



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: P2026/010531-1

REFERÊNCIA: CREDENCIAMENTO nº 001/2026 - Credenciamento de Leiloeiro Público

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Trata-se de resposta ao pedido de IMPUGNAÇÃO do edital do Credenciamento nº 001/2026, que tem por objeto o Credenciamento de interessados em prestar serviços como leiloeiro público oficial para a administração e operacionalização de leilões online, destinados à alienação de bens móveis e imóveis do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso do Sul, incluindo a prestação de serviços de forma integrada, abrangendo todas as etapas do processo, desde a preparação, organização e divulgação dos bens a serem leiloados, até a condução do leilão e suporte técnico necessário para assegurar a transparência e eficiência do procedimento, solicitado por ANNA CAROLINA OLIVEIRA PESSOA (draannacarolina.adv@gmail.com), doravante denominada PETICIONANTE, nos termos apresentados no expediente colacionado aos autos (Id: 1135755).

O pedido preenche os requisitos legais, pois foi apresentado por meio eletrônico e tempestivamente, em atendimento ao disposto no subitem 7.2. do edital c/c art. 164 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A PETICIONANTE apresenta os argumentos, que já vai acompanhado da respectiva resposta:



ILMO. SR. AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA - CREA/MS

EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 001/2026

ANNA CAROLINA OLIVEIRA PESSOA, brasileira, advogada, inscrita na OAB/MG nº 189.357, CPF nº 119.074.326-47, domiciliada à Rua Pernambuco, nº 495, apartamento 901, bairro Savassi, Belo Horizonte/MG, CEP: 30130-153, telefone (31) 97113-9428, e-mail: draannacarolina.adv@gmail.com, compareça respeitosamente perante Vossa Senhoria para apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** com fulcro no art. 164, da Lei 14.133/21 e demais legislações pertinentes à matéria, pelos motivos a seguir expostos.

I. DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação apresentada está em conformidade com o instrumento convocatório, que prevê que as impugnações podem ser apresentadas enquanto o edital estiver em vigor.

Assim, a impugnação deve ser devidamente recebida e analisada pelo respeitável Agente de Contratações ou por seu superior hierárquico, conforme estipulado pela Lei 14.133/21.



II. DO DIREITO

A presente impugnação se faz necessária em razão de vícios identificados no Instrumento Convocatório, cujas razões serão devidamente expostas a seguir. O objetivo é que, ao final, o respeitável Agente de Contratação, em conjunto com o setor responsável pelo instrumento convocatório, proceda com a retificação e republicação do Edital, suprimindo as restrições apontadas.

III. CUSTOS DE GUARDA E REMOÇÃO - ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE DESARRAZOADA AO LEILOEIRO - NECESSIDADE DE EQUALIZAÇÃO

O Edital ora impugnado atribui ao leiloeiro a responsabilidade de remoção dos bens a serem leiloados, sem, contudo, prever um reembolso para tal:

5.9. Inicialmente os bens permanecerão sob a guarda e responsabilidade da CONTRATANTE. Após a emissão da ordem de serviço, caberá ao CONTRATADO promover a retirada, **remoção**

transporte, guarda e conservação dos bens destinados ao leilão, no prazo máximo de 10 (dez) dias, responsabilizando-se integralmente pelos procedimentos logísticos necessários à sua execução;

(...)

c) Declaração de que dispõe de propriedade, ou de contrato de locação, de bem imóvel capaz de **guardar** e conservar os bens a serem leiloados;

Entre outros.

Obtempera-se que o cumprimento dessas exigências implicará em um



custo elevado a ser suportado pelo leiloeiro, bem como lhe atribui responsabilidade do real depositário dos bens a serem alienados. O que se impugna nesse ato, não é a atribuição de remover bens, mas a ausência de disposição no edital sobre a remuneração para esses fins.

Não constitui preciosismo lembrar que as legislações especiais que tratam das responsabilidades e obrigações dos leiloeiros oficiais já constam a responsabilidade para com a guarda e conservação dos bens em seu poder, e prevê ainda suas obrigações diante de eventuais prejuízos a estes. A relação que se estabelece entre o ente licitante e o leiloeiro, analogicamente se enquadram nos termos previstos no código civil sobre o instituto do mandato.

Desta feita, vejamos o que dispõe o art. 667 do referido diploma legal: "o mandatário é obrigado a aplicar toda sua diligência habitual na execução do mandato, e a indenizar qualquer prejuízo causado por culpa sua ou daquele a quem substabelecer, sem autorização, poderes que devia exercer pessoalmente".

A aplicação do princípio da boa-fé se mostra ainda mais evidente no desempenho da atividade de leiloeiro, haja vista que a sua função é de prestar um serviço que aproxima o vendedor do comprador, auxiliando-os na consecução de um objetivo comum, qual seja, a formulação do contrato de compra e venda do bem leiloado, nos termos do art. 19 do Decreto que regulamenta a profissão do leiloeiro.

"Art. 19. Compete aos leiloeiros, pessoal e privativamente, a venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, 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 joias e warrants de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos. (...)"



O Leiloeiro tem direito de receber e, inclusive, cobrar judicialmente as quantias despendidas conseqüências do cumprimento da exigência que o ente licitante pretende impor de forma gratuita.

Está previsto no art. 22, alíneas *b* e *f*, do Decreto 21.981/32 que dentre as atribuições do leiloeiro está o zelo pela boa guarda e conservação dos bens consignados, todavia o mesmo decreto consigna que é direito do Leiloeiro a restituição dos custos que este profissional tenha tido com esse fim.

