

AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PAULO CÉSAR MÁXIMO, SECRETÁRIO DE TRANSPORTES E VIAÇÃO, DA PREFEITURA MUNICIPAL DE LEME – ESTADO DE SÃO PAULO.

Pregão Eletrônico nº. 104/2025 | Processo Administrativo 1DOC nº. 10.944/2025

Objeto: CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL (PESSOA FÍSICA), PARA A REALIZAÇÃO DE FUTUROS E EVENTUAIS LEILÕES ONLINE DE BENS MÓVEIS DO MUNICÍPIO DE LEME.

DANIEL OLIVEIRA JÚNIOR, brasileiro, solteiro, Leiloeiro Oficial regularmente inscrito na Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) nº 1145, portador da Cédula de Identidade - RG nº 9.253.154-6 SSP/PR, inscrito no CPF sob o nº 051.262.019-99, residente e domiciliado na Rua José Gerth, nº 70, Jardim Aeroporto, CEP 13.304-683, Município de Itu, Estado de São Paulo, de telefone nº. (11) 95789-6286 e e-mails contato@doleiloes.com.br e daniel@doleiloes.com.br, vem, respeitosamente, à ilustre presença de Vossa Senhoria, com fulcro no artigo 164, caput, da Lei nº 14.133/2021, apresentar:

IMPUGNAÇÃO

Ao Edital de **Pregão Eletrônico nº 104/2025 – Processo Administrativo 1DOC nº 10.944/2025**, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

I. DA TEMPESTIVIDADE:

A presente impugnação é tempestiva sob o duplo prisma **editorialício e legal**.

Face ao Edital, a Administração explicitou em seu **ITEM 9** que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o instrumento convocatório ou solicitar esclarecimentos, devendo protocolar o pedido no prazo ali fixado, bem como definiu a forma de apresentação e a publicidade da resposta, nos seguintes termos:

9.01 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o Edital ou solicitar esclarecimentos, devendo protocolar o pedido no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

9.02 A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

9.03 A impugnação ao edital e o pedido de esclarecimento deverão ser realizados na forma eletrônica, via Sistema BBMNET, sob pena de não conhecimento.

Ainda segundo o Edital (capa), a sessão pública do certame está designada para **16/12/2025**, com **abertura/análise das propostas e início da etapa de lances** nessa mesma data. Logo, o termo final para a impugnação conta-se retroativamente, em dias úteis, a partir dessa data, razão pela qual a apresentação ora realizada **respeita a janela temporária fixada pela própria Administração**.

No plano legal, a impugnação igualmente observa o art. 164 da Lei 14.133/2021, cujo caput estabelece que:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Diante disso, requer-se desde logo o **conhecimento** da presente impugnação, por quanto tempestiva e apresentada em fiel obediência tanto ao **item 9 do Edital** quanto ao **art. 164 da Lei 14.133/2021**, prosseguindo-se com sua análise e decisão pela autoridade competente, com resposta motivada e publicidade.

II. DOS FATOS:

O Pregão Eletrônico nº 104/2025, vinculado ao Processo Administrativo 1DOC nº 10.944/2025, foi publicado pela Prefeitura do Município de Leme/SP, com o objetivo de promover a contratação de Leiloeiro Oficial (pessoa física) para realização de futuros e eventuais leilões online de bens móveis do Município, abrangendo a condução do certame eletrônico, com suporte operacional, plataforma e execução das etapas pertinentes à alienação.

Ao proceder à leitura atenta do instrumento convocatório, o Impugnante identificou a existência de **dispositivos manifestamente ilegais e incongruentes** com a legislação federal específica que rege a atividade do leiloeiro oficial, além de comprometerem a **legalidade, a isonomia, a competitividade e o julgamento objetivo** no procedimento licitatório.

