, de modo que, inexistindo qualquer irregularidade, a cautelar deve ser negada e a representação julgada improcedente.

Pois bem. Isoladamente, a adoção do critério “*ordem de credenciamento*” não viola a pretensa contratação isonômica dos interessados.

Para que isso ocorra, no entanto, há que se compatibilizar a demanda da administração com a disponibilidade de interessados, de modo que haja uma distribuição/rodízio minimamente razoável entre os credenciados.

Ao que tudo indica, isso não ocorreu no caso em apreço.

Isso porque, segundo o Edital (peça 4, p. 3), a demanda da Administração era de “*prestação de serviços de leiloeiro*” “*para um período de 12 (doze) meses*” e o contrato celebrado com o primeiro credenciado fixou, justamente, uma vigência de 12 (doze) meses. Eis a respectiva cláusula contratual<sup>1</sup>:

### CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA DO CONTRATO

2.1 - O prazo de validade do contrato será de 12 (doze) meses, contado a partir do recebimento da ordem de serviço.

Vale dizer, ao outorgar a prestação do serviço ao primeiro credenciado por todo o período do objeto licitado, a Administração, ao que parece, eliminou a possibilidade de prestação pelos demais credenciados, em possível violação à pretensa contratação isonômica/randômica.

Aliás, ainda que os itens 1.4.1<sup>2</sup> e 7.2<sup>3</sup> do Edital falem em “*rodízio por ordem de credenciamento*”, a ausência de uma disciplina (no Edital) para adoção

<sup>1</sup> Conforme consulta realizada em 19/07/2024 no Portal de Transparência do Município: <https://santaizabeldooeste.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais#conteudo>.

<sup>2</sup> 1.4.1 Em conformidade com o art. 79, Parágrafo Único, Inciso II da Lei Federal nº 14.133/2021, o critério a ser utilizado para este edital será o de rodízio por ordem de credenciamento.

<sup>3</sup> 7.2. Haja vista não haver a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, há a necessidade de previsão de convocação em sistema de rodízio.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desse rodízio, aliada à outorga do objeto licitado ao primeiro credenciado, pelo prazo de 12 meses, sugerem que, na prática, essa previsão de rodízio é ineficaz, ratificando, assim, a impressão de possível violação à isonomia.

Outro ponto que chama a atenção é a conjugação da classificação “*por ordem credenciamento*” com a exigência de que os documentos de habilitação fossem entregues “*na Divisão de Licitações*”. Eis a redação do item 4.1 do Edital (peça 4, p. 9), que trata da entrega dos documentos - grifei:

*4.1 Aberto o período para solicitações de credenciamento, os interessados entregarão, mediante protocolo, toda a documentação de habilitação prevista no Item 3, **na Divisão de Licitações**.*

Ainda que, isoladamente, a exigência de que os documentos sejam entregues de forma física na sede da Administração não traduza um prejuízo evidente à isonomia, ao se aliar tal exigência à previsão de que a classificação se dará “*por ordem credenciamento*”, resta potencialmente sugestivo o prejuízo ao tratamento isonômico.

Em outras palavras, a entrega dos documentos “*na Divisão de Licitações*” do ente licitante é possivelmente menos complexa para os interessados mais próximos da Administração, vantagem que não subsistiria se, exemplificativamente, os documentos pudessem ser encaminhados eletronicamente (hipótese sequer cogitada no respectivo item do Edital – peça 4, p. 9).

Por fim, a defesa preliminar não apontou eventual impossibilidade formal ou material de prestação fracionada e alternada dos serviços pretendidos, que pudesse, nesse exame superficial, justificar a metodologia empregada.

Logo, a insurgência do representante possui plausibilidade suficiente para justificar a suspensão cautelar pretendida.

Por outro lado, a notícia de que o primeiro credenciado já foi contratado revela a presença do perigo da demora, ratificando o cabimento da cautelar.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De toda sorte, há que se modular os reflexos dessa medida, de modo a conciliar a preservação dos atos já praticados com a necessidade de se atuar isonomicamente, concedendo-se, alternativamente ao gestor, a possibilidade de aproveitamento do presente credenciamento.