"Art. 22. Os leiloeiros, quando exercem o seu ofício dentro de suas casas e fora delas, não se achando presentes os donos dos efeitos que tiverem de ser vendidos, serão reputados verdadeiros consignatários ou mandatários, competindo-lhes nesta qualidade:

(...)

b) zelar pela boa guarda e conservação dos efeitos consignados e de que são responsáveis, salvo caso fortuito ou de força maior, ou de provir a deterioração de vício inerente à natureza da causa;

(...)

f) exigir dos comitentes uma comissão pelo seu trabalho, de conformidade com o que dispõe este regulamento, e a indenização da importância despendida no desempenho de suas funções, acrescida dos grupos legais, pelo tempo que demorar o seu reembolso, e, quando os efeitos a ser vendidos ficarem em depósito litigioso, por determinação judicial, as comissões devidas e o aluguel da parte do armazém que os mesmos ocuparem, calculado na proporção da área geral e do preço de aluguel pago por esse armazém."

O direito do Leiloeiro de ser indenizado pelos custos de guarda e conservação é expressamente previsto em norma de direito público e, portanto, irrenunciável. Além disso, o direito à comissão e à indenização são cumulativos e não se

excluem.

A pretensão do Órgão licitante é transferir seu dever legal ao Leiloeiro contratado, e de modo análogo já foi decretada a ilegalidade de licitações que utilizavam como critério de contratação, o repasse de percentual da comissão a ser recebida pelo leiloeiro dos arrematantes.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais já firmou jurisprudência, em consonância com o STJ, no sentido de ser ilícito o repasse de comissões ao ente licitante:

"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEILOEIRO OFICIAL. REMUNERAÇÃO. PRECEDENTE DO STJ. REPASSE DE PERCENTUAL SOBRE A REMUNERAÇÃO DO LEILOEIRO OFICIAL PARA OS COFRES PÚBLICOS. ILEGALIDADE. - Sob a ótica do Superior Tribunal de Justiça, a expressão "obrigatoriamente", inserta no § único do art. 24 do Decreto-lei n. 21.981/32, revela que a intenção da norma foi estabelecer um valor mínimo, ou seja, pelo menos cinco por cento sobre o bem arrematado, sendo certo que "não há limitação quanto ao percentual máximo a ser pago ao leiloeiro a título de comissão." (REsp n. 680140/RS. Rel. Min. Gilson Dippi). - A previsão contida em edital para a contratação de serviços de leiloeiro oficial, acerca do maior repasse sobre o valor da comissão a ser recebida dos arrematantes (entre 10% a 50%), é ilegal, pois implica que o leiloeiro receberá menos que o mínimo previsto em lei. (TJMG, 1.0024.12.020480-5/002, Relator: Alberto Vilas Boas, Data de Julgamento: 25/03/2014, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL – Destaque não original)."

Exigir do licitante Leiloeiro a remoção dos bens a serem arrematados, bem como a contratação de seguro para os referidos bens ou atribuições de entrega e

procedimentos correlatos, sem a respectiva contraprestação é ainda mais grave que constar no procedimento licitatório o repasse de comissões como critério classificatório, pois o Leiloeiro contratado pode ter que arcar com os custos sob o risco de nenhuma receita auferir, haja vista que a remuneração somente será devida se houver arrematação dos bens, e tal condição não possui qualquer garantia mínima.

O leiloeiro tem direito irrenunciável de receber a totalidade da taxa de comissão paga pelo comprador do bem arrematado (fixada em 5% - cinco por cento - do valor do bem arrematado), podendo negociar apenas as comissões de responsabilidade do Comitente.

A pretensão do ente licitante é imputar ao leiloeiro um encargo financeiro pelo qual não será reembolsado por ele, consequentemente mitigando a comissão pela qual tem o, irrenunciável, direito de perceber.

O órgão pretende, na forma do edital, transferir integralmente os riscos do procedimento ao leiloeiro a ser contratado. Situação de relevante insegurança, tendo em vista que as despesas com tal obrigação poderão representar excessivo ônus a responder, sem a segurança ou garantia de remuneração mínima.

O leiloeiro contratado deverá disponibilizar parte ou a integralidade da comissão auferida com as vendas que promover. O Decreto 21.981/32, que regula a profissão do leiloeiro, assegura a indisponibilidade da comissão e reembolso de demais despesas desse profissional.

A remuneração do leiloeiro possui percentual mínimo fixado, nada impedindo que as partes contratantes estipulem valor maior que o previsto em lei. Cabe mencionar que, o leiloeiro tem direito a receber sua comissão integralmente, caracterizando ilicitude a imposição de suportar o ônus das despesas em questão.

Nesse sentido tem decidido os Egrégios Tribunais:

"AGRAVO DE PETIÇÃO DO PRIMEIRO EXECUTADO. DESPESAS COM LEILOEIRO. DEPÓSITO. As despesas com depósito fazem parte do empreendimento do leiloeiro e são de responsabilidade do executado, devendo integrar o débito na execução. Inteligência do artigo 789-A, inciso VIII, da CLT. Agravo de petição não provido.(TRT-4, Relator: MARIA DA GRAÇA RIBEIRO CENTENO, Data de Julgamento: 04/06/2013, 22ª Vara do Trabalho de Porto Alegre)"

"EXECUÇÃO. DESPESAS DO LEILOEIRO. São devidas ao leiloeiro, além de sua comissão, o reembolso de todas as despesas efetuadas com remoção, conservação e depósito dos bens, assim como aquelas relativas à publicação de avisos e editais, nos exatos termos do art. 119 do Provimento 213/2001 deste TRT da 4ª Região (TRT-4 - AP: 00967006420035040012 RS 0096700-64.2003.5.04.0012, Relator: LÚCIA EHRENBRIK, Data de Julgamento: 27/08/2013, 12ª Vara do Trabalho de Porto Alegre)."