Os vícios mais relevantes se concentram (i) no **critério de julgamento**

DANIEL OLIVEIRA JUNIOR

JUCEPAR 12/243-L | JUCESP 1145/2020 | JUCISDF 114/2021 | JUCEMAT 065/2022



adotado e (ii) na **modelagem remuneratória** que transforma a comissão (encargo do arrematante) em **objeto de competição**, conforme se expõe a seguir.

A) DO CRITÉRIO ILEGAL DE JULGAMENTO: “MAIOR DESCONTO NA TAXA DE COMISSÃO”

O Edital estabeleceu, de forma expressa, como **critério de julgamento**:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE LEME

ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria de **ADMINISTRAÇÃO**

DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E COMPRAS

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 104/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 104/2025

PROCESSO ADM 1DOC Nº 10.944/2025

CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MAIOR DESCONTO NA TAXA DE COMISSÃO

LOCAL: www.novobbmnet.com.br

FINALIDADE: SERVIÇOS COMUNS

E consignou, ainda, que:

EXCLUSIVO PARA ME/EPP: NÃO

VALIDADE DA PROPOSTA: (60 DIAS)

VALOR MÁXIMO DA COMISSÃO: 5% (cinco por cento)

Ou seja, o instrumento convocatório estruturou disputa entre licitantes a partir do **“desconto”** sobre a **taxa de comissão do leiloeiro**, tornando o percentual de **5%** como teto.

Contudo, esse desenho **desnatura a finalidade do certame** e introduz variável concorrencial **incompatível** com o regime jurídico federal que disciplina a comissão quando suportada pelo comprador (arrematante), criando o cenário propício a distorções, “guerras de descontos” e risco de propostas economicamente inviáveis, além de comprometer a objetividade do julgamento.

B) DA MODELAGEM ILEGAL DA REMUNERAÇÃO: “A SER PAGA PELO ARREMATANTE” COMO VARIÁVEL COMPETITIVA

O Edital deixa claro que a comissão do leiloeiro será suportada pelo **arrematante**, e não pelo Município, ao dispor na minuta contratual:

5. CLÁUSULA QUINTA - PREÇO

5.1 O valor do percentual da taxa de comissão do presente instrumento, a ser paga pelo arrematante é de % (.....)

E, de modo ainda mais explícito:

6.1 Os pagamentos serão realizados nos termos estabelecidos no Anexo I, a saber:

Será paga pelo arrematante do bem no leilão, na proporção fixada em prévia licitação, do valor da arrematação, não sendo devido ao Contratante qualquer pagamento pelos serviços realizados.

Na mesma linha, o Estudo Técnico/Termo de Referência reforça que o Município não arcará com quaisquer valores dessa natureza:

Não cabe ao Município de Leme qualquer responsabilidade pela cobrança da comissão devida pelos arrematantes, nem pelos gastos despendidos pelo LEILOEIRO para recebê-la. (pg. 38)

E que o leiloeiro receberá:

*O leiloeiro renuncia expressamente o Município de Leme do pagamento da comissão prevista no artigo 24 do decreto federal nº 22.427 de 1º de fevereiro de 1933, bem como todas as despesas com anúncios, catálogos, mala direta, etc. **recebendo somente a comissão sobre o valor da venda, diretamente do arrematante, no percentual ofertado na licitação.** (pg. 38)*

Entretanto, ao mesmo tempo em que afirma que a comissão é “a ser paga pelo arrematante”, o Edital elege como critério de seleção o “**maior desconto**” nessa comissão, criando, na prática, uma contradição normativa: trata-se como “**objeto competitivo**” uma obrigação que, por regra federal cogente, é imposta ao comprador em percentual obrigatório quando a comissão é suportada pelo arrematante.

