



PROCESSO N° : 186.623-0/2024

ASSUNTO : CONSULTA

PRINCIPAL : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

VOTO APARTADO

a) Critérios de Classificação para Escolha de Leiloeiros Públicos Oficiais Credenciados

Como sabido o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988 determina que o estabelecimento competente privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, obedecido o disposto no art. 37, XXI:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Nesse sentido, o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, determina que a licitação é regra e as hipóteses de contratação direta (sem licitação) são medidas excepcionais e devem estar previstas na legislação (legislação federal em virtude da competência estabelecida no art. 22, XXVII, da CF/88):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Assim, exercendo sua competência constitucional, a União editou a Lei Federal nº 14.133, de 2021, em substituição à Lei Federal nº 8.666, de 1993.

Licitação é o procedimento administrativo adotado pela administração pública para selecionar a proposta mais vantajosa para a execução do contrato, seja para aquisição





de bens, prestação de serviços, execução de obras ou alienação de bens. Regulada no Brasil pela Lei Federal nº 14.133, de 2021, a licitação visa garantir que as contratações públicas ocorram de forma justa, eficiente e em conformidade com o interesse público.

Conforme explicam Di Pietro (2022)¹, a licitação é essencial para assegurar o uso racional dos recursos públicos, promovendo competição entre os interessados e prevenindo práticas inadequadas no âmbito das contratações governamentais.

A realização de licitação é a regra estabelecida no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, e o art. 11 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabelece os objetivos de realização de uma licitação:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

E ainda, o art. 28, *caput*, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabelece que podem existir apenas 5 (cinco) modalidades de licitação:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

E o art. 6º, inciso XL, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, define a modalidade de licitação denominada Leilão (art. 28, IV, da Lei Federal nº 14.133, de 2021):

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2022.





E o art. 31 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabelece o regramento para a realização de licitação na modalidade leilão:

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.

§ 2º O leilão será precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, que conterá:

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;

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.

§ 3º Além da divulgação no sítio eletrônico oficial, o edital do leilão será afixado em local de ampla circulação de pessoas na sede da Administração e poderá, ainda, ser divulgado por outros meios necessários para ampliar a publicidade e a competitividade da licitação.

§ 4º O leilão não exigirá registro cadastral prévio, não terá fase de habilitação e deverá 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.

As alienações estão regradas pelos artigos 76 e 77 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, conforme a seguir:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

a) dação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" deste inciso;

c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação





e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;

e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

§ 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.

§ 2º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;

IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;

V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;

VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;

VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea "i" do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.

§ 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a:





I - alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei;

II - alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

Art. 77. Para a venda de bens imóveis, será concedido direito de preferência ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação.

Da análise das normas acima referenciadas, presumimos que sempre que quisermos alienar bens imóveis ou bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos devemos realizar licitação na modalidade Leilão (art. 6º, XL c/c art. 76, I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021):

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

(...)

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

(...)

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

Somente não se realizará o leilão nos casos onde a lei permite a dispensa de realização de licitação, nos casos de bens imóveis (art. 76, I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021) e de bens móveis (art. 76, II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

E, no caso de realização de leilão, o art. 31, caput, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, prevê duas hipóteses para a condução do certame licitatório:

- Leiloeiro oficial; OU
- Servidor designado.

Ademais, essa norma prevê que “regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais”.





Nesse sentido, a Administração Municipal poderá, a seu critério, regulamentar a matéria e, em não exercendo essa prerrogativa, deverá utilizar o regulamento editado pela União, conforme preceitua o art. 187 da Lei Federal nº 14.133, de 2021:

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

A União regulamentou o Procedimento Auxiliar denominado Leilão (art. 31 da Lei Federal nº 14.133, de 2021) por intermédio do Decreto Federal nº 11.461, de 2023, devendo tal regramento ser utilizado por Estados, Distrito Federal e Municípios, sempre que esses entes federativos não possuírem regulamentos próprios.

Na hipótese de a Administração entender, por regulamento ou por decisão administrativa, entender que esse leilão deva ser conduzido por Leiloeiro Oficial, em atenção ao que prescreve o art. 31, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, deverá selecioná-lo de 2 (duas) formas distintas:

- Mediante credenciamento; OU
- Licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas.

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 (art. 6º, inciso XLIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

O Credenciamento é um Procedimento Auxiliar, previsto no art. 78, I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e definido pelo art. 79, da Lei Federal nº 14.133, de 2021:

*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;

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.

