

**PARECER Nº 42/PLC/SUPERJ/FME/2025**

**Processo (de Recurso Administrativo) nº 9900208827/2025**

## **I – PREÂMBULO**

Trata-se de parecer jurídico solicitado com o objetivo de analisar a impugnação apresentada ao Edital do Credenciamento nº 01/2025, especificamente quanto à legalidade da cláusula que adota o critério de antiguidade como forma de distribuição de serviços entre leiloeiros públicos credenciados.

A impugnação sustenta que tal critério seria inconstitucional e não recepcionado pela Constituição de 1988. Todavia, é necessário refutar tais argumentos com base em fundamentos legais, doutrinários e jurisprudenciais atualizados, assegurando a legitimidade da norma e a sua plena eficácia no ordenamento jurídico atual.

## **II – SÍNTESE FÁTICA E JURÍDICA**

O edital impugnado prevê, em seu item 1.7, a ordem de antiguidade dos leiloeiros públicos como critério para organização e convocação dos credenciados. O impugnante alega que esse critério não encontra respaldo na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), tampouco na Constituição Federal.

O argumento central repousa na suposta não recepção do art. 42 do Decreto nº 21.981/1932, dispositivo que tradicionalmente previu a utilização da antiguidade como critério de preferência na atuação de leiloeiros.

A análise jurídica, como será debatido na sequência, aponta em sentido oposto.

## **III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Em apertada síntese, o impugnante protocolou, tempestivamente, a presente impugnação, arguindo, basicamente, que o critério de antiguidade de leiloeiro oficial previsto no artigo 42, do Decreto-lei nº 21981, de 19/10/1932 e estabelecido no edital e documentos de planejamento da contratação seria incompatível com a Constituição Federal, por afrontar os princípios constitucionais da isonomia, legalidade, impessoalidade, proporcionalidade e ampla participação.

Alega também que os critérios estabelecidos para a seleção dos credenciados não está previsto na Nova Lei de Licitações e contratos e colacionou jurisprudência do STJ que se posiciona sobre a não recepção à ordem constitucional do art. 42, do Decreto-lei nº 21981, de 19/10/1932.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI

SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA – SUPERJ/FME

Inicialmente, cumpre esclarecer que o impugnante fundamenta parte de sua argumentação em precedente judicial de natureza meramente persuasiva, destituído, portanto, de força vinculante para decisões administrativas ou judiciais.

Conforme doutrina consolidada, o sistema processual brasileiro, especialmente após a vigência do Código de Processo Civil de 2015, passou a adotar uma graduação na eficácia dos precedentes judiciais, os quais podem ser classificados em três categorias principais: precedentes com eficácia normativa, precedentes com eficácia intermediária e precedentes com eficácia persuasiva (BARROSO; MELLO, 2016, *apud* FUX; SALOMÃO, 2020)<sup>1</sup>.

Os precedentes de eficácia exclusivamente persuasiva restringem-se ao âmbito do processo em que foram proferidos e não possuem força obrigatória sobre outros casos. São, contudo, fontes relevantes de interpretação jurídica e podem contribuir para o convencimento do julgador ou da autoridade administrativa, sem, todavia, impor-lhe qualquer dever de observância.

Já os precedentes de eficácia normativa impõem-se como comandos vinculantes, cuja inobservância pode ensejar a propositura de reclamação constitucional, nos termos do art. 988 do CPC/2015. Enquadram-se nessa categoria as decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, as súmulas vinculantes, os julgamentos de repercussão geral (art. 1035, § 1º), os recursos extraordinários e especiais repetitivos (arts. 1.036 a 1.041), bem como os julgados proferidos em sede de incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e de incidente de assunção de competência (IAC) (BARROSO; MELLO, 2016, *apud* FUX; SALOMÃO, 2020).

