



# PREFEITURA DE Guararema

## MANIFESTAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

PROCESSO N° 66/2026 – PROTOCOLO N° 1505/2026

**IMPUGNANTE:** ANNA CAROLINA OLIVEIRA PESSOA – OAB/MG n° 189.357

### I. DA TEMPESTIVIDADE E DO CONHECIMENTO

Inicialmente, registra-se que a impugnação foi apresentada em conformidade com o art. 164 da Lei Federal n° 14.133/2021 e com o item 5.2 do Edital de Credenciamento n° 02/2026, que admite o protocolo até 3 (três) dias úteis anteriores à data da primeira sessão pública, marcada para 23 de março de 2026. A peça impugnatória foi apresentada em 18 de março de 2026, revelando-se, portanto, plenamente tempestiva. Da mesma forma, a impugnante demonstrou legitimidade nos termos do referido dispositivo legal. Assim, a impugnação deve ser conhecida.

### II. DOS PRINCIPAIS PONTOS DA IRRESIGNAÇÃO

A impugnante insurge-se especificamente contra o critério de distribuição de demanda previsto no item 12.1 do Edital de Credenciamento n° 02/2026, que estabelece como parâmetro de ordenação dos leiloeiros credenciados: (a) o maior tempo de experiência na atuação como leiloeiro em procedimentos sob a égide da Lei Federal n° 14.133/2021; e (b) o maior tempo de experiência na atuação como Leiloeiro Oficial em geral. Em síntese, os fundamentos da irresignação são os seguintes:

**a) Inconstitucionalidade e não recepção do art. 42 do Decreto Federal n° 21.981/1932.** A impugnante sustenta que o critério de ordenação por antiguidade, inspirado no referido decreto, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, por contrariar o art. 37, *caput* e inciso XXI, que exige a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e ampla competitividade nos procedimentos de contratação pública. Em suporte a essa tese, colacionou decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, do Tribunal de Justiça do Estado



# PREFEITURA DE Guararema

de Santa Catarina, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, além do Parecer nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU da Advocacia Geral da União.

**b) Violação aos princípios da isonomia, impessoalidade e da ampla competitividade.** Argumenta a impugnante que o critério de ordenação por antiguidade privilegia os profissionais com maior tempo de inscrição na Junta Comercial, independentemente de sua capacidade técnica atual ou de sua aptidão para o desempenho do objeto licitado, gerando tratamento discriminatório entre os participantes e restringindo indevidamente a competitividade do certame.

**c) Violação ao art. 67, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021.** A impugnante aponta que o critério tal como estabelecido no edital impõe limitação de tempo de experiência como condição de ordenação dos leiloeiros credenciados, em desconformidade com a vedação expressa de limitações temporais para fins de qualificação técnica prevista no referido dispositivo.

**d) Possível direcionamento do certame.** A impugnante salienta que o critério de ordenação por antiguidade permite o conhecimento prévio, por qualquer interessado, da ordem de chamamento dos leiloeiros para cada contratação, o que poderia viabilizar favorecimentos ou direcionamentos incompatíveis com a impessoalidade que deve nortear a Administração Pública.

**e) Discriminação em relação a leiloeiros matriculados em outros estados.** Com esteio no art. 41, § 1º, da IN DREI nº 72/2019 – que permite ao leiloeiro matricular-se em outras unidades da federação –, a impugnante sustenta que o critério editalício discrimina os profissionais com maior tempo de atuação em outros estados, reduzindo injustificadamente o universo de participantes aptos a concorrer em condições iguais.

**f) Pedidos formulados.** A impugnante requer: (i) o recebimento e acolhimento da impugnação; (ii) a suspensão da sessão pública de 23 de março de 2026; (iii) a retificação do edital, com a supressão do critério de antiguidade para o ordenamento dos leiloeiros credenciados; e (iv) a republicação do instrumento convocatório, adotando-se o sorteio como critério de distribuição da demanda entre os credenciados habilitados.



# PREFEITURA DE **Guararema**

## **III. DA ANÁLISE PRELIMINAR – DA CONTROVÉRSIA JURISPRUDENCIAL EXISTENTE**

A questão jurídica central trazida pela impugnante – a validade ou não da utilização do critério de antiguidade para ordenamento de leiloeiros credenciados pela Administração Pública, à luz do art. 42 do Decreto Federal nº 21.981/1932 e da Constituição Federal de 1988 – não comporta resposta singela ou unívoca no atual estado da jurisprudência nacional. Ao contrário: trata-se de controvérsia genuína, profunda e ainda não pacificada, que divide Tribunais de diferentes estados, Cortes de Contas e os próprios órgãos de controle da União, exigindo análise detida e fundamentada antes de qualquer deliberação de mérito.