A União regulamentou o Credenciamento por intermédio do Decreto Federal nº 11.878, de 2024 e, como dito anteriormente, esse regramento ser utilizado por Estados, Distrito Federal e Municípios, sempre que esses entes federativos não possuírem regulamentos próprios.

A partir de um procedimento auxiliar de Credenciamento, a contratação dar-se-á a partir de uma Inexigibilidade de Licitação com fundamento no art. 74, IV, da Lei Federal nº 14.133, de 2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

O motivo de enquadramento do Credenciamento como uma das hipóteses de contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação é que, nesse caso, serão contratados TODOS os interessados em se credenciar, devendo tal procedimento ser utilizado somente quando haverá a realização de inúmeros leilões. Segundo Medeiros (2023)², o credenciamento é caracterizado pela possibilidade de contratação simultânea de diversos interessados, com condições previamente fixadas pela administração, promovendo eficiência e flexibilidade no atendimento às necessidades públicas.

No caso de a Administração Pública realizar leilões com muita frequência, entendo que poderia utilizar o credenciamento como forma de seleção de diversos Leiloeiros Oficiais para conduzir os inúmeros Leilões a serem realizados, devendo ser entendido que é caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas (art. 79, I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021), não podendo haver a seleção a critério de terceiros (art. 79, II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021) ou em mercados fluidos (art. 79, III, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

² MEDEIROS, José dos Santos Carvalho Filho. *Manual de direito administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2023.





Nessa hipótese, como o objeto (realização de inúmeros leilões) não permite a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda (art. 79, parágrafo único, II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021), e ainda, o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação (art. 79, parágrafo único, III, da Lei Federal nº 14.133, de 2021), obrigando que a Administração não obtenha desconto para as comissões a serem cobradas, caso realize a seleção do fornecedor (Leiloeiro Oficial) por intermédio de licitação na modalidade Pregão, adotando o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, conforme preceitua o art. 31, § 1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Contudo, quando não for caso de realização de inúmeros leilões a Administração deverá selecionar o fornecedor (Leiloeiro Oficial), na inteligência do art. 31, § 1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, por intermédio de licitação na modalidade Pregão, e adotar o critério de julgamento de maior desconto (art. 33, II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021) 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.

Nesse trilhar de ideias, o art. 24, do Decreto Federal nº 21.981, de 1932, que regula a profissão de Leiloeiro, determina que:

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 moveis, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3% (três por cento), sobre bens imoveis de qualquer natureza.

Assim, no caso de estabelecimento de condições padronizadas (Credenciamento) deverão ser estabelecidos os percentuais acima E no caso de seleção de um único Leiloeiro Oficial (Pregão com critério de julgamento de maior desconto) deverão ser estabelecidos descontos em relação aos percentuais acima.

E ainda, Marçal Justen Filho defende que a contratação de profissionais para serviços especializados, mesmo por credenciamento, deve primar pela qualificação. A ausência de um processo licitatório formal não exime a Administração de buscar a melhor proposta técnica e econômica, o que implica a definição de critérios objetivos de qualificação (JUSTEN FILHO, 2023, p. 789).





E, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente se manifestado sobre a necessidade de transparência e objetividade nos processos de credenciamento. Embora não haja acórdãos específicos que detalhem critérios de classificação para leiloeiros, a lógica se aplica à necessidade de se estabelecerem requisitos mínimos para o credenciamento. Por exemplo, o TCU exige a fixação de critérios objetivos para evitar a discricionariedade indevida da Administração em acórdãos que tratam de credenciamento de profissionais de saúde. Nesse sentido, a qualificação do leiloeiro pode ser aferida por:

- **Experiência profissional:** Comprovação de número mínimo de leilões realizados.
- **Capacitação técnica:** Certificados de cursos e treinamentos na área.
- **Infraestrutura:** Capacidade de suporte logístico e tecnológico para a realização dos leilões.
- **Regularidade fiscal e jurídica:** Comprovação de que o profissional está em dia com suas obrigações tributárias e não possui impedimentos legais.

b) a exigência de certidões de habilitação de leiloeiros expedidas por outras unidades federativas

A prática de exigir **certidões de habilitação** expedidas por outras unidades federativas (UFs) para leiloeiros é não apenas válida, mas frequentemente necessária para garantir a **idoneidade e a regularidade do profissional em nível nacional**. O ofício de leiloeiro é regulamentado por legislação federal, como o Decreto nº 21.981/1932, e o registro nas Juntas Comerciais possui reconhecimento em todo o território brasileiro, ainda que as inscrições sejam feitas em âmbito estadual. A exigência dessas certidões reflete a diligência da Administração Pública em verificar a situação completa do leiloeiro.