Pois bem. Embora o Edital tenha previsto o rodízio entre os interessados, o primeiro credenciado foi contratado para atuar durante todo o período do objeto do certame (12 meses).

Em razão disso, como condição para que possa ser aproveitado o credenciamento, há que se conciliar o alcance desse contrato à previsão de que o objeto licitado será distribuído mediante rodízio entre os credenciados.

Nesse contexto, sem prejuízo aos atos já praticados pelo contratado (ou seja, sem prejuízo aos anúncios que, comprovadamente<sup>4</sup>, ele tenha realizado até a data de publicação desta decisão), resguarda-se à Administração a alternativa de fracionar o objeto licitado da forma mais razoável e equânime possível entre os credenciados, permitindo que, com o emprego do sistema de rodízio, a isonomia entre eles seja preservada (respeitada, obviamente, a exequibilidade do fracionamento).

Para tanto, o representado deve definir critérios claros, objetivos e isonômicos, permitindo que a alternância dos credenciados (mediante rodízio) seja justa e, ao mesmo tempo, vantajosa à Administração, cujos critérios deverão ser previamente analisados por esta Corte, antes da continuidade do credenciamento, com novas contratações.

3. Com fulcro nos arts. 282, § 1.º, 400, § 1.º-A, 401, V, e 403, II e III, do Regimento Interno, **merece acolhimento a pretensão cautelar do Representante e, sem prejuízo aos atos já praticados pelo contratado, determino que o Município de Santa Izabel do Oeste proceda à imediata suspensão do Chamamento Público PRI 11/2024 (inclusive do Contrato 264/2024, celebrado com Andre Luiz Wuitschik)**, preservando-se os leilões cujos anúncios tenham sido comprovadamente publicados até a data de publicação desta decisão e ficando resguardada à Administração a alternativa de fracionar o objeto

<sup>4</sup> Situação que deve ser evidenciada pelos interessados.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitado da forma mais razoável e equânime possível entre os credenciados mediante a definição de critérios claros, objetivos e isonômicos, de alternância dos credenciados (mediante rodízio), cujos critérios deverão ser previamente analisados por esta Corte, antes da continuidade do credenciamento, com novas contratações, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos do art. 400, § 3º, do mesmo Regimento.

4. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **ratifique** a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1045/24-GCIZL (peça 12), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno

Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação ao Município de Santa Izabel do Oeste da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

Na sequência, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 1045/24-GCIZL.

Decorrido o prazo de defesa, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - **Ratificar** a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1045/24-GCIZL (peça 12), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - encaminhar os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação ao Município de Santa Izabel do Oeste da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno;

III - na sequência, remeter à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 1045/24-GCIZL;

IV - decorrido o prazo de defesa, encaminhar os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 24 de julho de 2024 – Sessão Ordinária nº 24.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente

Ofício-Circular nº 15/2023

Goiânia, data da assinatura digital.

Aos senhores prefeitos, secretários municipais, pregoeiros e membros das comissões permanentes de licitação (CPL)

Assunto: Orientação quanto à contratação de leiloeiros pelos municípios goianos.

Senhores responsáveis,

O **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás** (TCMGO) informa que está recebendo uma quantidade relevante de denúncias em relação aos editais publicados para a contratação de leiloeiros pelos municípios goianos, com o fim de realizar a alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, conforme patrimônio do poder público local.

Com base no teor dessas denúncias protocoladas, que recorrentemente tratam das mesmas matérias, **orientamos os prefeitos, secretários municipais, pregoeiros e membros das comissões permanentes de licitação (CPL)** que passem a observar os entendimentos revelados nas respostas às questões abaixo.

**1. Qual a modalidade correta de licitação para a contratação de leiloeiros oficiais? Qual a forma procedimental correta?**

Nos termos expressamente previstos no artigo 31, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 (nova lei de licitações), em tema já consolidado na jurisprudência dos tribunais de contas, se a Administração optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a seleção do profissional deverá ocorrer mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento



de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados.

