Curitiba/PR, 12 de novembro de 2026.

AO MUNICÍPIO DE SOLEDADE – ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

À autoridade responsável pelo Credenciamento nº 07/2026

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 07/2026 | PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 7.660/2026

HELCIO KRONBERG, leiloeiro público oficial devidamente matriculado perante a JUCISRS sob o nº 508, vem, respeitosamente, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 07/2026, com fundamento nos arts. 5º, 31, § 1º, 79, § 1º, II, e 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 9 do edital, pelas razões seguintes.

1. CABIMENTO E DELIMITAÇÃO DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação volta-se aos itens 5.4, 5.5 e 5.8 do edital e às disposições correspondentes do ETP e do Termo de Referência, que adotam a antiguidade da matrícula ativa na Junta Comercial do Rio Grande do Sul como fator de precedência na distribuição das demandas. Requer-se a substituição dessa preferência por sorteio público para formação da escala, seguido de rodízio equitativo.

O edital, datado de 11 de novembro de 2026, prevê o recebimento de documentos entre 18 de novembro de 2026 e 18 de novembro de 2027. A presente insurgência é formulada antes do início desse período, de modo a permitir a correção preventiva do instrumento. Requer-se seu conhecimento pelo item 9 e pelo art. 164 da Lei nº 14.133/2021; subsidiariamente, seu processamento como exercício do direito de petição e provocação do dever de autotutela, sem prejuízo da apreciação integral do mérito.

2. CONTEÚDO DAS DISPOSIÇÕES QUESTIONADAS

O item 5.4 estabelece que a escala inicial será formada em ordem decrescente de antiguidade da matrícula ativa na JUCERGS, com a matrícula mais antiga em primeiro lugar. O item 5.5 reserva o sorteio público à hipótese de igualdade de antiguidade documental. Já o item 5.8 determina que os novos credenciados sejam inseridos segundo a

mesma antiguidade, sem antecipar convocações formalizadas e sem reiniciar o ciclo em curso.

O item 5.6 prevê a convocação sucessiva dos profissionais e o reinício da lista após seu esgotamento. Portanto, reconhece-se que há previsão de rodízio: o vício questionado é a formação de sua ordem por preferência permanente às matrículas mais antigas. A publicidade da lista e a vedação de escolha subjetiva do gestor, previstas no instrumento, são adequadas, mas não resolvem a desigualdade introduzida na definição das posições.

3. CONTRARIEDADE EXPRESSA AO ENTENDIMENTO DO TCE RS

O Ofício Circular DCF nº 60/2025, de 25 de novembro de 2025, disponibilizado pelo Município com os documentos do certame, comunica a Decisão nº TP-0172/2025, proferida no Processo nº 016025-0200/24-4. Segundo o ofício, o Tribunal Pleno acolheu integralmente as conclusões do Parecer CT Coletivo nº 3/2025, do Parecer MPC nº 9256/2024 e da Informação nº 10/2024 – SREC. A análise do parecer completo torna inequívoco que a controvérsia ultrapassa a mera preferência administrativa pelo sorteio.

Na página 8 da peça 6439631, o Parecer CT Coletivo nº 3/2025 esclarece que a lista de leiloeiros organizada pelas Juntas Comerciais por antiguidade é meramente informativa. Na sequência, afirma que a regra de distribuição por antiguidade do art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 não foi recepcionada pela Constituição de 1988 para a venda de bens públicos. Na página 9, reafirma não ser constitucionalmente permitida a seleção de leiloeiro público oficial por antiguidade.

O ponto decisivo está na página 11 do parecer, que enfrenta precisamente a tentativa de empregar a antiguidade dentro do procedimento auxiliar: "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."

Portanto, não procede eventual argumento de que o prévio credenciamento sanaria a preferência pela matrícula mais antiga. O próprio parecer distingue a abertura do cadastro da distribuição efetiva dos serviços e rejeita a antiguidade também nessa segunda etapa. Trata-se de orientação diretamente pertinente aos itens 5.4 e 5.8 do edital de Soledade, que utilizam esse atributo para definir a precedência nas convocações.