Em síntese, verifica-se que o **Pregão Eletrônico nº 104/2025** incorre em **graves vícios centrais**, aptos a comprometer a legalidade e a competitividade do certame:

1. Adoção de critério de julgamento ilegal, consiste em “**MAIOR DESCONTO NA TAXA DE COMISSÃO**”, deslocando a disputa para uma variável que, quando atribuída ao comprador, encontra disciplina federal cogente e não pode ser tratada como “moeda de competição” por ato convocatório;

2. Modelagem remuneratória incompatível com o regime jurídico do leiloeiro, ao prever comissão “**a ser paga pelo arrematante**” e, simultaneamente, submetê-la a desconto competitivo, tensionando diretamente a regra federal do Decreto nº 21.981/1932 (art. 24, parágrafo único) e expondo o certame a risco de nulidade, distorções operacionais e insegurança jurídica.

Por tais razões, impõe-se a **retificação do edital**, com exclusão do critério “maior desconto na comissão paga pelo arrematante” e adoção de método juridicamente adequado de seleção (como **sorteio público/eletrônico, com regras objetivas e auditáveis**), além das providências correlatas de suspensão e reabertura de prazos, se necessárias, para preservação da isonomia e da competitividade.

III. DO DIREITO:

III.1. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E AO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO LEILOEIRO (DECRETO N° 21.981/1932)

O Edital impugnado estruturou a disputa licitatória com base em variável que **não pode ser objeto de competição** quando imputada ao comprador/arrematante. Com efeito, fixou como **critério de julgamento** o:

“CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MAIOR DESCONTO NA TAXA DE COMISSÃO”

E, paralelamente, estabeleceu que a remuneração do leiloeiro decorrerá **exclusivamente do arrematante**, e não da Administração, ao dispor que o percentual é:

- **A ser paga pelo arrematante;**

- Será paga pelo arrematante do bem no leilão, na proporção fixada em prévia licitação (...) não sendo devido ao Contratante qualquer pagamento pelos serviços realizados.

Bem como ao registrar, no Estudo Técnico/Termo de Referência, que o leiloeiro receberá:

- Somente a comissão sobre o valor da venda, diretamente do arrematante, no percentual ofertado na licitação.

Esse conjunto de disposições evidencia que o Edital pretendeu **converter a comissão paga pelo comprador em parâmetro concorrencial**, admitindo “descontos” sobre a taxa de comissão, a pretexto de obter vantagem no certame. Ocorre que tal disposição colide frontalmente com a norma federal especial que disciplina o regime do leiloeiro oficial.

O Decreto nº 21.981/1932, diploma nacional que rege a profissão e estabelece regras específicas de remuneração, é expresso ao prever, em seu art. 24, parágrafo único, 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 imóveis de qualquer natureza.

Parágrafo único. Os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados.

A literalidade é inequívoca. A expressão “**obrigatoriamente**” qualifica a regra como **cogente**, impondo padrão remuneratório mínimo e uniforme quando a comissão é suportada pelo comprador, sem espaço para derrogação por ato administrativo, convenção ou edital. Trata-se de normal federal especial, que prevalece sobre disposições infralegais ou convocatórias em sentido diverso, em respeito à hierarquia normativa e, sobretudo, ao **princípio da legalidade** que vincula a Administração Pública a atuar estritamente nos limites da Lei.

A rigor, o próprio Decreto nº 21.981/1932 antecipa — de modo direto — a exata hipótese tratada no Edital (alienação de bens públicos e comissão suportada pelo comprador), ao dispor no **art. 42, § 2º**, que:

“Nas vendas acima referidas os leiloeiros cobrarão somente dos compradores a comissão estabelecida no parágrafo único do artigo 24, correndo as despesas de anúncios, reclamos e propaganda dos leilões por conta da parte vendedora.”
(Decreto nº 21.981/1932, art. 42, § 2º)

O dispositivo é duplamente relevante para o caso concreto:

1. **Fecha a porta** para qualquer modelagem que autorize comissão “diversa” do parágrafo único do art. 24 quando se trate de bens da União, Estados ou Municípios (como é o caso do Município de Leme/SP) — e, portanto, impede que o edital converta essa comissão em variável “descontável”; e
2. Define a repartição de encargos: **comissão do comprador** (fixada no art. 24, p.ú.) e **despesas de anúncios/propaganda** por conta do vendedor (Administração), o que evidencia que o sistema legal não admite “arranjos híbridos” em que a comissão do arrematante seja manipulada para fins concorrenenciais, sobretudo para compensar custos de execução.