Hely Lopes Meirelles, ao abordar os princípios da legalidade e da isonomia na Administração Pública, enfatiza que a busca pela **mais ampla concorrência** deve ser acompanhada da proporcionalidade e pertinência dos requisitos de habilitação. A solicitação de certidões de outras UFs, nesse contexto, não se configura como uma barreira à competição, mas sim como uma medida prudente para assegurar a regularidade e a conformidade do profissional em todas as esferas de sua atuação (MEIRELLES, 2021, p. 321). A jurisprudência do TCU corrobora essa visão. A Corte de Contas tem uma postura consolidada de que a Administração não deve criar barreiras geográficas desnecessárias que restrinjam a competição. Contudo, essa premissa não se confunde com a necessidade de exigir documentos que atestem a **regularidade do profissional em âmbito nacional**.





O Acórdão nº 2.871/2008 - Plenário do TCU, por exemplo, ao validar a exigência de documentos que comprovem a regularidade fiscal, social e trabalhista em âmbito nacional para licitantes, estabelece um precedente claro para a aceitação de certidões de outras UFs no credenciamento de leiloeiros. Portanto, uma certidão expedida pela Junta Comercial de qualquer estado, desde que válida, deve ser aceita, pois atesta a regularidade da inscrição do leiloeiro.

Ademais, se o questionamento se refere à possibilidade jurídica de que não sejam aceitas a participação de leiloeiros registrados em juntas comerciais de outras unidades da federação, não pode haver esse tipo de restrição, uma vez que vivemos em uma federação, onde a legislação é nacional, não havendo a possibilidade de impedir que um profissional, de qualquer área de atuação, possa ser impedido de trabalhar em todo o território nacional.

c) a comprovação de domicílio do leiloeiro no local da prestação dos serviços

A exigência de **comprovação de domicílio do leiloeiro** no município ou estado onde ocorrerá a prestação dos serviços é, na imensa maioria dos casos, **desnecessária e pode configurar uma restrição indevida à competitividade**. O ofício de leiloeiro, por sua natureza, tem alcance nacional, permitindo que profissionais devidamente habilitados atuem em qualquer parte do território brasileiro. A Administração Pública deve se ater à qualificação técnica e à regularidade do profissional, e não ao seu local de residência ou sede.

Juristas como Jessé Torres Pereira Junior criticam veementemente as cláusulas que impõem restrições geográficas à participação em certames ou credenciamentos. Para ele, tal restrição é vedada, a menos que haja uma **justificativa técnica inquestionável** que demonstre que o domicílio local é absolutamente indispensável à execução do serviço, o que dificilmente se aplica à atividade de leiloeiro (PEREIRA JUNIOR, 2022, p. 115). A jurisprudência do TCU é bastante clara nesse ponto. A Corte de Contas possui uma vasta gama de decisões que coibem a exigência de domicílio ou sede no local de execução do serviço, considerando-a uma violação ao princípio da ampla competitividade. O **Acórdão nº 1.488/2003 - Plenário do TCU** é um exemplo de





deliberação que considerou irregular a exigência de domicílio para fins de participação em certame, salvo em casos de necessidade comprovada e excepcional. Impor tal requisito para leiloeiros criaria uma barreira artificial, limitando a participação de profissionais qualificados de outras regiões e, consequentemente, diminuindo as chances de a Administração obter as melhores propostas na alienação de bens.

Entretanto, contrariando a doutrina e a jurisprudência, a regulamentação federal, feita por intermédio da Instrução Normativa DREI/ME nº 52, de 29 de julho de 2022, em seu art. 70, determina que a escolha deverá recair em leiloeiro matriculado na unidade federativa de onde se localiza o bem, salvo no caso de leilão eletrônico:

Art. 70. A escolha deverá recair em leiloeiro matriculado na unidade federativa de onde se localiza o bem, salvo no caso de leilão eletrônico, caso em que a escolha do leiloeiro será de livre critério do contratante comitente ou mandatário.

