

Processo nº 9900224167/2025

Referente à Impugnação SINDICATO DOS LEILOEIROS OFICIAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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, bem como sobre eventual indenização ao leiloeiro pelas despesas de remoção, guarda e infraestrutura dos bens leiloados, da habilitação técnica e a exigência do leiloeiro de infraestrutura física e da apólice de seguros.

Todavia, é necessário refutar tais argumentos com base em fundamentos legais, doutrinários e jurisprudenciais atualizados, assegurando a legitimidade do edital e a sua plena eficácia ao 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.

Além disso, o impugnante reputa a nulidade por atribuição de responsabilidade ao leiloeiro concernente aos custos de guarda e remoção dos bens da administração, sem previsão de indenização para tal. Destarte, também suscita questões sobre habilitação técnica sobre exigência de infraestrutura mínima e apólice de seguros.

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

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III.1 – Do Critério de Antiguidade

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

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 jurisprudências de tribunais superiores que se posicionam sobre a não recepção à ordem constitucional do art. 42, do Decreto-lei nº 21981, de 19/10/1932.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o impugnante fundamenta parte de sua argumentação em precedentes de natureza meramente persuasiva, destituídos, 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)¹.

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

¹ 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

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.

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 Reale² (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

² REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. Saraiva, 2001.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

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 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,

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

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 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.**

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

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)

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.

III.2 – Dos Custos De Guarda e Remoção – Atribuição De Responsabilidade Ao Leiloeiro

A impugnante questiona os itens 4.1.2, 4.1.6, 5.2, 5.3, dentre outros, do edital, que atribuem ao leiloeiro obrigações como a disponibilização de estrutura física, contratação de seguro, remoção e guarda dos bens, sem previsão de reembolso pela Administração. O argumento, no entanto, não merece acolhida.

O chamamento em questão está submetido à Lei nº 14.133/2021, ao Decreto Municipal nº 14.730/2023, e ao Decreto Federal nº 11.461/2023, este último, por analogia, responsável por regulamentar o leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, e instituir o Sistema de Leilão Eletrônico no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Neste sentido, o art. 5º, §2º do referido decreto dispõe expressamente que podem ser atribuídas ao leiloeiro, além da condução do leilão, atividades acessórias como: "vistoria, avaliação, organização da visitação pública e atendimento aos interessados, dentre outras relacionadas."

O edital, portanto, não excede os limites legais, mas apenas detalha atividades já previstas em regulamento federal, inerentes à atuação do leiloeiro no contexto do credenciamento público. A IN DREI nº 52/2022 também reconhece que a função do leiloeiro envolve serviços de apoio logístico e organização, compatíveis com as exigências editalícias.

Importa destacar que a remuneração do leiloeiro provém exclusivamente da comissão paga pelo arrematante, conforme art. 6º, §5º e §6º do Decreto nº 11.461/2023, sendo expressamente vedado à Administração o pagamento direto ao leiloeiro:

Art. 6º Na hipótese de realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, sua seleção será mediante credenciamento.

§ 1º O credenciamento de que trata o caput observará, como parâmetro máximo da taxa de comissão a ser paga pelos arrematantes a todos os credenciados, o montante de cinco por cento do valor do bem arrematado.

§ 2º É vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pelos comitentes.

Portanto, não se trata de omissão remuneratória ou de atribuição indevida de encargos, mas sim da definição clara e prévia das condições da prestação do serviço, de conhecimento de todos os interessados, que optam livremente pela adesão ao edital.

O eventual argumento de excessiva onerosidade não descaracteriza a legalidade das cláusulas. A Administração Pública tem o dever de resguardar o interesse público, promovendo soluções eficientes e economicamente viáveis, sem subverter a natureza da contratação por credenciamento.