De igual modo, a normatização administrativa federal de registro empresarial e disciplina profissional reforça o caráter cogente do patamar de 5%. A **Instrução Normativa DREI nº 52/2022**, ao tratar de infrações funcionais do leiloeiro, prevê no **art. 75, inciso II, alínea “a”**, que:

“É proibido ao leiloeiro: (...)

II – sob pena de suspensão:

a) Cobrar do arrematante comissão diversa da estipulada no parágrafo único do art. 24, do Decreto nº 21.981, de 1932;”

(IN DREI nº 52/2022, art. 75, II, “a”)

Esse comando evidencia que a cobrança de comissão “diversa” da prevista no art. 24, parágrafo único, além de juridicamente inválida, pode inclusive configurar **ilícito administrativo profissional**, passível de sanção, circunstância que agrava a impropriedade do Edital: ao estimular “maior desconto” sobre a comissão do arrematante, o instrumento convocatório **pressiona** o licitante a ofertar arranjos que, em última análise, podem conduzir à cobrança em desacordo com o patamar legal — o que é vedado e sancionável.

E não se trata de leitura isolada. O Superior Tribunal de Justiça **consolidou compreensão no sentido de que o art. 24, parágrafo único, do Decreto nº 21.981/1932 estabelece patamar mínimo de 5%**, precisamente porque a lei emprega o advérbio de obrigatoriedade. No **RMS 65.084/SP** (4ª Turma, julgado em 27/06/2023, DJe 03/07/2023), o STJ reafirmou a índole da Lei Especial do Decreto nº 21.981/1932 e reconheceu a impossibilidade de redução da comissão do leiloeiro abaixo do mínimo legal quando o encargo recai sobre o arrematante, destacando a força normativa do art. 24, parágrafo único.

Nesse mesmo julgado, o STJ rememorou procedente ainda mais explícito quanto ao sentido jurídico do termo “obrigatoriamente”, assentando que

“A expressão ‘obrigatoriamente’, inserta no § único do art. 24 do Decreto-lei nº 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” (STJ, 5ª Turma, REsp 640.140/RS, Rel. Min. Gilson Dipp, DJU 06/03/2006).

Portanto, a tentativa editalícia de criar competição por “maior desconto na taxa de comissão”, quando o próprio instrumento determina que a comissão será “paga pelo arrematante”, representa **inovação contra legem**: o edital, como ato administrativo normativo secundário, não detém competência para flexibilizar comando federal especial que impõe ao comprador o pagamento obrigatório de 5%, nem pode — à luz do sistema normativo integrado (Decreto nº 21.981/1932 e IN DREI nº 52/2022) — permitir que a comissão do arrematante seja transformada em variável concorrencial por “desconto”.

Em termos práticos e jurídicos, o vício é estrutural e contamina o núcleo do julgamento. Se a comissão do comprador é **legalmente obrigatória** em 5%, não é lícito tratá-la como “moeda de desconto” para ranquear propostas, sob pena de:

1. **Violação direta ao princípio da legalidade**, por contrariedade ao Decreto nº 21.981/1932 (art. 24, parágrafo único; art. 42, §2º) e ao regime disciplinar da IN DREI nº 52/2022 (art. 75, II, “a”);
2. **Descaracterização do julgamento objetivo**, pois o certame deixa de selecionar com base em critério juridicamente idôneo e passa a premiar abatimento sobre rubrica que não comporta livre modulação quando atribuída ao comprador; e
3. Incremento relevante do risco de **nulidade** do procedimento, uma vez que todos os atos subsequentes (classificação, habilitação do vencedor e

contratação) ficam dependentes de um critério materialmente incompatível com o regime jurídico aplicável.