Nas páginas 11 e 12, o parecer reúne precedentes contrários à antiguidade em credenciamentos. Nas páginas 13 e 14, examina alternativas de distribuição e recomenda sorteio em ato público, com data, local e horário previamente definidos. A conclusão, alínea "c", página 28, reafirma a distribuição equitativa e impessoal e a recomendação do sorteio.

As referências correspondem à numeração própria das páginas da peça, e não à paginação geral do processo.

A ressalva do ofício circular quanto à inexistência de critério mais adequado não pode ser lida isoladamente para legitimar solução que a fundamentação técnica por ele referida expressamente considera incompatível com a Constituição. A possibilidade de escolher outro critério pressupõe sua juridicidade; não abrange a restauração da escala de antiguidade rechaçada no parecer.

O edital, assim, não apenas deixa de justificar por que afastou o sorteio recomendado: adota precisamente o critério rejeitado pela fundamentação acolhida pelo Tribunal Pleno, conforme comunicado no próprio ofício divulgado pelo Município. Requer-se a correção dessa incompatibilidade mediante exclusão da antiguidade, sem que a mera apresentação de justificativa de conveniência seja considerada suficiente para convalidá-la.

4. OBJETIVIDADE FORMAL E IGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA

O art. 79, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021 exige critérios objetivos de distribuição quando não for possível contratar imediatamente todos os credenciados. Essa regra deve ser aplicada conjuntamente com os princípios da igualdade, impessoalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade, previstos no art. 5º, e com o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal.

O credenciamento admite todos os profissionais que atendam às condições padronizadas. Sua etapa de distribuição não deve criar preferência desvinculada das necessidades do serviço. A data de matrícula comprova o momento da habilitação profissional, mas não demonstra, isoladamente, experiência efetiva, desempenho, capacidade operacional ou melhores condições de execução do leilão específico.

O próprio edital exige comprovação de capacidade técnica nos itens 4.2.4 e 4.3.2. Uma vez satisfeitos esses requisitos, eventual diferenciação na distribuição demanda fundamento adicional relacionado ao objeto. Não basta converter o tempo de inscrição profissional em presunção automática de maior aptidão.

A distinção tem efeitos práticos porque o edital e seus anexos não asseguram número mínimo de leilões ou contratações. A título ilustrativo, se houver dez habilitados e somente duas demandas durante a vigência, a escala por antiguidade reservará as oportunidades aos primeiros colocados, sem que os demais alcancem sua vez. O rodízio só equalizaria a quantidade de convocações caso a demanda fosse suficiente para completar o ciclo, circunstância não garantida.

O sorteio não assegura contratação a todos nem elimina a limitação da demanda. Sua vantagem é conferir aos profissionais habilitados igual oportunidade de ocupar as

posições iniciais, evitando que essa precedência seja definida sempre pelo mesmo atributo histórico. O posterior rodízio permite conciliar essa igualdade inicial com a continuidade operacional.

Também o item 5.8 merece revisão: embora preserve convocações já formalizadas e o ciclo em curso, conserva a antiguidade como fator de inserção. É necessário estabelecer regra clara para novos ingressantes e para o encerramento de cada ciclo, sem preferência por tempo de matrícula e sem permitir repetição de atendimento em prejuízo de profissionais ainda não contemplados no ciclo, observadas as hipóteses justificadas de recusa ou impedimento.

5. NECESSIDADE DE REEXAME DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

O arquivo disponibilizado como "Par Jur" contém despacho do Procurador-Geral de 11 de novembro de 2026, que faz referência ao Parecer Jurídico nº 431/2026. O despacho considera que as alterações do ETP e do TR enfrentaram os pontos de atenção anteriormente indicados e autoriza o prosseguimento do processo.

A manifestação registra a adoção da antiguidade e do sorteio em caso de empate, mas não desenvolve comparação entre esse modelo e o sorteio equitativo recomendado no Ofício Circular DCF nº 60/2025. O documento disponibilizado tampouco reproduz a íntegra do Parecer nº 431/2026, razão pela qual não se presume que nele inexistam fundamentos adicionais.