III.3 - Da habilitação técnica – Apólice de seguro e infraestrutura mínima

O impugnante alega que a exigência de apólice de seguro de responsabilidade civil e de infraestrutura mínima é desproporcional e desarrazoada. Neste sentido, cumpre esclarecer que tal questão tem por escopo garantir a segurança patrimonial dos bens públicos eventualmente sob guarda do leiloeiro, resguardando o erário em caso de sinistro, conforme também preceitua o Decreto nº 21.981/1932, ao estabelecer que o leiloeiro é responsável pela boa guarda e conservação dos bens confiados a sua responsabilidade.

Assim, não há inovação ilegal, mas sim o reforço de uma garantia à Administração, compatível com o regime jurídico da contratação pública.

A Lei nº 14.133/2021, permite que a Administração estabeleça requisitos mínimos desde que vinculados ao interesse público e à natureza do serviço a ser prestado, o que é o caso da presente contratação.

Importa destacar que, em nenhum momento, o edital restringe a participação de leiloeiros interessados no credenciamento. Pelo contrário, o item 4.1.11 do Termo de Referência é claro ao estabelecer que os documentos comprobatórios deverão ser apresentados somente no momento da formalização do contrato, e não na fase de credenciamento.

4.1.11. Os requisitos elencados nos subitens anteriores (4.1.1. a 4.1.10.) deverão ser comprovados no momento da formalização do Contrato, não sendo exigidos na fase de credenciamento.

Dessa forma, não há exclusão prévia ou limitação indevida à participação dos interessados, preservando-se integralmente o princípio da isonomia e da impessoalidade.

Outro ponto que refuta a alegação de direcionamento é o disposto no item 4.1.1 do TR, que admite expressamente a utilização de estrutura de terceiros, seja para guarda, seja para realização do leilão e filmagem do evento, mediante apresentação de termo de compromisso.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Tal flexibilização amplia o universo de participantes e permite que leiloeiros que ainda não detenham estrutura própria possam se adequar por meio de parcerias, desde que assumam a responsabilidade pela execução do serviço conforme as exigências do edital.

A exigência de estrutura física com área mínima, sistema de segurança, prevenção de incêndios, e equipamentos de gravação visa assegurar a transparência, rastreabilidade e integridade dos leilões realizados, resguardando não apenas o patrimônio, mas também a legalidade e a confiança pública no procedimento de desfazimento dos bens.

Tais exigências não constituem privilégios, mas sim garantias à coletividade, em conformidade com os princípios que regem a administração pública.

Por fim, no tocante a alegação de que a Administração deveria, no momento do credenciamento, disponibilizar a lista dos bens a serem leiloados, esclarece-se que o procedimento de desfazimento de bens públicos está sujeito a regras e trâmites específicos, conforme previsto na legislação de regência.

A alienação de bens públicos, incluindo a venda por leilão, depende de análise e manifestação prévia de comissão de avaliação para o desfazimento, com emissão de parecer sobre a ociosidade, obsolescência ou ante economicidade do bem.

Somente após conclusão desse procedimento administrativo é que será possível indicar com segurança e precisão quais bens estarão aptos à alienação, bem como seu quantitativo, estado de conservação e outras especificações.

Ademais, o procedimento de credenciamento é preparatório e não vinculante, tanto para os leiloeiros quanto para a Administração. Seu objetivo é formar um cadastro de profissionais habilitados, que poderão ser contratados sempre que houver necessidade futura de alienação de bens, conforme demanda administrativa.

Assim, a ausência de listagem prévia não compromete a regularidade do procedimento e não representa qualquer afronta à isonomia ou à transparência, pois cada leilão a ser efetivado contará com seus próprios atos preparatórios.

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

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

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.

4) A indenização pleiteada não encontra qualquer respaldo no ordenamento jurídico;

5) A apólice de seguros e a infraestrutura visam salvaguardar o patrimônio público.

Assim, não se vislumbra ilegalidade no edital, e a impugnação apresentada deve ser indeferida, mantendo-se a integridade das cláusulas combatidas através da presente impugnação.

Niterói, 24 de outubro de 2025.

DEMETRIUS SANTOS DE CASTRO

Superintendente Jurídico

Matrícula: 11238.085-6

Portaria nº 2126/2025

OAB/RJ 228.754