O que se estipula, dessa forma, no presente Edital é uma violação ao sistema remuneratório desse profissional que, como já ponderado anteriormente, é inegociável.

Em caso análogo o Conselheiro SIMÃO PEDRO TOLEDO do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por ocasião da análise de medida cautelar de suspensão nos autos do Processo n. 725.743, decidiu pela paralisação do certame ponderando que:

"Ainda que, tecnicamente, o critério de julgamento das propostas licitadas pelo menor fator possa levar pela aplicação da equação indicada, ao menor preço dos serviços prestados pelo leiloeiro a ser contratado, estou convicto de que todo esse mecanismo de cobrança da comissão do leiloeiro, em que os 5% (cinco por

cento) legais são extratos do valor do bem leiloado, portanto suportados pelo arrematante do bem, sem contudo, destinarem-se nessa totalidade, ao leiloeiro, para em seguida, serem desdobrados em duas partes: uma para o leiloeiro e a outra para o Estado, a fim de constituir-se em receita da Polícia Civil, todo esse mecanismo se me afigura ilegal: - a uma, porque o arrematante tem a prova de estar pagando 5% do bem arrematado, a título de comissão, ao leiloeiro, sendo que, efetivamente, este não receberá tal valor; - a duas, porque a receita auferida de tal forma pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, uma vez resultando de participação na comissão do leiloeiro, teria, a meu sentir, força de tributação incidente sobre o resultado do seu trabalho e do seu ganho, inexistindo previsão constitucional, legal e orçamentária para a arrecadação dessa receita."

Não bastasse, a atuação sob condições como a prevista no edital configuraria infração ética ao profissional, pois o art. 8º do Código de Ética assim prevê:

"O Leiloeiro Oficial evitará o aviltamento dos serviços profissionais, não lhes atribuindo valores irrisórios, mas fixando no mínimo o percentual estipulado no artigo 24 do Decreto nº 21981 de 19/10/32, que deverá constar no contrato de prestação de serviços".

E expressamente previsto no art. 9º do mesmo Código:

*"Contrariam a ética profissional:
(...)*

d) Ceder ou repassar ao comitente ou outrem parte da sua comissão paga pelo arrematante, estabelecida no parágrafo único do artigo 24 do Decreto 21981/32, assumir encargos ou fazer concessões".

Desta forma, o edital encontra-se eivado de nulidade, vez que impõe, indiretamente, ao leiloeiro a abdicação da comissão por disposição que fixa condições para realização dos serviços, obrigando de forma subliminar a este profissional dispor da sua comissão como critério para sua contratação, violando, por conseguinte, imposição legal de que trata o Parágrafo único do art. 24 do Decreto nº 21.981/32, além de colocá-lo em situação que se afigura infração ética, nesse diapasão, o edital deve ser alterado e republicado.

Mister salientar que, o leiloeiro exerce uma atividade que envolve grande risco e o bem oferecido a leilão pode não ser arrematado ou ter lance cuja comissão seja insuficiente para cobrir as despesas que o Ente licitante pretende deixar a cargo do Leiloeiro.

III. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer que:

- a) sejam as razões ora invocadas recebidas e, ao final, aceitas, resultando no provimento à presente impugnação de modo a **desobrigar o leiloeiro a arcar com os ônus previstos nos itens transcritos nas razões da presente impugnação, ou fazer constar previsão de justa indenização correspondente aos serviços e ônus em questão, na forma da Lei;**
- b) a devida suspensão da Sessão Pública, correção e republicação da peça editalícia;

Havendo qualquer manifestação da Prefeitura Municipal em relação ao procedimento em questão requer seja informado a esta interessada por meio do endereço eletrônico draannacarolina.adv@gmail.com.

Belo Horizonte/MG, 29 de junho de 2026.

ANNA
CAROLINA
OLIVEIRA
PESSOA

Assinado digitalmente por ANNA
CAROLINA OLIVEIRA PESSOA.
ND: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC
OAB: OU=52571894000112, OU=
Certificado Digital, OU=Assinatura
Tito A.S. OLIVEIRA PESSOA, CN=
ANNA CAROLINA OLIVEIRA
PESSOA.
Resido: Eu sou o autor deste
documento.
Localização:
Data: 2026.06.29 11:42:32-03'00'
Font: PDF Reader Versão: 2024.2.2

ANNA CAROLINA OLIVEIRA PESSOA
OAB/MG N° 189.357

RESPOSTA:



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Processo Administrativo nº: P2026/010531-1

Impugnante: Ana Carolina Oliveira Pessoa - OAB/MG nº 189.357

Objeto: Impugnação ao Edital de Credenciamento para contratação de leiloeiros oficiais destinados à prestação de serviços de preparação, organização e realização de leilão público para alienação de bens móveis inservíveis do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso do Sul – Crea-MS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital de Credenciamento nº 001/2026, apresentada por **ANNA CAROLINA OLIVEIRA PESSOA**, por meio da qual se insurge contra disposições constantes do instrumento convocatório que disciplinam a contratação de leiloeiros oficiais para a prestação de serviços de alienação de bens móveis inservíveis pertencentes ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso do Sul – Crea-MS.

