



Curitiba/PR para Bonito/MS, 05 de agosto de 2026.

1

AO MUNICÍPIO DE BONITO – MS

A/C Comissão de Contratação
Setor de Licitações e Contratos
E-mail: licitacao@bonito.ms.gov.br

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CREDENCIAMENTO DE LEILOEIROS PÚBLICOS OFICIAIS Nº
02/2026 PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 91/2026**

HELICIO KRONBERG, leiloeiro público oficial, devidamente matriculado perante a Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul – JUCEMS sob o nº 68, inscrito no CPF nº 085.187.848-24, com endereço profissional na Rua André de Barros, nº 226, 15º andar, Centro, Curitiba/PR, CEP 80.010-080, e-mail hirlene@kronbergleiloes.com.br, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no item 5 do instrumento convocatório, no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. PRELIMINARES

A presente impugnação objetiva o controle preventivo de legalidade de cláusulas que interferem diretamente na igualdade de acesso ao credenciamento e na distribuição das futuras ordens de serviço. Não se questiona a conveniência administrativa de utilizar o credenciamento para selecionar leiloeiros oficiais, opção expressamente admitida pelo art. 31, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. O que se impugna é o modo concreto pelo qual o Edital disciplinou a formação da escala e o recebimento da documentação.

A motivação, a impessoalidade e a transparência não constituem exigências meramente formais. São garantias de que a escolha administrativa guarda relação com o interesse público e pode ser objetivamente controlada. Por isso, eventual manutenção das disposições questionadas deverá ser acompanhada de fundamentação específica, capaz de demonstrar a adequação, a necessidade e a proporcionalidade das medidas, especialmente diante da jurisprudência dos órgãos de controle sobre matéria idêntica.



1. DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

O item 5.1 do Edital reconhece a legitimidade de qualquer pessoa para impugnar o chamamento por irregularidade e prevê o encaminhamento da petição ao endereço eletrônico da Comissão de Contratação. O instrumento foi datado de 31 de julho de 2026, permanece aberto por 12 meses e estabelece que a primeira análise dos requerimentos ocorrerá em até 10 dias úteis da divulgação, com análises posteriores no dia 20 de cada mês.

A impugnação é apresentada em 05 de agosto de 2026, antes da consolidação da primeira relação de credenciados e da formação da escala inicial. Além disso, como o item 7.2 não fixa data certa para a primeira análise, mas apenas prazo máximo, não seria juridicamente possível opor preclusão com base em marco temporal indeterminado. Deve, portanto, ser conhecida e decidida antes da classificação dos interessados e da emissão de qualquer ordem de serviço.

2. SÍNTESE DAS CLÁUSULAS IMPUGNADAS

O Município de Bonito/MS publicou o Edital de Credenciamento nº 02/2026 visando à seleção de Leiloeiros Públicos Oficiais para eventual alienação de bens móveis e imóveis inservíveis.

Embora o item 7.5 anuncie que os habilitados serão designados "mediante rodízio", os itens 7.8 e 7.10 estabelecem que o critério de seleção e contratação seguirá a ordem cronológica de cadastramento do Requerimento de Credenciamento e que as contratações serão realizadas pela "ordem cronológica de credenciamento". O item 7.9 mantém essa posição classificatória em caso de descredenciamento.

"7.8 O critério de seleção e contratação seguirá a ordem cronológica de cadastramento do Requerimento de Credenciamento (...) para direcionar os serviços na forma de distribuição equitativa (...). (...) 7.10 (...) a contratação dos credenciados será realizada mediante 'ordem cronológica de credenciamento'."

Ao mesmo tempo, o item 1.1 determina que a documentação será recebida por meio de envelopes na sede da Prefeitura, sem disponibilizar canal eletrônico para o credenciamento. A combinação das duas regras cria uma vantagem objetiva aos profissionais fisicamente mais próximos de Bonito/MS ou que tenham recebido a informação antes dos demais: a logística de entrega passa a definir a posição na fila e, por consequência, a probabilidade real de contratação.