Requer-se nova manifestação jurídica que enfrente especificamente o Parecer CT Coletivo nº 3/2025, especialmente suas páginas 8, 9, 11 e 12, o acórdão do TJRS e os argumentos desta impugnação, acompanhada da disponibilização integral do Parecer nº 431/2026. A aprovação jurídica anterior não convalida critério incompatível com a igualdade nem dispensa o exame da orientação expressa do órgão de controle. A revisão pretendida é de legalidade, e não simples substituição de uma preferência discricionária por outra.

6. NÃO RECEPÇÃO DA ESCALA DE ANTIGUIDADE E JURISPRUDÊNCIA APLICÁVEL

O art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 não constitui amparo válido para a preferência impugnada. A tese sustentada é a não recepção da regra de antiguidade pela Constituição de 1988, especialmente diante do art. 37, caput e inciso XXI. Não se pede a declaração de invalidade integral do regulamento profissional: impugna-se especificamente a utilização da antiguidade como fator de precedência nas contratações públicas, matéria expressamente enfrentada pelo parecer do TCE-RS.

A jurisprudência do próprio Rio Grande do Sul reforça esse entendimento. Na Apelação Cível nº 5002936-46.2022.8.21.0012/RS, a 21ª Câmara Cível do TJRS, sob relatoria do Desembargador Armínio José Abreu Lima da Rosa, em julgamento de 18 de junho de 2025, negou provimento, por unanimidade, à apelação do Município de Dom Pedrito, em demanda proposta por Joacir Monzon Pouey.

A ementa do acórdão anexado afirma não se afigurar constitucional o disposto no art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 diante do art. 37, XXI, da Constituição, nem legal o estabelecimento de critério de escolha de leiloeiro oficial exclusivamente baseado em antiguidade, à luz dos arts. 3º e 25 da Lei nº 8.666/1993. Trata-se, portanto, de precedente do Tribunal de Justiça local contrário ao fundamento material da preferência adotada em Soledade.

Embora o precedente tenha examinado o regime da Lei nº 8.666/1993, seu fundamento constitucional permanece pertinente. A Lei nº 14.133/2021 não restabeleceu a escala de antiguidade: exige seleção prévia por credenciamento ou pregão e, no credenciamento, critérios objetivos de distribuição interpretados em conformidade com a igualdade, a impessoalidade e a proporcionalidade. O Parecer CT Coletivo nº 3/2025, já sob a legislação atual, confirma expressamente essa conclusão.

A existência de rodízio posterior não neutraliza o vício. Nos itens 5.4 e 5.8, a antiguidade é o fator que define a precedência entre matrículas com datas distintas, sendo o sorteio reservado apenas ao empate. O benefício jurídico e econômico da posição inicial já está atribuído antes do rodízio, sobretudo porque não existe garantia de demandas suficientes para contemplar todos os habilitados. A organização sequencial da execução não pode servir para reproduzir a preferência material rejeitada pelos fundamentos ora apresentados.

Não se afirma que os precedentes anexados tenham eficácia vinculante geral ou que resolvam automaticamente toda modelagem de credenciamento. Invocam-se seus fundamentos pertinentes e, em especial, o pronunciamento técnico do TCE-RS que rejeita expressamente a antiguidade mesmo no credenciamento. Diante deles, sustenta-se a ilegalidade e a incompatibilidade constitucional das cláusulas impugnadas e requer-se sua exclusão.

7. PROVIDÊNCIA PREVENTIVA E CRITÉRIOS PARA A RETIFICAÇÃO

A impugnação não possui efeito suspensivo automático. Requer-se, por decisão expressa da autoridade competente, que não sejam formadas escalas definitivas nem realizadas convocações fundadas na antiguidade até a apreciação do pedido. A medida é proporcional porque preserva o recebimento e a análise de documentos, ao mesmo tempo que evita consolidar a preferência questionada.