Em síntese, a impugnante sustenta que as cláusulas editalícias que atribuem ao leiloeiro a responsabilidade pela remoção, guarda, conservação e demais providências relacionadas aos bens objeto do futuro leilão configurariam transferência indevida de obrigações próprias da Administração Pública ao contratado, sem a correspondente contraprestação financeira.

Argumenta, ainda, que tais exigências seriam incompatíveis com o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade de leiloeiro oficial, invocando, para tanto, dispositivos do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, do Código Civil, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, do Código de Ética do Leiloeiro Oficial, bem como precedentes judiciais e manifestações de órgãos de controle que, em seu entendimento, evidenciariam a ilegalidade das disposições constantes do edital.

Ao final, requer a retificação do instrumento convocatório para exclusão das obrigações impugnadas, com a consequente adequação das condições estabelecidas para a execução do objeto.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Antes de analisar o conteúdo da impugnação, é necessário verificar se ela atende aos requisitos para ser conhecida e analisada pela Administração.

No presente caso, verifica-se que a impugnação foi apresentada por pessoa legitimada e dentro do prazo estabelecido no edital, observando as exigências formais previstas para esse tipo de manifestação.

Assim, estando presentes os requisitos de legitimidade, tempestividade e cabimento, a impugnação é conhecida, passando-se à análise de seu mérito.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

3.1 Dos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa

A presente impugnação deve ser analisada à luz do regime jurídico de direito público aplicável às contratações administrativas, observando-se, inicialmente, os princípios previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Esses princípios orientam toda a atuação da Administração Pública, desde a identificação da necessidade administrativa e o planejamento da contratação até a definição do objeto, a elaboração do instrumento convocatório e a execução do futuro ajuste, constituindo parâmetros obrigatórios para a validade dos atos administrativos.

No âmbito das contratações públicas, o princípio da legalidade impõe que a atuação administrativa observe as competências e os procedimentos estabelecidos em lei, enquanto a impessoalidade assegura que as condições previstas no edital sejam objetivas, gerais e aplicáveis indistintamente a todos os interessados. A moralidade e a publicidade exigem que as decisões administrativas sejam motivadas, transparentes e orientadas à consecução da finalidade pública, ao passo que a eficiência impõe a adoção da solução mais adequada para atender à necessidade administrativa identificada.

Dessa forma, a análise das alegações apresentadas pela impugnante não pode se limitar à interpretação isolada de normas aplicáveis ao exercício da atividade de leiloeiro oficial, devendo considerar, primordialmente, o regime jurídico das contratações públicas e os princípios constitucionais que orientam a atuação administrativa. É sob essa perspectiva que serão
Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

examinadas as cláusulas impugnadas e a conformidade do Edital com o ordenamento jurídico vigente.

3.2 Do regime jurídico da contratação à luz da Lei nº 14.133/2021

Superada a análise dos princípios constitucionais que orientam a atuação administrativa, cumpre examinar o regime jurídico específico aplicável à presente contratação.

A contratação objeto do Edital de Credenciamento é regida pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, diploma que disciplina as licitações e contratações administrativas e estabelece os parâmetros legais para o planejamento das contratações públicas, a definição do objeto contratual e a fixação das condições necessárias à sua execução.

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da contratação caracteriza-se pelo planejamento e deve ser compatível com o plano de contratações anual, quando elaborado, bem como com as leis orçamentárias, observando-se, entre outros aspectos, a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto, as condições de execução, a motivação das exigências constantes do instrumento convocatório e a adequada instrução do processo administrativo.

Verifica-se, portanto, que a definição do objeto contratual e das condições de sua execução não constitui faculdade exercida discricionariamente pela Administração Pública, mas etapa obrigatória do planejamento da contratação, expressamente prevista na legislação de regência. A lei atribui à Administração o dever de identificar a necessidade pública a ser atendida e de estruturar a solução contratual apta a satisfazê-la, estabelecendo, de forma motivada, todas as condições necessárias à adequada execução do objeto.

Essa sistemática revela que o instrumento convocatório não se limita a reproduzir regras previamente existentes em normas esparsas. Ao contrário, cabe à Administração, durante a fase preparatória, definir a solução contratual que melhor atenda ao interesse público, especificando o objeto da contratação e disciplinando as obrigações que serão assumidas pelo futuro contratado, desde que observados os limites impostos pelo ordenamento jurídico.

A motivação das exigências editalícias, igualmente prevista no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, constitui importante garantia de legitimidade da atuação administrativa. As condições estabelecidas no edital devem decorrer de critérios técnicos e administrativos relacionados à necessidade pública identificada, encontrando respaldo nos estudos e documentos

que instruem o processo de contratação, especialmente no Estudo Técnico Preliminar, quando exigível, no Termo de Referência e nos demais elementos constantes dos autos.

Assim, a legalidade das cláusulas editalícias deve ser examinada à luz do planejamento que antecedeu a contratação, considerando-se a finalidade administrativa perseguida, a motivação constante do processo e a compatibilidade entre as exigências estabelecidas e a solução contratual definida pela Administração Pública.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 também disciplina, em caráter específico, o procedimento de credenciamento, estabelecendo que a Administração deverá definir previamente, no edital, as condições padronizadas que regerão a futura contratação, matéria que será examinada a seguir.