No caso concreto, a jurisprudência invocada pelo impugnante não se insere em nenhuma das hipóteses legalmente previstas como dotadas de força vinculante. Trata-se de decisão isolada, cuja autoridade reside unicamente em seu potencial argumentativo, mas que não possui eficácia normativa ou obrigatória, não podendo, por si só, fundamentar a exclusão ou a revogação de cláusula editalícia previamente justificada pela Administração.

Ademais, o Decreto nº 21.981/1932 — norma que regulamenta a profissão de leiloeiro público oficial — permanece íntegro no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que não houve, até o presente momento, qualquer pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que tenha declarado a sua inconstitucionalidade total ou parcial.

---

<sup>1</sup> FUX, Rodrigo; SALOMÃO, Luis Felipe. **ARBITRAGEM E PRECEDENTES: possível vinculação do árbitro e mecanismos de controle**. Revista CEJ, Brasília, Ano XXIV, nº. 80, p. 7-20, 2020.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI

SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA – SUPERJ/FME

Assim, trata-se de norma infraconstitucional que goza da presunção de legitimidade, validade e eficácia, e que se mantém plenamente compatível com os princípios constitucionais, notadamente quando interpretada em harmonia com as normas posteriores que regem as contratações públicas.

Neste sentido, o artigo 42 desse diploma, ao prever a antiguidade como critério para distribuição dos serviços entre leiloeiros, não impõe vedação ao exercício da atividade por novos profissionais, tampouco restringe o credenciamento — trata-se, portanto, de critério organizacional objetivo e legítimo, cuja aplicação visa conferir previsibilidade e isonomia na gestão pública. A mera alegação de incompatibilidade material com princípios constitucionais não é suficiente para afastar a eficácia de norma vigente, sendo indispensável, para tanto, decisão judicial com efeitos *erga omnes* e vinculantes, o que inexistente no caso em análise.

Nesse sentido, Miguel Reale<sup>2</sup> (2001) destaca que a validade de uma norma jurídica repousa sobre três aspectos fundamentais: a validade formal, correspondente à sua vigência; a validade ética, vinculada ao seu fundamento axiológico; e a validade social, referente à sua eficácia. Sobre o primeiro aspecto, afirma o autor que “vigência ou validade formal é a executoriedade compulsória de uma regra de direito, por haver preenchido os requisitos essenciais à sua feitura ou elaboração” (REALE, 2001). Diante disso, não compete à Administração Pública — tampouco ao particular — afastar a incidência de norma jurídica em vigor, salvo nos casos em que houver declaração de inconstitucionalidade com efeitos gerais. Qualquer conduta administrativa nesse sentido representaria violação ao princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), além de contrariar a presunção de constitucionalidade que recai sobre todas as normas produzidas conforme o devido processo legislativo.

No que tange ao art. 42 do Decreto nº 21.981/1932, é certo que o referido dispositivo — que dispõe sobre a antiguidade como critério de distribuição dos serviços entre leiloeiros públicos — tem sido objeto de debates quanto à sua eventual não recepção pela Constituição de 1988. Contudo, como acima mencionado, inexistente pronunciamento vinculante do Supremo Tribunal Federal que tenha afastado sua eficácia de forma geral e abstrata. Mesmo que se admitisse alguma revogação tácita de seus efeitos, tal hipótese não impediria que a Administração, no exercício legítimo de sua autonomia regulamentar, estipulasse critérios objetivos de distribuição de serviços entre os leiloeiros credenciados. Isso é plenamente possível desde que observados os princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e legalidade.

Nesta toada, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) define, por meio do seu artigo 6º, XLIII, que o credenciamento é “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou

---

<sup>2</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. Saraiva, 2001.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI

SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA – SUPERJ/FME

fornecer bens para que, **preenchidos os requisitos necessários**, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.

Assim, o interesse desta Administração é explorar múltiplas e sucessivas contratações e esta perspectiva é permitida pelo credenciamento, procedimento auxiliar previsto no artigo 79, da Lei federal nº 14.133, de 2021.

