

Rio de Janeiro/RJ, 11 de setembro de 2025.

Ao

MUNICÍPIO DE PROPRIÁ – SE

A/C

Comissão de Licitação

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

HELICIO KRONBERG, leiloeiro público oficial, devidamente matriculado perante a JUCESE sob o nº 120, inscrito no CPF sob nº 085.187.848-24, com endereço profissional à Rua da Passagem, nº 78, Ap. 505, Botafogo – CEP 22290-030, telefone: (41) 3233-1077, e-mail hirlene@kronbergleiloes.com.br, vem apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao edital em epígrafe, com base nas razões a seguir expostas:

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, concomitante com o item 7.3. do edital, qualquer interessado é parte legítima para impugnar o presente Edital, enquanto o edital permanecer em vigor. Considerando que o Edital de Credenciamento tem vigência de até 12 (doze) meses, tem-se a presente impugnação por tempestiva.

3. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO.

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

O Município de Propriá - SE lançou edital de Credenciamento, visando a contratação de Leiloeiro Público Oficial, para proceder a prestação dos serviços de alienação de bens de sua propriedade.

Diante disso, não havendo dúvida de que a administração pública busca os serviços de leiloeiro 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;



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 subitem 9.1. do Edital, vai de encontro aos princípios norteadores das contratações públicas inerentes a legalidade, impessoalidade, igualdade, eficácia e segurança jurídica.

9. DA CONTRATAÇÃO

9.1. A convocação para assinatura do contrato de prestação dos serviços obedecerá à ordem cronológica de solicitação de credenciamento, devidamente comprovada por meio da data e hora do protocolo do Requerimento de Credenciamento, desde que atendidas integralmente as exigências deste Edital e comprovados os requisitos de habilitação.

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.

Importante ainda pontuar, que o edital sequer estipula a data e horário de início do protocolo de documentos, demonstrando assim a subjetividade do critério adotado.



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)

Ou seja, o procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

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**.

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 Jacoby¹ 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.”*

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

¹ Coleção de Direito Público. 2008. Pg 538



“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 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.

3.2. 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 subitem 9.1. do Edital, que estabeleceu como critério para distribuição dos serviços, a ORDEM CRONOLÓGICA DE CREDENCIAMENTO dos licitantes.



Outrossim, é mister observar que tal critério gera subjetividade a classificação para prestação dos serviços dos participantes credenciados e tende a estimular a competitividade entre os licitantes ao atribuir critério não objetivo para a classificação dos mesmos.

No caso ora exposto, se não há competição entre os licitantes (técnica e preço), temos que a não realização do sorteio não se mostra justa e/ou razoável, pois abre margem para a subjetividade no momento do credenciamento do licitante interessado.

A despeito disso, cabe mencionar que o procedimento auxiliar das licitações denominado Credenciamento, surgiu a partir de construção doutrinária e jurisprudencial como procedimento a ser adotado nos casos de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição.

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.

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 à contratação"*.

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.

Marçal Justen Filho, aponta que: ***O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviço ou fornecedores. O credenciamento é o ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro. É necessário destacar que o cadastro para credenciamento deve estar permanentemente aberto a futuros interessados, ainda que seja possível estabelecer certos limites temporais para contratações concretas. (...) Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação. Sob certo ângulo, verifica-se a inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de exclusão entre os possíveis interessados.*** (grifo nosso).

Rodrigo Bordalo Rodrigues, instrui que: ***o credenciamento representa hipótese de inexigibilidade de licitação, que se verifica quanto for inviável a competição entre potenciais***



licitantes. Esclareça-se que a inexigibilidade envolve uma situação em que, como regra, existe apenas um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades administrativas. Já no credenciamento, a Administração pretende contratar, ou permitir que terceiros selecionem, com todos aqueles que atendem às necessidades públicas, o que afasta a possibilidade de disputa.
(grifo nosso).

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 os critérios de seleção da prestação de serviços baseado na ordem de protocolo da documentação se mostram incompatíveis e contrários 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)



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)

Diante dessa explanação, importa salientar que vários Estados da Federação e o próprio Estado do Paraná, 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:

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. Vejamos:

Art. 177. 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 § 3º deste artigo; (grifo nosso)

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)

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.

De outro lado, a ordenação dos credenciados pelo critério da ordem cronológica de protocolo de documentos implica em 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 alijados da execução dos serviços, uma vez que ficarão no final da listagem de credenciados aptos para atendimento da demanda do serviço.



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.

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

HELCIO KRONBERG
Leiloeiro Público Oficial