3.3 Do credenciamento e das condições padronizadas estabelecidas no edital

A presente contratação será realizada mediante o procedimento auxiliar de credenciamento, disciplinado pelo art. 79 da Lei nº 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024, normas que estabelecem regime jurídico próprio para essa forma de contratação.

Nos termos do art. 79 da Lei nº 14.133/2021, o credenciamento constitui procedimento destinado à contratação de particulares quando presentes os pressupostos legalmente previstos, devendo a Administração Pública estabelecer previamente, por meio do instrumento convocatório, as condições que regerão a futura relação contratual.

Em complemento, o Decreto nº 11.878/2024 regulamenta a aplicação do credenciamento no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, reforçando que compete ao edital disciplinar os requisitos de participação, os critérios de habilitação, as condições de execução do objeto, as obrigações das partes e as demais regras necessárias à celebração e execução dos contratos decorrentes do credenciamento.

Observa-se, portanto, que o edital assume papel central na disciplina jurídica do procedimento, porquanto é nele que a Administração, com fundamento no planejamento realizado e na necessidade pública identificada, estabelece de forma objetiva, uniforme e previamente conhecida todas as condições que nortearão a futura contratação.

Essa sistemática decorre da própria natureza do credenciamento. Diferentemente de outros procedimentos de seleção, em que há competição para escolha de uma proposta mais vantajosa, o credenciamento pressupõe a prévia definição, pela Administração, das condições de Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

contratação, cabendo aos interessados manifestar sua adesão às regras estabelecidas no instrumento convocatório, desde que atendidos os requisitos de habilitação exigidos.

Nesse contexto, as cláusulas editalícias não constituem imposições supervenientes nem alterações das condições inicialmente divulgadas. Ao contrário, representam a materialização das escolhas administrativas realizadas durante a fase preparatória da contratação, permitindo que todos os interessados tenham ciência prévia das obrigações inerentes à execução do objeto e possam decidir, de forma livre e consciente, acerca de sua participação no procedimento.

Desse modo, a análise da legalidade das exigências constantes do edital deve considerar que elas integram um conjunto de condições padronizadas previamente definidas pela Administração, aplicáveis indistintamente a todos os interessados e compatíveis com a disciplina legal do credenciamento, não se revelando, por esse motivo, incompatíveis com o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto nº 11.878/2024.

Consolidado o regime jurídico aplicável ao credenciamento e definidas as condições da futura contratação, passa-se ao exame do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cuja observância assegura segurança jurídica, previsibilidade e tratamento isonômico entre os participantes.

3.4 Da vinculação ao instrumento convocatório

A vinculação ao instrumento convocatório constitui princípio estruturante das contratações públicas, assegurando que a Administração Pública e os particulares observem, durante todo o procedimento e na execução da futura contratação, as condições previamente estabelecidas no edital, como destaca Fernanda Marinela, leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação:

Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. Por essa razão, é que a doutrina diz que o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei. (SANTOS, 2006)

Tal princípio decorre da necessidade de preservação da segurança jurídica, da isonomia entre os interessados e da transparência do procedimento administrativo, impedindo que as regras inicialmente divulgadas sejam alteradas de forma a beneficiar ou prejudicar determinados participantes.

Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

No procedimento de credenciamento, essa diretriz assume especial relevância, porquanto o edital representa o instrumento por meio do qual a Administração estabelece, de forma padronizada, os requisitos de habilitação, os critérios de participação, as condições de execução do objeto e as obrigações que serão assumidas pelos futuros credenciados.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também reconhece a força normativa do instrumento convocatório, assentando que os princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo impõem a observância das regras previamente estabelecidas, tanto pela Administração quanto pelos particulares, sendo inadmissível seu afastamento sem fundamento jurídico idôneo (RMS 23.640/DF).

Assim, todos os interessados têm acesso às mesmas informações e submetem-se às mesmas condições para fins de credenciamento, inexistindo margem para negociações individualizadas ou modificações posteriores que comprometam a igualdade de tratamento entre os participantes.

Nessa perspectiva, eventual alteração das condições objetivamente estabelecidas no instrumento convocatório, após sua publicação, somente se justifica quando demonstrada a existência de ilegalidade ou de vício capaz de comprometer a regularidade do procedimento, não sendo suficiente, para tanto, a mera discordância de determinado interessado quanto ao modelo de contratação legitimamente definido pela Administração durante a fase preparatória.

Desse modo, as cláusulas editalícias devem ser analisadas considerando o conjunto normativo que disciplina a contratação e a finalidade pública que orientou sua elaboração, preservando-se a estabilidade das regras previamente divulgadas e a igualdade de condições assegurada a todos os potenciais credenciados.

Superada a análise da vinculação ao instrumento convocatório, cumpre examinar a forma pela qual a Administração estruturou o objeto da contratação durante a fase de planejamento, aspecto central para a compreensão da controvérsia suscitada na presente impugnação.

3.5 Do planejamento da contratação e da definição do objeto contratual

A presente escolha precedeu-se de um Estudo Técnico Preliminar- ETP em que restou a conclusão de que esta alternativa é a mais eficiente para liberar espaço físico na sede e evitar custos operacionais diretos para o Conselho. Além disso, é imperioso reforçar que a manutenção da taxa de 5% paga pelo arrematante (conforme o Decreto nº 11.461/2023) validou-se como

Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

Este documento é cópia do original. Para conferir o original, acesse o site <https://ecrea.creams.org.br/ConsultaPublica/ValidarDocumento/ProcessoAdministrativo?codigoVerificador=ApbpJQxCRkWnHr6081qtmQ>

vantajosa no planejamento, pois cobre todo o ciclo de vida do serviço sem ônus orçamentário para a Autarquia.