A análise do ato convocatório revela vícios insanáveis de ilegalidade e desvio de finalidade:

- a) **Critério de Seleção por Ordem Cronológica de Protocolo:** O item 7.8 estabelece que o critério de distribuição da demanda seguirá a ordem cronológica de cadastramento dos requerimentos.
- b) **Restrição à Entrega Presencial:** O item 1.1 determina que a documentação será recebida por meio de envelopes físicos na sede da Prefeitura Municipal, ignorando o meio eletrônico em um município com população de 23.659 habitantes (conforme Censo IBGE 2022: [IBGE | Bonito](#))

3

3. DA ILEGALIDADE DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PROTOCOLO NO CREDENCIAMENTO

O credenciamento é procedimento para inclusão, não uma corrida por precedência.

O art. 6º, XLIII, da Lei nº 14.133/2021 define o credenciamento como chamamento público destinado a permitir que todos os interessados que preencham os requisitos se habilitem para executar o objeto quando convocados. Trata-se de procedimento auxiliar, previsto no art. 78, I, e de hipótese de inexigibilidade fundada na inviabilidade de competição, nos termos do art. 74, IV.

No caso dos leiloeiros oficiais, o art. 31, § 1º, autoriza a seleção mediante credenciamento ou pregão. Escolhido o credenciamento, a Administração se vincula ao regime jurídico próprio do art. 79: cadastramento permanente de novos interessados, condições padronizadas e, quando não for possível contratar todos imediatamente, critérios objetivos de distribuição da demanda.

A Lei nº 14.133/2021, art. 79, § 1º, II, estabelece: *“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”*.

“Objetivo”, nesse contexto, não significa apenas ser mensurável. O critério deve ser materialmente compatível com a finalidade do credenciamento e garantir igualdade de oportunidade. A hora de protocolo não revela capacidade profissional, experiência, disponibilidade para o evento ou qualquer atributo relacionado à execução do leilão. Ela mede apenas a velocidade com que o interessado conseguiu tomar conhecimento do edital, reunir



documentos, deslocar-se ou contratar um portador.

4. DA EXIGÊNCIA DE ENTREGA FÍSICA/PRESENCIAL DOS DOCUMENTOS

4

O item 1.1 determina o recebimento da documentação “por meio de envelopes na sede da Prefeitura Municipal”, e o item 7.1 remete integralmente a essa forma. Não há previsão de protocolo eletrônico para o credenciamento, embora o próprio Edital admita o envio eletrônico de impugnações e recursos ao e-mail da Comissão.

A opção exclusiva pelo meio físico carece de motivação técnica e cria barreira geográfica desnecessária. O art. 12, VI, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os atos serão preferencialmente digitais, para que possam ser produzidos, comunicados, armazenados e validados eletronicamente. O art. 17, § 2º, também expressa a preferência legislativa pela forma eletrônica e condiciona a excepcional forma presencial à motivação.

Embora o art. 17 trate diretamente das licitações, sua diretriz é plenamente relevante para o credenciamento, procedimento auxiliar regido pelos mesmos princípios de publicidade, eficiência, isonomia e competitividade. O dever digital do art. 12, VI, por sua vez, alcança os atos do processo de contratação e fornece fundamento autônomo para admitir documentos eletrônicos.

O TCM/GO, em orientação especificamente voltada à contratação de leiloeiros, concluiu que o comparecimento pessoal não deve ser a única forma possível, sob pena de restringir o universo de interessados, e recomendou a aceitação de documentação por meio eletrônico, postal ou presencial.

“O comparecimento pessoal do leiloeiro ou de seu procurador na sede da prefeitura (...) não deve ser a única forma possível estabelecida em edital, sob pena de restringir o alcance aos possíveis interessados (...). Deve ser admitida a entrega de documentação (...) por meio eletrônico, postal ou presencial.” (TCM/GO, Ofício-Circular nº 15/2023).

4.1. Bonito/MS possui população superior a 20 mil habitantes

A preferência pelo meio eletrônico é ainda mais evidente porque Bonito/MS não se enquadra na regra transitória do art. 176 da Lei nº 14.133/2021. O dispositivo concede prazo diferenciado apenas aos municípios com até 20.000 habitantes para cumprir, entre outras obrigações, a realização eletrônica e as regras de divulgação em sítio oficial.