A retificação deve prever sorteio público entre os habilitados para formação da escala, com convocação prévia dos interessados, possibilidade de acompanhamento, registro em ata e publicação do resultado. A escala deve prosseguir por rodízio, com registro de convocações, recusas e impedimentos e regras claras de encerramento dos ciclos. Novos credenciados devem ingressar mediante procedimento equitativo previamente definido, preservando convocações formalizadas e sem receber prioridade por antiguidade.

8. PEDIDOS

a) O recebimento e conhecimento desta impugnação, com apreciação integral de seus fundamentos; subsidiariamente, seu conhecimento como direito de petição e provocação da autotutela;

b) A determinação expressa de suspensão da formação definitiva da escala e das convocações baseadas na antiguidade até a decisão, preservadas as atividades de recebimento e análise de habilitação que não dependam do critério questionado;

c) O acolhimento da impugnação para excluir a preferência por antiguidade dos itens 5.4 e 5.8 e substituir a previsão restrita de sorteio do item 5.5 por sorteio público de formação da escala, seguido de rodízio equitativo;

d) A adequação de todas as disposições correspondentes do ETP, do Termo de Referência e dos demais instrumentos, com regras transparentes para novos ingressantes, conclusão dos ciclos e tratamento de recusas e impedimentos;

e) Caso se entenda pela manutenção do critério, decisão expressamente fundamentada sobre a não recepção do art. 42 do Decreto nº 21.981/1932, o trecho do Parecer CT Coletivo nº 3/2025 que rejeita a antiguidade mesmo no credenciamento, o acórdão do TJRS e a distribuição equitativa prevista na Lei nº 14.133/2021, não bastando invocar a objetividade cronológica ou a existência de rodízio;

f) A publicação da decisão e, acolhida a impugnação, do edital e anexos retificados, com adequação do cronograma e reabertura dos prazos pertinentes, assegurando ciência e participação dos interessados antes da primeira convocação.

Termos em que, pede deferimento.

HELCIO KRONBERG
Leiloeiro Público Oficial
JUCISRS nº 508

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.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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)[1].

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

[1] Art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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. [2]

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.

[2] STJ, RMS 68.504, decidido em 10-10-2023. Relatora: Ministra Regina Helena Costa.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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[3], 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. Confiram-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.
> Paragrafo 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 testamentarias; dos títulos de Divida Pública Federal, Estadual ou Municipal, bem como dos efeitos que estiverem excluídos por disposições legal.

> **IN DREI/ME Nº 52/2022[4]:**
> 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 joias 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[5], cuja redação é a seguinte:

[3] https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor. Acesso em 19-02-2025.
[4] https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor. Acesso em 19-02-2025.
[5] https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor. Acesso em 19-02-2025.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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*". [6]

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[7]).

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

[6] STF, RE 1.263.641. Redator para o Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília 13 de outubro de 2020.
[7] https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor. Acesso em 19-02-2025.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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[8]).

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[9]). 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[10].

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.

---

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

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

[10] 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.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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[11].

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 á sua veracidade.

[11] 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 n.º 7.289/84 não foi recepcionada pela Constituição vigente. (Distrito Federal, ARI – Argüição de Inconstitucionalidade nº 2009.00.2.012022-1. Relator Des. João Mariosi. J. em 12-01-2010)

2. Argüição de Inconstitucionalidade não conhecida.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> **Instrução Normativa DREI /ME Nº 52/2022**[12]**:**
> Art. 71. A Junta Comercial, quando solicitada para informar nome de leiloeiro por interessado na realização de leilões, sejam estes 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;

[12] https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor. Acesso em 19-02-2025.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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.[13]

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

[13] TCU, Acórdão nº 2977/2021-Plenário. Relator: Weder de Oliveira. J.08-12-2021.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

Página 127
Processo 16025-0200/24-4
Página da peça 11
Peça 6439631
DOCUMENTO PÚBLICO

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.[14] 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 LEILOEIROOFICIAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEILÃO PARAALIENAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS. INOBSERVÂNCIA DEPRECEITOS CONSTITUCIONAIS E À LEI DE LICITAÇÃO. EDITAL DE CREDENCIAMENTO. CRITÉRIO DEANTIGUIDADE. ART. 42 DO DECRETO 21.981/32 NÃO RECEPCIONADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE1988. 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.