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, compete à Administração Pública, durante a fase preparatória da contratação, identificar a necessidade administrativa, definir o objeto contratual e estabelecer as condições necessárias à sua adequada execução.

No presente caso, a solução contratual foi concebida a partir da necessidade de promover a alienação dos bens móveis classificados como inservíveis, contemplando todas as atividades reputadas indispensáveis para viabilizar a execução do objeto e alcançar a finalidade pública pretendida.

Reitera-se que o credenciamento não é considerado uma modalidade de licitação, mas sim um procedimento auxiliar com lógica de "mercado com preços tabelados" nos termos do Art. 79, I, da Lei nº 14133/2021, onde a Administração apenas define as condições e os interessados aderem a elas. Isso diferencia o caso de uma licitação comum onde haveria disputa de preços sobre custos de logística.

Nesse contexto, as atividades de remoção, guarda, conservação, organização e disponibilização dos bens para visitação não constituem obrigações supervenientes ou posteriormente acrescidas ao futuro contratado. Ao contrário, integram o próprio objeto da contratação, tal como definido pela Administração durante a fase de planejamento e expressamente previsto no Edital e no Termo de Referência.

A alegação de que tais atividades configurariam indevida transferência de obrigações administrativas parte da premissa de que sua execução incumbiria, necessariamente, ao próprio órgão contratante. Todavia, a impugnante não demonstra a existência de norma de direito público que imponha essa conclusão ou que vede a inclusão dessas atividades no objeto contratual.

Ao definir o objeto da contratação, a Administração exerceu competência que lhe é expressamente atribuída pela Lei nº 14.133/2021, estruturando a solução contratual de acordo com a necessidade administrativa identificada no processo de planejamento. Não cabe, portanto, substituir essa escolha por outra considerada mais conveniente por determinado interessado, na ausência de demonstração objetiva de ilegalidade, desproporcionalidade ou afronta ao regime jurídico das contratações públicas.

Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

Dessa forma, as condições de execução previstas no Edital decorrem diretamente do planejamento da contratação e da definição do objeto contratual, não caracterizando inovação, imposição superveniente de encargos ou transferência indevida de obrigações administrativas, mas expressão da solução legitimamente estruturada pela Administração para atender ao interesse público.

3.6 Do interesse público

A estruturação do objeto da presente contratação encontra fundamento na necessidade de atendimento ao interesse público, finalidade que orienta toda a atuação administrativa e deve nortear a definição da solução contratual mais adequada às necessidades identificadas durante a fase de planejamento.

No caso em exame, a contratação não tem por finalidade apenas a realização formal de um leilão público, mas, sobretudo, promover a efetiva alienação dos bens móveis classificados como inservíveis, assegurando sua retirada do patrimônio e das dependências do Crea-MS, em observância aos princípios da eficiência e da adequada gestão patrimonial.

Para o alcance desse objetivo, mostrou-se necessário que o objeto contratual contemplasse todas as atividades indispensáveis à realização do certame, incluindo a remoção, a guarda, a conservação, a organização e a disponibilização dos bens para visitação, medidas diretamente relacionadas à preparação e ao êxito da alienação.

A exclusão dessas atividades do objeto contratual acarretaria a permanência dos bens nas dependências do Conselho, exigindo a adoção de medidas adicionais para sua remoção e destinação. Tal situação prejudicaria o adequado aproveitamento dos espaços físicos da Autarquia, uma vez que os veículos atualmente ocupam vagas destinadas ao estacionamento de empregados, enquanto os demais bens permanecem armazenados em área compartilhada com o almoxarifado, reduzindo o espaço disponível para a guarda dos materiais necessários ao desenvolvimento das atividades institucionais. Assim, a manutenção dessas atividades no objeto contratual mostra-se compatível com a solução definida pela Administração durante a fase preparatória.

Dessa forma, as exigências estabelecidas no Edital guardam relação direta com a necessidade administrativa que motivou a contratação e revelam-se adequadas ao atendimento do interesse público, não se caracterizando como imposições arbitrárias ou desprovidas de justificativa técnica.

Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

Incluído no processo nº 2023/010521-1 por Henrique Vilela de Silveira em 02/07/2023 às 19:24:27

3.7 Do princípio da eficiência

O princípio da eficiência, igualmente previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, impõe à Administração Pública o dever de estruturar suas contratações de forma a assegurar a obtenção dos resultados pretendidos com racionalidade, economicidade e adequada gestão dos recursos públicos.

No caso em exame, a solução adotada no Edital foi concebida para que a contratação não se limitasse à realização formal do leilão, mas possibilitasse a efetiva alienação dos bens móveis inservíveis, contemplando todas as atividades necessárias à adequada execução do objeto e ao alcance da finalidade administrativa que motivou a contratação.

Sob essa perspectiva, as condições estabelecidas no instrumento convocatório mostram-se compatíveis com o dever de eficiência administrativa, na medida em que buscam assegurar a execução integral da solução contratual planejada, evitando a fragmentação de responsabilidades e promovendo maior efetividade na gestão e destinação dos bens públicos.

Desse modo, a modelagem adotada pela Administração revela-se alinhada aos princípios que regem as contratações públicas, cabendo, na sequência, examinar as alegações específicas apresentadas pela impugnante à luz do regime jurídico até aqui delineado.