Segundo o Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Bonito/MS possuía 23.659 habitantes. Logo, o Município está acima do limite legal e não pode invocar a transição destinada aos entes de pequeno porte.

Fonte oficial: IBGE – Cidades e Estados, Bonito/MS, “População no último censo: 23.659 pessoas [2022]”. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms/bonito.html>. Acesso em 05 ago. 2026.

A exigência física mostra-se ainda mais desproporcional quando combinada à ordem cronológica de protocolo. O mesmo obstáculo logístico que restringe o acesso também define a posição do participante na escala. A regra favorece, de forma indireta, quem reside em Bonito ou em municípios próximos, em confronto com o art. 9º, I, “b”, da Lei nº 14.133/2021, que veda preferências ou distinções em razão da sede ou do domicílio.

Adotar a *ordem cronológica de protocolo* como critério de ordem de serviço desvirtua o credenciamento, criando uma “corrida de protocolo” e uma falsa competição procedimental. Isso fere mortalmente os princípios da isonomia, impessoalidade, igualdade e razoabilidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), favorecendo injustamente profissionais locais ou que obtenham informações privilegiadas de bastidor.

5. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEI Nº 14.133/2021 E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A cláusula afronta, em conjunto, o art. 37, caput e XXI, da Constituição Federal e o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, motivação, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Há violação à igualdade e à impessoalidade porque a posição na escala depende de circunstâncias alheias à aptidão para executar o objeto, como distância geográfica, disponibilidade de mensageiro, horário de acesso à publicação e tempo de emissão de certidões. Há ofensa ao planejamento e à motivação porque o processo não demonstra por que a precedência temporal seria necessária ou mais vantajosa que critérios efetivamente equânimes. Há comprometimento da segurança jurídica porque o Edital não disciplina protocolos simultâneos, falhas de recebimento, entregas por portador, correspondência, indisponibilidade do setor ou a forma de inserção dos novos credenciados na escala.

O art. 11, II, da Lei nº 14.133/2021 reforça que os processos de contratação devem



assegurar tratamento isonômico e justa competição. Ainda que o credenciamento não tenha disputa de proposta, o dever de tratamento isonômico permanece e impede que a Administração crie uma competição artificial pela protocolização.

6. A REFERÊNCIA A “RODÍZIO” NÃO SANA A ILEGALIDADE DA ORDEM INICIAL

O item 7.5 utiliza a expressão “rodízio”, mas os itens 7.8, 7.9 e 7.10 vinculam a primeira e as subsequentes convocações à ordem cronológica de credenciamento. A aparente alternância não elimina a vantagem original: ela apenas faz o rodízio começar por uma fila constituída por critério incompatível com a isonomia.

A inconsistência é particularmente grave em credenciamento permanente. Os profissionais que ingressarem posteriormente serão inseridos depois dos já cadastrados e dependerão do surgimento de demanda suficiente para que toda a fila avance. Em um contrato de duração limitada e com número incerto de leilões, é possível que os últimos credenciados nunca sejam chamados, embora plenamente habilitados. A regra cronológica, assim, produz exclusão prática dentro de um procedimento juridicamente concebido como paralelo e não excludente.

A distribuição somente será equitativa se impedir que um credenciado seja novamente selecionado antes de os demais integrantes do ciclo terem oportunidade equivalente, sem transformar o momento do protocolo em vantagem classificatória definitiva.

7. JURISPRUDÊNCIA E ORIENTAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A irregularidade não é meramente teórica. Diversos órgãos de controle examinaram editais de credenciamento de leiloeiros com classificação pela ordem de protocolo e concluíram pela necessidade de substituição do critério.

Superior Tribunal de Justiça (STJ): A 1ª Turma firmou o entendimento de que “*o estabelecimento de critérios de classificação para a escolha de licitantes em credenciamento é ilegal*” (REsp 1.747.636/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 03/12/2019 - Info 662).