[14] TCU, Acórdão nº 408/2012-Plenário. Relator: Valmir Campelo. J. 29-02-2012.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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.[15]

> 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). [16]

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

[15] TJ-CE. Remessa Necessária Cível nº 0200046-67.2022.8.06.0106, Terceira Câmara de Direito Público, Relator(a): Desa. Maria Vilauba Fausto Lopes. J. 22-08-2022.
[16] TJ-SC - Remessa Necessária Cível nº 03110005820158240064. Segunda Câmara de Direito Público. Relator: Cid Goulart. J. em 08-06-2021.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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 alijados da execução dos serviços, uma vez que ficarão no final da listagem de credenciados aptos para atendimento da demanda do serviço" [17]. 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[18].

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)

[17] Processo nº 013255-0200/24-4, que trata de Representação contra do Executivo Municipal de Gravataí.
[18] Processo nº 15647-0200/24-5, que trata de Representação contra o Executivo Municipal de Teutônia.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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.)

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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**[19]**:**
> 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 N.º 14.133/2021 - PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - NÃO

[19] https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor. Acesso em 19-02-2025.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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 PARAISO - 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), sòbre moveis, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3 % (três por cento), sôbre bens imoveis 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 leiloado 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

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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 inexequível 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.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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.[20] (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[21], **foi declarada inconstitucional pelo STF na ADI nº 6.961** e retirada integralmente do mundo jurídico. Logo, mesmo no âmbito do nosso estado, inexiste 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.

[20] TRF, Apelação Cível (198) 1051736-68.2020.4.01.3300. Desembargador Federal Souza Prudente. J. em 16-02-2022.
[21] 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.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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 inexiste 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**.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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**.[22] (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[23]), 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.

---

[22] TCE/SC, Representação nº 23/80014072, Rel. Cons. Cleber Muniz Gavi, j. em 08-10-2024.
[23] https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor. Acesso em 19-02-2025.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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" [24]. 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**[25], 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).

[24] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 1.096.
[25] 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.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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 irreais. 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. [26]

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;

[26] 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.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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.
> (...) [27]

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[28].

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[29].

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:

---

[27] Art. 31 da Lei nº 14.133/2021.
[28] Art. 77 da Lei nº 14.133/2021.
[29] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 224.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> (...) 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. [30]

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" [31]. 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,

[30] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 245.
[31] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 246.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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:

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> (...) 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.[32]

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 razoavel, mediante comunicação que deverá ser entregue pelo protocolo ou por meio de carta registrada.
> Paragrafo único. O comitente, não concordando com a avaliação feita como limite provavel para venda em leilão, deverá retirar os objétos, dentro de oito dias, contados da

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

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

> 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[33]. 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. [34]

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.

---

[33] 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.
Paragrafo único. Excetuam-se da competencia dos leiloeiros as vendas dos bens imoveis nas arrematações por execução de sentença ou hipotécarias das massas falidas ou liquidandas, quando gravadas com hipotéca, dos bens pertencentes a menores sob tutela e de interditos, e dos que estejam gravados por disposições testamentarias; dos titulos de Divida Pública Federal, Estadual ou Municipal, bem como dos efeitos que estiverem excluidos por disposições legal.

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

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

Quanto à renumeração 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

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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 n º 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[35]).

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

[35] https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor. Acesso em 19-02-2025.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.

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.

Assinado digitalmente por: Francisco Barcelos em 27/02/25, Larissa Job de Vargas em 27/02/25, Ana Helena Scalco Corazza em 27/02/25, Jonas Faviero Trindade em 27/02/25 e outro(s).
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.A60D.4DA9.7C74.0DB0.AADC.