3.8 Do exame das alegações deduzidas pela impugnante

Fixadas as premissas jurídicas que regem a presente contratação, passa-se ao exame das alegações formuladas pela impugnante.

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, a definição do objeto contratual e das condições de sua execução decorreu do exercício das competências conferidas à Administração Pública pela Lei nº 14.133/2021. Para tanto, foi realizada a devida fase de planejamento, na qual foram identificadas a necessidade administrativa, a solução contratual mais adequada ao atendimento do interesse público e as obrigações indispensáveis à sua plena execução.

Nesse contexto, a análise das razões apresentadas pela impugnante deve partir da premissa de que a controvérsia não está na necessidade de execução das atividades de remoção, guarda, conservação e preparação dos bens para o leilão, mas na forma como essas atividades foram juridicamente qualificadas.

Enquanto a impugnante sustenta que tais atividades constituiriam obrigações originariamente impostas à Administração Pública e posteriormente transferidas ao futuro contratado, o exame do regime jurídico aplicável evidencia conclusão diversa.

Conforme já demonstrado, as atividades impugnadas integram o próprio objeto da contratação, definido durante a fase preparatória do procedimento, não se caracterizando como encargos supervenientes ou obrigações acessórias posteriormente atribuídas ao leiloeiro oficial.

Essa distinção revela-se essencial para a adequada compreensão da controvérsia. A tese da "transferência indevida de obrigações" pressupõe que as atividades questionadas fossem juridicamente impostas à Administração Pública e que houvesse vedação legal à sua inclusão no objeto contratual. Entretanto, tal premissa não foi demonstrada pela impugnante.

Com efeito, embora a impugnante sustente que as atividades de remoção, guarda e conservação dos bens seriam de responsabilidade exclusiva da Administração, não identifica dispositivo da Lei nº 14.133/2021, do Decreto nº 11.878/2024 ou de outra norma de direito público que imponha a execução direta dessas atividades pelo órgão contratante ou que vede sua inclusão entre as prestações integrantes do objeto contratual.

As razões apresentadas concentram-se, em grande medida, na interpretação de normas que disciplinam o exercício da atividade profissional do leiloeiro oficial e em precedentes extraídos de contextos jurídicos distintos, sem, contudo, demonstrar incompatibilidade entre as cláusulas editalícias e o regime jurídico específico das contratações públicas que disciplina o presente procedimento de credenciamento.

Dessa forma, o exame das alegações será realizado a partir das premissas estabelecidas pela Constituição Federal, pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto nº 11.878/2024, apreciando-se, na sequência, cada um dos fundamentos invocados pela impugnante.

3.8.1 Da alegada transferência indevida de obrigações

A pretensão do Órgão licitante é transferir seu dever legal ao Leiloeiro contratado, e de modo análogo já foi decretada a ilegalidade de licitações que utilizavam como critério de contratação, o repasse de percentual da comissão a ser recebida pelo leiloeiro dos arrematantes.

A impugnante sustenta que as atividades de remoção, guarda, conservação e preparação dos bens para alienação constituiriam obrigações exclusivas da Administração Pública e, por essa razão, não poderiam ser atribuídas ao leiloeiro oficial.

Contudo, esse entendimento não encontra amparo no regime jurídico aplicável. Conforme demonstrado, tais atividades integram o objeto da contratação, definido pela Administração durante a fase de planejamento, nos termos da Lei nº 14.133/2021, não se tratando de obrigações posteriormente transferidas ao contratado.

Além disso, a impugnante não indica qualquer dispositivo legal que imponha à Administração a execução direta dessas atividades ou que impeça sua inclusão no objeto contratual. Ao contrário, a Lei nº 14.133/2021 permite que a Administração estruture a contratação de forma a atender plenamente à necessidade administrativa, buscando a solução mais vantajosa ao interesse público.

Assim, não há transferência indevida de atribuições administrativas, mas apenas a execução das prestações que compõem o objeto contratual, conforme definido no Edital e no Termo de Referência.

3.8.2 Da interpretação conferida ao Decreto nº 21.981/1932

A impugnante sustenta que as cláusulas editalícias afrontariam o Decreto nº 21.981/1932 por atribuírem ao leiloeiro atividades que, em seu entendimento, extrapolariam aquelas inerentes ao exercício da profissão.

Entretanto, a interpretação proposta desconsidera que a presente controvérsia se insere no âmbito de uma contratação administrativa regida pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto nº 11.878/2024, diplomas que disciplinam o planejamento da contratação, a definição do objeto e as condições de sua execução.

O Decreto nº 21.981/1932 regulamenta o exercício da atividade profissional do leiloeiro oficial, mas não estabelece vedação à definição, pela Administração Pública, de objeto contratual que compreenda atividades necessárias à adequada execução da contratação, desde que compatíveis com sua finalidade e previamente previstas no instrumento convocatório.

Assim, não se verifica incompatibilidade entre as disposições editalícias e o referido diploma normativo, razão pela qual não procede a alegação de afronta ao Decreto nº 21.981/1932.

Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

3.8.3 Da invocação do Código Civil e da Consolidação das Leis do Trabalho

A impugnante também fundamenta suas alegações em dispositivos do Código Civil e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Não constitui precisosimo lembrar que as legislações especiais que tratam das responsabilidades e obrigações dos leiloeiros oficiais já constam a responsabilidade para com a guarda e conservação dos bens em seu poder, e prevê ainda suas obrigações diante de eventuais prejuízos a estes. A relação que se estabelece entre o ente licitante e o leiloeiro, analogicamente se enquadram nos termos previstos no código civil sobre o instituto do mandato.