TCE/MT – Acórdão nº 241/2023-PV: caso materialmente idêntico:

No Acórdão nº 241/2023-PV, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso homologou medida cautelar que suspendeu o Credenciamento nº 01/2022 do Município de



Campinápolis, cujo edital classificava leiloeiros pela ordem de apresentação dos envelopes. O Relator consignou que o critério “não se reveste de isonomia e de legalidade”, desvirtua o credenciamento e deve ser substituído por método equânime, como o sorteio.

“A classificação seria definida de acordo com a ordem de apresentação dos envelopes pelos interessados para fins de credenciamento, critério que não se reveste de isonomia e de legalidade. (...) Em havendo mais de um interessado habilitado, deve ser adotado critério equânime, que não permita a distinção entre os interessados ou favoreça um deles, como o sorteio, por exemplo.” (TCE/MT, Acórdão nº 241/2023-PV).

Embora o precedente não possua efeito vinculante sobre o Município de Bonito/MS, sua razão de decidir é diretamente aplicável: a cláusula analisada e a consequência jurídica são substancialmente as mesmas.

TCM/GO – Ofício-Circular nº 15/2023

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás expediu orientação específica aos gestores municipais sobre contratação de leiloeiros. A Corte foi expressa ao afirmar que é vedado estabelecer a ordem cronológica do protocolo como critério de escolha e que, quando não for possível contratar todos simultaneamente, o critério mais indicado é o sorteio acrescido de rodízio.

“Em todas as situações que envolvam a celebração de contratos mediante credenciamento é expressamente vedado estabelecer a ordem cronológica do número de protocolo da documentação do licitante como critério de escolha do leiloeiro a ser contratado (...). O critério mais indicado é a realização de sorteio (...) acrescido de rodízio entre os credenciados.” (TCM/GO, Ofício-Circular nº 15/2023).

TCE/PR – Acórdão nº 2.762/2022, Tribunal Pleno

Ao examinar credenciamento promovido pelo próprio Tribunal, o Plenário do TCE/PR concluiu que a classificação dos leiloeiros mediante sorteio respeita os princípios da licitação, a ordem constitucional e a legislação aplicável. Determinou, ainda, a retificação do edital e do termo de referência para inserir regras que garantissem a aleatoriedade do resultado.

“A contratação da forma proposta, mediante credenciamento, com a classificação dos leiloeiros mediante sorteio, respeita os princípios da licitação e se mostra em conformidade com a ordem constitucional (...).” (TCE/PR, Acórdão nº 2.762/2022 – Tribunal Pleno).

**TCE/SC – Nota Técnica nº TC-12/2024**

A Nota Técnica nº TC-12/2024 registra decisão pela irregularidade do critério cronológico de protocolo para classificar leiloeiros, porque a sistemática cria competição pela protocolização e não assegura isonomia, impessoalidade, igualdade e probidade administrativa. Como orientação geral, recomenda critérios objetivos que permitam a alternância e o rodízio de todos os habilitados, evitando favorecimento e direcionamento.

“Realizado o credenciamento, a Administração deve adotar critérios objetivos e impessoais (...) para a distribuição equânime das demandas (...), com rodízio de todos aqueles que foram habilitados, evitando o favorecimento e direcionamento dos contratos para fornecedor específico, sendo admitida a utilização dos critérios de sorteio ou pontuação.” (TCE/SC, Nota Técnica nº TC-12/2024).

TCE/RS – Parecer CT Coletivo nº 3/2025 e TCU

O Parecer CT Coletivo nº 3/2025 do TCE/RS reconheceu a existência de entendimentos anteriores divergentes, mas destacou que a ordem de protocolo pode prejudicar quem necessita de prazo para obter documentos ou toma conhecimento do edital posteriormente. Ao consolidar a análise, recomendou o sorteio em ato público, com data, local e horário previamente definidos, em atenção à isonomia, publicidade e transparência.

O Parecer reproduz, ainda, a orientação do Acórdão nº 1.092/2018-Plenário do TCU, segundo a qual, em credenciamento, não deve haver disputa entre interessados e o sorteio eletrônico constitui forma equânime de seleção. A mesma linha é reiterada pelo Decreto federal nº 11.878/2024, utilizado aqui como parâmetro interpretativo, cujo art. 9º exige que o critério de distribuição garanta igualdade de oportunidade.