Com base nas prescrições do Termo de Referência, a data da posse do leiloeiro na Junta Comercial, ou seja, a sua antiguidade, é irrelevante para obter o credenciamento, ou seja, todos os interessados poderão se credenciar junto à Fundação Municipal de Educação, desde que atendidos os requisitos previstos no instrumento.

Assim, o critério de antiguidade previsto no art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 é utilizado, no presente procedimento auxiliar, exclusivamente como parâmetro organizacional para ordenar as convocações dos leiloeiros regularmente credenciados, respeitada à ordem de classificação inicial. Trata-se, portanto, de um mecanismo objetivo de gestão administrativa, destinado a conferir previsibilidade, impessoalidade e transparência ao chamamento dos profissionais aptos.

Importante ratificar que tal critério não exclui ou impede a atuação de nenhum dos credenciados, tampouco institui reserva de mercado, uma vez que todos os leiloeiros que atendam aos requisitos estabelecidos no edital serão, progressivamente, contemplados conforme a necessidade da Administração.

Ademais, o próprio edital estabelece que o processo de credenciamento admite o cadastramento de novos interessados. Tal característica reforça ainda mais a natureza aberta e não restritiva do chamamento, evidenciando que se trata de procedimento voltado à formação de um cadastro rotativo e contínuo de prestadores habilitados, em consonância com o art. 79 da Lei nº 14.133/2021.

Logo, o critério de antiguidade no registro profissional, por sua natureza objetiva e verificável, apresenta-se como instrumento legítimo de organização administrativa, não configurando discriminação ou restrição indevida. Ao contrário, ele não impede o credenciamento de qualquer interessado habilitado, serve à racionalização da atuação dos profissionais credenciados, previne situações de favorecimento e contribui para a previsibilidade e transparência na alocação dos serviços públicos. Inclusive, a adoção de critérios semelhantes tem sido admitida por tribunais de contas e instâncias judiciais, desde que constem expressamente no instrumento convocatório e estejam justificados no interesse público.

Ademais, a própria Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar o credenciamento no art. 79, admite expressamente a contratação simultânea de múltiplos prestadores de serviço, desde que atendam aos requisitos estabelecidos no edital. Todavia, a legislação é silente quanto à forma de organização e distribuição dos serviços entre os



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI

SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA – SUPERJ/FME

credenciados, o que naturalmente confere à Administração margem de discricionariedade regulamentar. Dentro desse espaço de conformação administrativa, é plenamente admissível a adoção de critérios como rodízio, sorteio, ordem de inscrição ou, como no presente caso, antiguidade no exercício profissional.

Tal entendimento é corroborado por jurisprudência farta do Poder Judiciário, abaixo colacionadas:

APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA - Pretensão do impetrante ao afastamento do critério de sorteio na formação da lista de Leiloeiros Oficiais credenciados - Ilegalidade de cláusula do edital de chamamento público – Ocorrência – **Atividade regrada pelo Decreto nº 21.981/1932 - Estando vigente o citado Decreto que regula a profissão de leiloeiro no território Nacional, é obrigatória a sua observância pelos editais de credenciamento de leiloeiros oficiais até que seja revogada ou declarada sua inconstitucionalidade** – Sentença reformada – **ORDEM CONCEDIDA para determinar que as autoridades impetradas retifiquem o instrumento convocatório, corrigindo a redação dos subitens 2.2, 7.1, 7 .2 e 7.4, a fim de constar como critério objetivo e obrigatório de escolha dos leiloeiros oficiais habilitados o da antiguidade da matrícula** – Recurso provido. (TJ-SP - Apelação Cível: 10091121120238260344 Marília, Relator.: José Luiz Gavião de Almeida, Data de Julgamento: 28/11/2024, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/11/2024 - grifamos)