Diante disso, impõe-se reconhecer que o critério de julgamento adotado no Edital é **illegal**, por afrontar normal federal especial (Decreto nº 21.981/1932, art. 24, parágrafo único) e por violar, desde a origem, o parâmetro normativo que deve reger a seleção do contratado, exigindo **retificação imediata** do instrumento convocatório como medida saneadora e preventiva de nulidade.

III.2. DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL E ADOÇÃO DE ALTERNATIVA JURIDICAMENTE IDÔNEA: SORTEIO PÚBLICO

Reconhecida a ilegalidade do critério de julgamento fundado em “**maior desconto na taxa de comissão**” – por transformar em variável competitiva uma comissão que, quando cobrada do arrematante, é **vinculada ao patamar cogente do art. 24, parágrafo único, do Decreto nº 21.981/1932**, reforçado pelo **art. 42, §2º**, e pela vedação expressa da **IN DREI nº 52/2022 (art. 75, II, “a”)** — impõe-se à Administração promover **retificação saneadora** do instrumento convocatório, com substituição do método de seleção por alternativa **impessoal, objetiva, transparente e juridicamente compatível** com o regime da atividade.

No caso concreto, o próprio Edital afirma que **não há pagamento pela Administração** ao leiloeiro, e que a comissão é “**paga pelo arrematante**” e recebida “**no percentual ofertado na licitação**”. Ou seja, a Administração não disputa “menor preço” de um dispêndio próprio, mas tenta criar “vantagem” mediante redução de encargo do comprador – justamente o ponto de fricção com o Decreto nº 21.981/1932.

Nessa moldura, a adoção do **sorteio público** se apresenta como alternativa **naturalmente compatível** com a Lei nº 14.133/2021, porque:

1. preserva o **julgamento objetivo** (resultado de mecanismo aleatório, sem margem para preferências administrativas);

2. reforça a **isonomia** e a **impessoalidade** (todos os habilitados concorrem em igualdade de condições);
3. evita “guerra de descontos” e distorções que comprometem a **competitividade efetiva** e a **eficiência** do certame; e
4. assegura **segurança jurídica** ao afastar o vício de modelagem e reduzir o risco de anulação futura.

Esse raciocínio se harmoniza com o núcleo principiológico da Lei nº 14.133/2021 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, planejamento, julgamento objetivo, segurança jurídica, motivação, proporcionalidade, razoabilidade e competitividade), bem como com o dever de saneamento prévio do instrumento convocatório quando identificado vício capaz de contaminar o certame.

O próprio Decreto nº 21.981/1932 fornece uma diretriz de **impessoalidade** para atuação do leiloeiro em alienação de bens públicos, ao prever no art. 42 que, nas vendas de bens pertencentes à União, Estados e Municípios, os leiloeiros “**funcionarão por distribuição rigorosa**” (caput) e, no §2º, fixa que “**cobrarão somente dos compradores a comissão estabelecida**” no art. 24, parágrafo único.

Ainda que o Edital em discussão esteja estruturado sob o rito da Lei nº 14.133/2021, o regime especial do Decreto evidencia uma diretriz normativa inequívoca: **não se estimula competição por redução da comissão do comprador**; ao contrário, busca-se uma forma **impessoal** de escolha/ordenação, que evite manipulações e preserve previsibilidade. Dentro dessa racionalidade, o **sorteio público** funciona como mecanismo moderno de “distribuição” (impessoal e verificável), apto a preservar lisura, transparência e governança.

A retificação é ainda mais imperativa porque o próprio Edital admite o fluxo saneador: “**acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para realização do certame**”, o que autoriza – e recomenda – a readequação do critério e a **reabertura de prazos**, garantindo isonomia e ampla competitividade.