### **III.1. Da corrente que sustenta a não recepção do art. 42 do Decreto nº 21.981/1932**

A impugnante coligiu substancial acervo jurisprudencial em suporte à tese da não recepção do critério de antiguidade pela ordem constitucional vigente.

O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em sede de remessa necessária, reconheceu expressamente que o art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, por ser contrário ao art. 37, inciso XXI da Carta Magna, que exige igualdade de condições a todos os concorrentes nos processos licitatórios públicos, consignando que o Edital de Credenciamento, ao adotar a regra de contratação dos leiloeiros oficiais pelo critério de antiguidade, viola o direito de todos os leiloeiros interessados em prestar serviços, razão pela qual impõe-se garantir que o impetrante possa concorrer ao certame em igualdade de condições com os demais (TJCE – Remessa Necessária Cível nº 0200046672022806010, Relatora: Des.<sup>a</sup> Maria Vilauba Fausto Lopes, 3<sup>a</sup> Câmara de Direito Público, julgado em 22/08/2022).

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em sede de Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade julgado pelo Órgão Especial, reconheceu, por maioria, a não recepção do referido dispositivo pela ordem constitucional vigente, com fundamento na indispensabilidade de licitação pública para contratação de serviços de natureza privada, nos termos do art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, consignando que o preceito refutado, ao estabelecer



# PREFEITURA DE Guararema

distribuição por escala de antiguidade à escolha do leiloeiro quando das vendas de bens de propriedade da União, Estados e Municípios, apresenta-se dissidente frente à ordem constitucional vigente, ferindo ainda os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa (TJSC – Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 5050759-05.2021.8.24.0000, Relator: Des. Ricardo Fontes, Órgão Especial, julgado em 16/02/2022).

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, igualmente, assentou que o art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 não se compatibiliza com a regra constitucional que impõe prévio procedimento licitatório para a contratação de serviços pela Administração Pública, uma vez que a observância incondicional da escala de antiguidade impede que a Administração escolha, dentre os leiloeiros licitantes, aquele que vier a oferecer a proposta mais vantajosa, revelando a inadequação da norma ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (TJMG – AC nº 10702150680289005, Relator: Des. Roberto Vasconcellos, julgado em 31/01/2019).

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em julgamento unânime da Primeira Câmara, nos autos da Denúncia nº 932794, determinou a revogação de credenciamento que adotara o critério de antiguidade como forma de distribuição de serviços, por entender que tal ordenamento contraria os princípios da isonomia, da ampla competitividade e da contratação mais vantajosa, determinando que o ente público deixasse de considerar a lista de antiguidade na forma do Decreto nº 21.981/1932 e procedesse à contratação por meio de licitação de acordo com a lei de regência.

O Parecer nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU da Advocacia Geral da União concluiu, na mesma direção, que o art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 foi editado durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas inspirado em valores bem diversos daqueles homenageados pela Constituição de 1988, criando reserva de mercado e procurando afastar o regime de concorrência dos negócios públicos, objetivos que discrepam totalmente do regime jurídico inaugurado em 1988, o qual busca permitir a ampla participação de todos os interessados nos negócios a serem celebrados pelos entes governamentais, ao tempo em que estabelece critérios voltados à contratação mais vantajosa para a Administração, concluindo pela não recepção do art. 42 pela nova ordem constitucional.



# PREFEITURA DE Guararema

## III.2. Da corrente que sustenta a validade e a recepção do art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 – Posicionamento reiterado e consolidado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Em sentido diametralmente oposto, e de especial relevância para o caso concreto – dado que o Edital de Credenciamento nº 02/2026 do Município de Guararema/SP está submetido à jurisdição do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e que eventuais questionamentos judiciais serão apreciados, em primeiro grau, pelo Foro da Comarca de Guararema, e em grau recursal, pelas Câmaras de Direito Público do TJSP –, esta Corte vem decidindo, de forma reiterada e consistente, pela plena validade do critério de antiguidade para o credenciamento e a ordenação de leiloeiros públicos, com fundamento no art. 42 do Decreto nº 21.981/1932.