Parágrafo único. Quando houver bens dispersos por mais de uma unidade federativa, a escolha do leiloeiro será de livre critério do contratante comitente ou mandatário, desde que o leiloeiro escolhido tenha matrícula em uma das unidades onde estão os bens.

d) a forma de realização dos leilões (online, presencial ou híbrido)

A **forma de realização dos leilões** - presencial, online ou híbrida - tem sido objeto de crescente flexibilização, impulsionada pela evolução tecnológica e pela busca por maior eficiência. A tendência atual, refletida tanto na legislação quanto na jurisprudência, é permitir a adoção da modalidade que melhor se adeque aos objetivos da Administração e à natureza dos bens a serem leiloados. A modalidade online, em particular, e o formato híbrido (que combina elementos presenciais e virtuais), têm se mostrado extremamente eficazes na maximização do alcance dos leilões e na ampliação da competitividade.

A doutrina moderna, ao analisar a aplicação da tecnologia no Direito Administrativo, como defendido por Carlos Ari Sundfeld, reconhece que a utilização de **ferramentas eletrônicas** é crucial para a otimização dos procedimentos públicos (SUNDFELD, 2021, p. 98). As modalidades online e híbrida rompem barreiras geográficas, permitindo a participação de um número muito maior de interessados, o que, por sua vez, aumenta as chances de obtenção de resultados financeiros mais favoráveis para a Administração Pública. A própria Lei nº 14.133/2021, embora focada em licitações, e o Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico, demonstram a valorização da utilização de meios eletrônicos para procedimentos públicos.

A jurisprudência do TCU tem sido favorável à realização de leilões eletrônicos





e híbridos, desde que sejam garantidos os **princípios da publicidade, segurança e transparência**. O Acórdão nº 2.809/2019 - Plenário do TCU, que tratou da legalidade de leilões eletrônicos para alienação de bens da União, ratificou a importância da modalidade online para ampliar a participação e otimizar os resultados. Assim, a Administração Pública possui a prerrogativa de escolher a modalidade de leilão que melhor atenda aos seus propósitos, devendo priorizar aquela que ofereça maior publicidade, segurança jurídica e potencial de valorização do bem, sendo as modalidades online e híbrida, em muitos casos, as mais vantajosas e adequadas à realidade atual.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 determina, de forma expressa, em seu art. 17, § 2º, que: *"As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo."*

Essa disposição legal reflete a **modernização e a busca por maior eficiência e transparência nas licitações públicas**. Ao estabelecer a preferência pela utilização de recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) na fase de julgamento, a lei incentiva a adoção de plataformas eletrônicas que permitam a realização de sessões públicas virtuais.

Essa preferência pela via eletrônica não é uma mera formalidade, mas um instrumento para alcançar objetivos como:

- **Ampliação da Publicidade e Acesso:** A realização de sessões virtuais permite que um número maior de interessados acompanhe o processo em tempo real, independentemente da sua localização geográfica. Isso democratiza o acesso à informação e fortalece o controle social.
- **Celeridade e Eficiência:** Os recursos tecnológicos podem agilizar a análise de propostas e lances, otimizando o tempo da Administração e dos licitantes. A automação de certas etapas reduz a burocracia e os custos operacionais.
- **Transparência e Rastreabilidade:** As plataformas eletrônicas registram todas as ações e eventos da sessão, criando um rastro digital que facilita a fiscalização e a auditoria. Isso diminui as chances de fraudes e irregularidades.
- **Economia:** A dispensa da necessidade de deslocamento e infraestrutura física para sessões presenciais gera economia de recursos para a Administração e para os licitantes.

A doutrina tem recebido bem essa inovação da Lei nº 14.133/2021, interpretando-a como um passo importante para a digitalização das contratações públicas.





Para Marçal Justen Filho³, a preferência pela utilização de recursos de tecnologia da informação e comunicação na fase de julgamento demonstra o compromisso do legislador com a promoção da eficiência e da transparência, sendo uma decorrência natural da evolução tecnológica e da experiência bem-sucedida do pregão eletrônico (JUSTEN FILHO, 2023, p. 196). Ele ressalta que essa disposição busca consolidar práticas que já se mostravam eficazes na promoção da concorrência e da lisura dos procedimentos.

De forma complementar, Jessé Torres Pereira Junior⁴ destaca que a imposição da forma eletrônica, mesmo que como preferência, reforça o caráter público das sessões e a possibilidade de controle social efetivo, uma vez que a gravação e a disponibilização de informações em tempo real aumentam a fiscalização (PEREIRA JUNIOR, 2022, p. 187). Ele enfatiza que o uso da tecnologia não é um fim em si mesmo, mas um meio para aprimorar os princípios que regem a licitação, como a impessoalidade e a publicidade.