Para afastar qualquer alegação de subjetividade e assegurar “trilha de auditoria”, sugere-se que o Edital passe a prever, de forma expressa:

- 1. participantes do sorteio:** somente licitantes habilitados e em situação regular, sem impedimentos, que tenham aceitado integralmente as condições do Edital;
- 2. sessão pública:** realização do sorteio em sessão pública, com registro integral dos atos;
- 3. mecanismo auditável:** utilização de funcionalidade do próprio sistema para sorteio (quando disponível) ou, alternativamente, método eletrônico com registro técnico verificável (log, hash/seed, ata eletrônica);
- 4. registro e publicidade:** resultado registrado em ata e imediatamente publicado no mesmo canal de divulgação oficial do certame, garantindo transparência;
- 5. contingência:** em caso de indisponibilidade do sistema, reprogramação do sorteio para data/horários certos, com ampla publicidade e preservação da competitividade;
- 6. desempate e validação:** critérios objetivos para hipóteses de inconsistências (novo sorteio, com registro e publicidade), vedada qualquer discricionariedade.

Assim, diante do vício estrutural do critério de julgamento, incompatível com o **art. 24, parágrafo único, e art. 42, §2º, do Decreto nº 21.981/1932**, além de tensionar a **IN DREI nº 52/2022 (art. 75, II, “a”)** – medida juridicamente adequada e proporcional é a **retificação do edital** para substituição do critério por **sorteio público**, com publicação, motivação e, se necessário, **suspensão e reabertura de prazos**, nos termos previstos no próprio instrumento convocatório, preservando-se a legalidade, a isonomia, o julgamento objetivo e a segurança jurídica.

IV. DOS PEDIDOS:

Diante de todo o exposto, com fundamento no artigo **164 da Lei Federal nº 14.133/2021**, no **Decreto nº 21.981/1932** e na **IN DREI nº 52/2022**, bem como no princípio da autotutela administrativa e dos demais princípios que regem a atividade pública (*legalidade, impensoalidade, isonomia, eficiência, ampla concorrência e supremacia do interesse público*), requer o Impugnante:

1. O **conhecimento** da presente impugnação, por ser tempestiva e atender aos requisitos legais e editalícios, nos termos do **art. 164, da Lei nº 14.133/2021**, e do **ITEM 9 do Edital**;
2. O **reconhecimento da ilegalidade** do critério de julgamento previsto no instrumento convocatório e de todas as disposições correlatas que convertam a comissão “do arrematante” em variável concorrencial, por afronta ao **art. 24, parágrafo único, e art. 42, §2º, do Decreto nº 21.981/1932**, e por contrariar a vedação expressa do **art. 75, II, “a”, da IN DREI nº 52/2022**;
3. A determinação de **imediata retificação** do Edital para **excluir** a lógica de competição por “desconto” na comissão do leiloeiro cobrada do arrematante e **adequar a modelagem** ao regime jurídico aplicável, assegurando que a comissão do arrematante observe o patamar legalmente imposto pelo Decreto nº 21.981/1932, de forma a impedir a cobrança de comissão “diversa” daquela prevista no parágrafo único do art. 24;
4. Que o Edital seja retificado para adotar **critério de julgamento legalmente adequado e compatível** com o regime do Decreto nº 21.981/1932, vedada qualquer competição baseada em “desconto” da comissão do arrematante, admitindo-se eventual **sorteio** como critério residual de desempate, após a aplicação dos critérios legais pertinentes;

DANIEL OLIVEIRA JUNIOR

JUCEPAR 12/243-L | JUCESP 1145/2020 | JUCISDF 114/2021 | JUCEMAT 065/2022



5. A promoção da **republicação** do instrumento convocatório retificado, com **reabertura dos prazos** e a designação de nova data para realização do certame, em respeito à publicidade, à competitividade e à segurança jurídica;
6. A publicação de resposta fundamentada à presente impugnação, em observância ao parágrafo único do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, bem como o dever editalício de divulgação em sítio eletrônico oficial.

Termos em que,

Pede e espera por deferimento.

De Itu/SP para Leme/SP, 10 de dezembro de 2025

Daniel Oliveira Júnior
Leiloeiro Oficial
RG nº 9.253.154-6 SSP/PR
JUCESP nº. 1145