Portanto, caso a Administração opte por realizar licitação na modalidade pregão, deverá seguir o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei Federal nº 14.133/2021 ou o rito estabelecido na Lei Federal nº 10.520/2002 (lei do pregão), caso esta lei seja utilizada como legislação de referência para a contratação.

Por outro lado, caso a opção seja por realizar o credenciamento para a contratação de leiloeiros, a Administração deverá seguir o procedimento de credenciamento definido em regulamento do município, conforme as regras mínimas estabelecidas no parágrafo único do artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/2021, ou o rito estabelecido para inexigibilidade de licitação (artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993), caso esta lei seja escolhida como legislação de referência para a contratação.

## **2. Em caso de contratação mediante prévio credenciamento dos leiloeiros oficiais interessados, a lista de prioridade dos leiloeiros para realização dos Leilões poderá se formar de acordo com a ordem de protocolo da documentação OU somente mediante sorteio?**

Em todas as situações que envolvam a celebração de contratos mediante credenciamento é expressamente vedado estabelecer a ordem cronológica do número de protocolo da documentação do licitante como critério de escolha do leiloeiro a ser contratado, considerando que a regra principal nesses casos é a ausência de competição, primando pela isonomia entre os interessados, a partir das condições padronizadas estabelecidas em edital.

O critério mais indicado é a realização de sorteio quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, como no caso do leilão, acrescido de rodízio entre os credenciados, conforme entendimento

jurisprudencial do Tribunal de Contas da União exposto no Acórdão nº 1092/2018 – Plenário e em vários julgados recentes do TCMGO<sup>1</sup>.

**3. Em caso de contratação mediante prévio credenciamento, como deve ser realizado o sorteio da ordem de prioridade dos leiloeiros: diretamente na sessão de recebimento dos documentos ou em reunião ou sessão pública à parte?**

Não há regra específica estabelecida em lei que determine a metodologia para realização do sorteio entre os leiloeiros credenciados, cabendo às prefeituras estabelecerem os procedimentos em regulamento próprio, nos termos do parágrafo único do artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/2021.

A esse respeito, como a Administração Pública deve guiar sua atuação com base nos princípios da publicidade e da transparência dos atos, sugerimos que a gestão divulgue antecipadamente no sítio eletrônico oficial do município a data e o local da realização do sorteio entre os leiloeiros credenciados, produzindo uma ata da sessão para registro, que deverá ser assinada pelo servidor público responsável e publicada posteriormente no *site*.

**4. A entrega da documentação pelos leiloeiros oficiais interessados, em se tratando de pregão ou credenciamento, poderá ser realizada por quais meios?**

O comparecimento pessoal do leiloeiro ou de seu procurador na sede da prefeitura é a forma mais comum de entrega de documentos em processo de contratação pública, contudo, não deve ser a única forma possível estabelecida em edital, sob pena de restringir o alcance aos possíveis interessados no certame.

Considerando os diversos meios tecnológicos disponíveis atualmente, tornou-se um dever e não apenas uma opção que os gestores municipais admitam

<sup>1</sup> ACÓRDÃO Nº 08642/2022 - Tribunal Pleno  
ACÓRDÃO Nº 01118/2023 - Tribunal Pleno  
ACÓRDÃO Nº 04540/2023 - Tribunal Pleno

nos editais a entrega eletrônica de documentação, assim como eventuais pedidos de impugnação e de recursos pelos licitantes.

Desse modo, deve ser admitida a entrega de documentação de leiloeiros oficiais por meio eletrônico, postal ou presencial, em cumprimento à regra de preferência (pelo formato eletrônico) estabelecida no artigo 17, § 2º, § 4º e § 5º da Lei nº 14.133/2021, e aos princípios da impessoalidade, da moralidade, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade, todos previstos no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por todo o exposto, solicitamos que as gestões municipais adequem os procedimentos de contratação de leiloeiros oficiais considerando os aspectos esclarecidos, evitando o acúmulo de denúncias neste TCMGO que prejudicam o andamento da Administração.

Atenciosamente,

Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto  
Presidente