Desta feita, vejamos o que dispõe o art. 667 do referido diploma legal: "o mandatário é obrigado a aplicar toda sua diligência habitual na execução do mandato, e a indenizar qualquer prejuízo causado por culpa sua ou daquela a quem substituí-lo, sem autorização, poderes que deva exercer pessoalmente".

Todavia, as normas invocadas disciplinam relações jurídicas distintas da presente contratação administrativa, não sendo aptas a afastar a incidência do regime jurídico específico estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

A definição do objeto contratual, das condições de execução e das obrigações assumidas pelo futuro contratado decorre da legislação que rege as contratações públicas, razão pela qual a interpretação das cláusulas editalícias deve observar, prioritariamente, esse regime jurídico especial.

Não se identifica, portanto, incompatibilidade entre as disposições do Edital e os dispositivos invocados pela impugnante.

Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

3.8.4 Das alegações relativas ao Código de Ética do Leiloeiro Oficial

Não bastasse, a atuação sob condições como a prevista no edital configuraria infração ética ao profissional, pois o art. 8º do Código de Ética assim prevê:

"O Leiloeiro Oficial evitará o acúmulo dos serviços profissionais, não lhes atribuindo valores mistérios, mas fixando no rubrica o percentual estipulado no artigo 24 do Decreto nº 21981 de 19/10/32, que deverá constar no contrato de prestação de serviços".

E expressamente previsto no art. 9º do mesmo Código:

*"Contratava a ética profissional:
(...)*

d) Ceder ou repassar ao contante ou outrem parte de sua comissão paga pelo arrematante, estabelecida no parágrafo único do artigo 24 do Decreto 21981/32, assumir encargos ou fazer concessões".

A impugnante sustenta, ainda, que as obrigações previstas no Edital seriam incompatíveis com o Código de Ética do Leiloeiro Oficial.

Entretanto, o referido normativo estabelece diretrizes de natureza ética e deontológica para o exercício da profissão, não possuindo aptidão para limitar a competência da Administração Pública na definição do objeto de suas contratações, cuja disciplina decorre da legislação específica aplicável às licitações e contratos administrativos.

Ausente demonstração de incompatibilidade entre as condições estabelecidas no Edital e o regime jurídico das contratações públicas, a alegação não merece acolhimento.

3.9 Da inaplicabilidade dos precedentes invocados pela impugnante

Os precedentes judiciais e administrativos invocados pela impugnante foram devidamente analisados, não se verificando identidade fática ou jurídica com a controvérsia objeto da presente impugnação.

Especificamente quanto aos julgados citados, verifica-se que o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais examinou controvérsia relacionada ao repasse da comissão do leiloeiro ao ente público; a decisão do Tribunal Regional do Trabalho refere-se à alienação de bens em processo de execução judicial submetido ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho; e o precedente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais apreciou matéria Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

relacionada à remuneração do leiloeiro oficial. Nenhum desses casos examinou procedimento de credenciamento estruturado nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.878/2024, tampouco enfrentou a legalidade da definição do objeto contratual nas circunstâncias verificadas no presente procedimento.

Dessa forma, os precedentes mencionados, embora relevantes aos respectivos casos concretos, não possuem aptidão para infirmar a modelagem contratual adotada pela Administração nem demonstram a existência de ilegalidade nas cláusulas impugnadas, razão pela qual não alteram as conclusões alcançadas nesta decisão.

IV – Conclusão e Decisão

Diante disso, a impugnação é conhecida, mas julgada **IMPROCEDENTE** no mérito. Ficam mantidas, sem alterações, todas as disposições do Edital de Credenciamento nº 001/2026 e de seus anexos

Conforme demonstrado ao longo da presente fundamentação, as cláusulas impugnadas encontram amparo no regime jurídico das contratações públicas, tendo sido estabelecidas no exercício da competência conferida à Administração pela Lei nº 14.133/2021, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como com o Decreto nº 11.878/2024.

As condições de execução previstas no instrumento convocatório decorrem do planejamento da contratação e da definição do objeto contratual, não configurando transferência indevida de obrigações administrativas nem afronta às normas invocadas pela impugnante.

Determino, por conseguinte, o prosseguimento regular do procedimento de credenciamento, mantendo-se inalteradas as disposições constantes do Edital.

Publique-se a presente decisão, na forma prevista no instrumento convocatório.

Campo Grande/MS

Edmar Alberton Geraldo Coordenador de Apoio e Infraestrutura - CAI Eng. Civ. e Seg. Trab. Willian Teixeira L. Silva Ger. Suporte e Infraestrutura - DSI

Rua Sebastião Taveira, 268 • Bairro São Francisco • CEP 79010-480 • Campo Grande – MS
Fone: 0800 368 1000 • Site: www.creams.org.br • E-mail: creams@creams.org.br

Informamos que os esclarecimentos prestados possuem efeito aditivo e vinculante ao edital.

Em face ao exposto, dê ciência ao peticionante do conteúdo deste expediente, com a publicação do mesmo no site do Crea-MS.

Campo Grande-MS

HENRIQUE VILALVA DA SILVA
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

DAYANE LUCAS DA SILVA
MEMBRO DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

ROCHELLE KAROLINE DE ARRUDA
MEMBRO DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Vilalva da Silva, Presidente da Comissão**, em **02/07/2026**, às **19:25**, conforme horário oficial de Campo Grande, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [DECRETO Nº 10.543, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2020](#)