O acórdão proferido pela 9ª Câmara de Direito Público do TJSP nos autos da Apelação/Remessa Necessária nº 1002860-88.2023.8.26.0506, da Comarca de Ribeirão Preto, julgado em 14 de dezembro de 2023, sob a relatoria do Desembargador Oswaldo Luiz Palu, é paradigmático. Naquela oportunidade, o Tribunal, ao reformar sentença de primeiro grau que havia anulado cláusulas de edital de credenciamento e determinado a substituição do critério de antiguidade pelo sorteio, firmou o entendimento de que **o critério de antiguidade de registro de leiloeiros perante a Junta Comercial do Estado de São Paulo é plenamente legal e não afronta o princípio da isonomia ou demais normas constitucionais, dado que disciplina tão somente a organização inicial da lista de credenciados.** O acórdão consignou expressamente que a ordem de inscrição na Junta Comercial não é critério de preferência de escolha na contratação, mas apenas de organização objetiva da fila de profissionais, destacando que os leiloeiros já contratados vão para o final da fila em razão do sistema de rodízio, **de modo que o profissional com inscrição mais antiga não será necessariamente o primeiro contratado, permitindo, assim, a participação igualitária dos leiloeiros habilitados diante da sucessiva publicação de editais de credenciamento.**

Naquele precedente, o TJSP lastreou sua conclusão em outros julgados de diferentes câmaras da mesma Corte que convergem para o mesmo entendimento, consolidando verdadeiro posicionamento institucional do Tribunal paulista sobre a matéria, a saber:



# PREFEITURA DE Guararema

A 6ª Câmara de Direito Público do TJSP, nos autos da Apelação Cível nº 1003602-02.2022.8.26.0037, da Comarca de Araraquara, com julgamento em 02/10/2023, sob relatoria do Desembargador Alves Braga Junior, reformou sentença concessiva de mandado de segurança, assentando a inexistência de ilegalidade ou violação à isonomia no critério de antiguidade, com previsão no art. 42, caput, do Decreto nº 21.981/1932.

A 3ª Câmara de Direito Público do TJSP, nos autos da Apelação/Remessa Necessária nº 1001879-47.2022.8.26.0198, da Comarca de Franco da Rocha, com julgamento em 28/07/2023, sob relatoria do Desembargador José Luiz Gavião de Almeida, fixou que o critério de antiguidade não fere o princípio da isonomia e da impessoalidade que devem existir na licitação, denegando a segurança e provendo o recurso da Administração.

A 7ª Câmara de Direito Público do TJSP, nos autos da Apelação Cível nº 1056304-71.2022.8.26.0053, do Foro de Santo André, com julgamento em 23/02/2023, sob relatoria do Desembargador Magalhães Coelho, assentou a inexistência de ilegalidade ou de violação à isonomia no critério de antiguidade previsto no art. 42 do Decreto-Lei nº 21.981/1932, mantendo a sentença de improcedência do mandado de segurança impetrado pelo leiloeiro insatisfeito com sua posição na escala.

Verifica-se, portanto, que ao menos quatro câmaras diferentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – 3ª, 6ª, 7ª e 9ª Câmaras de Direito Público – já se pronunciaram no mesmo sentido, em julgamentos realizados entre 2023 e 2024, consolidando orientação no sentido da validade do art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 e de sua conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

De se observar, ao revés do lançado na peça impugnatória, que o Edital de Credenciamento em nenhum momento indicou o critério de antiguidade como prevalente para fins de classificação/ordenamento dos leiloeiros habilitados, havendo, em verdade, fixação de critério objetivos (maior tempo de experiência em leilões públicos sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021 e maior tempo de experiência com leiloeiro oficial), e, tão somente no caso de empate em tais requisitos, a Municipalidade utilizar-se-ia do critério de antecedência de protocolo. Sobre a **fixação de critérios objetivos no âmbito dos processos sob rito de**



# PREFEITURA DE Guararema

credenciamento, o Tribunal de Contas da União tem se posicionado de forma favorável, veja-se:

"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. " (Acórdão nº 533/2022 - Plenário) (Grifamos)

### III.3. Da dimensão da controvérsia e de suas consequências para o caso concreto

O exame conjunto das duas correntes jurisprudenciais delineadas nos subitens anteriores revela que a questão posta pela impugnante não comporta solução administrativa simples e imediata. Há, de um lado, pronunciamentos relevantes de Tribunais de outros estados e de órgãos de controle reconhecendo a não recepção do art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 pela Constituição Federal de 1988. De outro, há entendimento reiterado, consistente e institucionalizado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - instância judicial competente para apreciar eventual questionamento



# PREFEITURA DE Guararema

judicial do presente Edital – no sentido diametralmente oposto, afirmando a plena validade do critério de antiguidade como forma de organização objetiva da fila de credenciados, sem afronta à isonomia.