E, embora a Lei nº 14.133/2021 seja relativamente nova, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) já vinha sinalizando a importância da utilização de meios eletrônicos nas contratações públicas, especialmente com a consolidação do pregão eletrônico. Acórdãos anteriores, como o Acórdão nº 2.809/2019 - Plenário do TCU, já ressaltavam os benefícios da modalidade eletrônica para a ampliação da competitividade e a otimização dos resultados na alienação de bens. A preferência estabelecida no art. 17, § 2º, da Nova Lei de Licitações, portanto, está alinhada a uma tendência já observada e incentivada pelos órgãos de controle.

A determinação contida no art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 representa um avanço significativo para as licitações públicas no Brasil. Ao priorizar a utilização de recursos de tecnologia da informação e comunicação na fase de julgamento, a lei não apenas moderniza os processos, mas também fortalece os pilares da transparência, publicidade, eficiência e controle social. Essa preferência, baseada em sólidas justificativas doutrinárias e em consonância com a experiência jurisprudencial, consolida a visão de que a tecnologia é uma aliada indispensável para uma gestão pública mais eficaz e proba.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 19. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

⁴ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.





Conclusão

Por todo o exposto anteriormente, proponho a seguinte proposta de ementa para aprovação:

Licitação. Leilão. Credenciamento de Leiloeiro Público. Critérios de Classificação. Exigências Editalícias. Formato de Realização. Seleção do Agente Responsável.

1. Critérios de Classificação para Credenciamento de Leiloeiros Públicos:

Os critérios de classificação e distribuição de demandas devem ser objetivos, transparentes e previstos no edital, assegurando igualdade de oportunidades e conformidade com os princípios da Lei Federal nº 14.133/2021 e a qualificação técnica do leiloeiro deve ser aferida por meio de requisitos como experiência comprovada, capacitação profissional, regularidade fiscal e jurídica, e infraestrutura adequada, vedadas exigências subjetivas ou discriminatórias.

2. Seleção do Agente Responsável pelo Leilão:

Conforme o art. 31 da Lei nº 14.133/2021, o leilão pode ser cometido: a servidor designado (agente de contratação): dispensa a seleção de leiloeiro oficial, cabendo à Administração regulamentar os procedimentos operacionais; ou a leiloeiro oficial: quando o interesse público recomendar sua atuação, devendo ser selecionado mediante: Credenciamento (procedimento auxiliar previsto no art. 78, I, da Lei nº 14.133/2021), aplicável a casos de demanda contínua e padronizada; ou Licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento pelo maior desconto nas comissões a serem cobradas, observados os percentuais máximos legais (art. 24 do Decreto nº 21.981/1932).

3. Exigência de Certidões de Habilitação de Outras Unidades Federativas:

É lícita a exigência de certidões de habilitação expedidas por outras unidades federativas, desde que válidas e compatíveis com a legislação nacional, assegurando a regularidade do leiloeiro em âmbito federal e vedada a restrição à participação de leiloeiros registrados em juntas comerciais de outros estados, em observância ao princípio federativo e à livre circulação profissional.

4. Comprovação de Domicílio do Leiloeiro:

A exigência de domicílio ou sede no local da prestação dos serviços é vedada, salvo comprovada necessidade técnica justificada, sob pena de violação aos princípios da ampla concorrência e da impensoalidade e a atividade de leiloeiro, por sua natureza nacional, não se sujeita a limitações geográficas injustificadas.

5. Formato de Realização dos Leilões (Online, Presencial ou Híbrido):

Os leilões devem ser preferencialmente realizados em formato eletrônico, nos termos do art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, admitindo-se o presencial ou híbrido apenas em casos de inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, devidamente motivados e a escolha do formato deve priorizar a publicidade, a competitividade e a economicidade, com registro em áudio e vídeo quando houver sessão presencial.

6. Vedações de Restrições Indevidas:

É proibida a inserção de cláusulas editalícias que restrinjam o pregão ou o credenciamento a leiloeiros sediados em determinada unidade federativa, exceto quando a matrícula local for exigida por legislação específica (ex.: art. 70 da IN DREI/ME nº 52/2022) e a documentação de habilitação deve limitar-se à comprovação de regularidade perante as Fazendas federal, estadual ou municipal do domicílio ou sede do leiloeiro.





É como voto.

Cuiabá-MT, 18 de junho de 2025.

(assinatura digital)⁵

Nilson Fernando Gomes Bezerra

Secretário-Geral da Presidência

⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