MANDADO DE SEGURANÇA. Leiloeiro. Antiguidade. Pretensão à declaração de ilegalidade das cláusulas 6 .2 e 6.3 do Edital de Credenciamento nº 02/2023 da Delegacia de Polícia Civil de Jales, que estabelecem critério de antiguidade por tempo de inscrição na JUCESP para o credenciamento de leiloeiros oficiais. **Critério previsto no art. 42 do Decreto Federal nº 21 .981. Inexistência de ilegalidade ou violação ao princípio da isonomia.** Precedentes jurisprudenciais. Segurança corretamente denegada . Recurso não provido. (TJ-SP - Apelação Cível: 1003828-66.2023.8 .26.0297 Jales, Relator.: Antonio Carlos Villen, Data de Julgamento: 09/01/2024, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 09/01/2024 - grifamos)



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI

SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA – SUPERJ/FME

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EDITAL. CREDENCIAMENTO DE LEILOEIROS . ANTIGUIDADE. RECURSO DESPROVIDO. 1. O Edital n . 6 do 1º Batalhão Ferroviário tem por objetivo o simples credenciamento dos leiloeiros para futuras contratações. 2. Não se tem notícia de eventual contratação em que o critério da antiguidade possa, de fato, prejudicar ao agravante a ponto de justificar a intervenção do Poder Judiciário em caráter liminar. 3 . Ao lado disso, o Edital prevê um rodízio entre os credenciados, promovendo uma distribuição equitativa de demandas. 4. Negado provimento ao recurso. (TRF-4 - AG: 50030399120254040000 RS, Relator.: VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS, Data de Julgamento: 30/04/2025, 11ª Turma, Data de Publicação: 02/05/2025 - grifamos)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEILOEIRO. Pretensão do impetrante de declarar a ilegalidade das cláusulas 7 .1 e 7.4 do instrumento convocatório do Edital de Chamamento Público de nº 01/2022 para credenciamento de leiloeiros oficiais na FUSSESP. Segurança denegada na origem. Inconformismo do impetrante . Descabimento. Critério de antiguidade admitido no art. 42 do Decreto nº 21.981/1932 . Ausência de ofensa à isonomia. Precedentes. Sentença mantida. Recurso não providos . (TJ-SP 1033951-37.2022.8.26.0053 São Paulo, Relator.: Djalma Lofrano Filho, Data de Julgamento: 28/02/2024, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/02/2024 - grifamos)

Assim, a previsão editalícia ora impugnada, ao adotar a antiguidade como critério de organização, não viola qualquer preceito constitucional, tampouco afronta os princípios licitatórios. Ao contrário, reforça a observância à impessoalidade e isonomia entre os credenciados.

#### IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

**1) O Decreto nº 21.981/1932 é plenamente vigente e válido, não havendo declaração de inconstitucionalidade que o torne inaplicável;**



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI

SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA – SUPERJ/FME

2) O critério de antiguidade para distribuição entre leiloeiros não viola a Constituição, desde que não impeça o credenciamento;

3) A Administração pode adotar critérios objetivos e isonômicos para ordenação de chamadas, como a antiguidade, desde que tal critério conste do edital – o que ocorreu no presente caso.

Assim, não se vislumbra ilegalidade no edital, e a impugnação apresentada deve ser indeferida, mantendo-se a cláusula que estabelece o critério de antiguidade para organização dos serviços entre leiloeiros credenciados.

Cumpre-nos destacar que este parecer se limita a questão suscitada, sem adentrar nos aspectos técnicos, econômicos e financeiros ou que digam respeito à discricionariedade administrativa. Vejamos o que diz o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

**Enunciado BPC nº 7:**

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

**Salvo Melhor Juízo, este é o Parecer Jurídico.**

**Niterói, 25 de setembro de 2025.**

**DEMETRIUS SANTOS DE CASTRO**

**Superintendente Jurídico da FME**

**Mat. nº 11238085-6**

**Port. nº 2126/2025**

**OAB/RJ nº 228.754**