Essa profunda divergência entre Cortes impede que a Administração Municipal decida o mérito da impugnação de plano, sem análise jurídica aprofundada, uma vez que qualquer decisão precipitada – seja acolhendo, seja rejeitando integralmente os argumentos da impugnante – poderá implicar riscos de invalidade dos atos subsequentes do certame, com prejuízo ao interesse público e à segurança jurídica dos participantes. Independentemente do posicionamento que vier a ser adotado no mérito, é indispensável que a deliberação seja precedida de manifestação fundamentada da Assessoria Jurídica Municipal, com análise da compatibilidade do critério adotado no item 12.1 do Edital com o marco normativo da Lei Federal nº 14.133/2021 e com os princípios constitucionais aplicáveis, especialmente à luz da jurisprudência dominante no âmbito do TJSP, Corte competente para o julgamento de eventual demanda judicial oriunda do presente certame.

Soma-se à isso que a fixação de critérios objetivos, mostra-se defensável do ponto de vista normativo e jurisprudencial, porém demanda adequada regulamentação no âmbito do instrumento convocatório, permitindo aos interessados pleno conhecimento das regras que serão aplicadas pela Administração quando da elaboração da classificação e conseqüente distribuição da demanda.

## IV. DA DECISÃO

Tendo em vista a tempestividade e legitimidade da impugnação, a relevância e a seriedade dos argumentos apresentados, a profunda controvérsia jurisprudencial que envolve a questão central debatida – validade ou não do critério de antiguidade para ordenamento de leiloeiros nos procedimentos de credenciamento, à luz do art. 42 do Decreto Federal nº 21.981/1932 e da Constituição Federal de 1988 –, a existência de correntes antagônicas e igualmente fundamentadas entre diferentes Tribunais do País e os órgãos de controle da União, bem como a necessidade de análise aprofundada e devidamente fundamentada dos critérios objetivos à serem fixados no âmbito do processo de credenciamento, com amparo no item 5.5.1 do Edital de Credenciamento nº 02/2026 – que prevê a concessão de efeito



# PREFEITURA DE Guararema

suspensivo à impugnação como medida excepcional e motivada –, e com fundamento no poder geral de cautela da Administração Pública, que lhe autoriza adotar medidas preventivas para resguardar a legalidade, a segurança jurídica e a integridade dos atos administrativos:

**DECIDE-SE PELA CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO À IMPUGNAÇÃO APRESENTADA POR ANNA CAROLINA OLIVEIRA PESSOA, COM DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO, SINE DIE, DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 02/2026, EM ESPECIAL DE SUA 1ª SESSÃO PÚBLICA, ORIGINALMENTE MARCADA PARA O DIA 23 DE MARÇO DE 2026, ÀS 9 HORAS.**

Esclareça-se que a concessão do efeito suspensivo não implica, neste momento, qualquer juízo de mérito acerca da procedência ou improcedência dos argumentos da impugnante. A medida se justifica exclusivamente pela relevância da controvérsia jurídica subjacente, pela necessidade de análise técnico-jurídica especializada e pelo imperativo de preservação da legalidade e da segurança jurídica do certame, evitando-se a realização de atos que possam vir a ser invalidados posteriormente, com graves consequências para a Administração Municipal e para os leiloeiros participantes.

A retomada do certame – com eventual retificação do instrumento convocatório, caso acolhidos os fundamentos da impugnação no mérito, caso realizada a autotutela administrativa com conseqüente revisão dos termos, ou ainda a decisão de manutenção dos termos originais, ocorrerá somente após a conclusão da análise no âmbito dos órgãos administrativos do Município e a manifestação da autoridade superior competente, com a devida motivação nos autos do processo, nos termos dos itens 5.3 e 5.4 do Edital de Credenciamento nº 02/2026 e do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.

**Determina-se, ainda, a ampla divulgação do presente ato, mediante publicação:**

- I. no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP;
- II. na Plataforma BLL – Bolsa de Licitações do Brasil, com comunicação eletrônica a todos os interessados já registrados no certame;
- III. no Diário Oficial Eletrônico do Município de Guararema – DOEG;



# PREFEITURA DE Guararema

- IV. no Portal da Transparência do Município de Guararema; e,
- V. em Jornal de Grande Circulação.

Cientifique-se a impugnante, no endereço eletrônico por ela indicado: [draannacarolina.adv@gmail.com](mailto:draannacarolina.adv@gmail.com), observando-se, no que couber, as prerrogativas constantes da Lei Federal nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia).

Guararema, 19 de março de 2026.

***DIEGO ARICE DA COSTA***  
***Agente de Contratação***

***LUAN APARECIDO DE OLIVEIRA***  
***Secretário Municipal Adjunto de Administração***