“Nesse contexto, recomenda-se a distribuição da demanda por sorteio em ato público, com data, local e horário previamente definidos, em atenção ao interesse público e aos princípios da isonomia, publicidade e transparência.” (TCE/RS, Parecer CT Coletivo nº 3/2025).

8. A INSTRUÇÃO NORMATIVA DREI Nº 52/2022 NÃO AUTORIZA CRITÉRIO DISCRIMINATÓRIO

A Instrução Normativa DREI nº 52/2022 disciplina o exercício profissional do leiloeiro e atribui aos interessados a definição da forma de contratação. Essa autonomia, entretanto, não



equivale a liberdade para afastar as normas gerais de contratação pública. Tratando-se de ente municipal, a escolha deve observar a Constituição e a Lei nº 14.133/2021.

A relação de leiloeiros mantida pela Junta Comercial possui finalidade informativa. A habilitação profissional demonstra que o leiloeiro pode exercer o ofício; não legitima a criação de preferências baseadas no horário de protocolo. A forma de contratação escolhida pelo Município continua submetida à igualdade de oportunidades, à motivação e à distribuição equitativa da demanda.

9

9. SOLUÇÃO JURIDICAMENTE ADEQUADA: SORTEIO PÚBLICO, ELETRÔNICO E RODÍZIO EFETIVO

A correção não exige abandonar o credenciamento. Basta substituir a precedência temporal por procedimento aleatório, transparente e auditável, associado a rodízio efetivo. O sorteio não escolhe o “melhor” leiloeiro, porque todos os participantes já terão demonstrado o atendimento integral aos requisitos de habilitação. Ele apenas ordena, em igualdade de chances, profissionais juridicamente equivalentes para fins da demanda padronizada.

Sugere-se que cada ordem de serviço seja sorteada entre todos os credenciados ativos que ainda não tenham sido contemplados no ciclo em andamento. Após a convocação de todos, inicia-se novo ciclo. O profissional recém-credenciado ingressa imediatamente no conjunto dos ainda não contemplados, sem adquirir vantagem nem sofrer preterição em razão da data de protocolo. O sorteio deve ser realizado em ambiente eletrônico ou sessão pública, com divulgação prévia, ata, registro do resultado e possibilidade de acompanhamento pelos interessados.

Essa metodologia satisfaz simultaneamente o cadastramento permanente, a igualdade de oportunidade, o rodízio, a transparência e a aleatoriedade, além de impedir repetição de contratação enquanto existirem credenciados não contemplados no mesmo ciclo.

10. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

- a)** o conhecimento da presente impugnação, por ser cabível e tempestiva;



- b) a suspensão preventiva da formação da escala de credenciados, da emissão de ordens de serviço e das contratações baseadas na ordem cronológica, até o julgamento desta impugnação e a retificação do instrumento convocatório;
- c) a exclusão ou reformulação dos itens 7.8, 7.9 e 7.10, bem como de todas as disposições correlatas que utilizem a ordem cronológica de cadastramento ou credenciamento como critério de seleção, classificação ou convocação;
- d) a adoção de sorteio público e preferencialmente eletrônico para a distribuição das demandas, acompanhado de rodízio efetivo, de modo que nenhum credenciado seja novamente convocado antes de todos os demais integrantes do ciclo terem igual oportunidade;
- f) a retificação do item 1.1 e das cláusulas correlatas, para permitir a apresentação integral dos documentos de credenciamento por meio eletrônico, sem prejuízo das opções postal e presencial, com emissão de comprovante de recebimento e registro objetivo de data e hora;
- g) a republicação do Edital retificado no PNCP e no sítio eletrônico oficial, com reabertura do prazo necessário à primeira análise dos requerimentos, para que todos os interessados possam participar em igualdade de condições;
- h) a divulgação da decisão de forma motivada, enfrentando especificamente os precedentes e fundamentos indicados nesta peça, nos termos dos princípios da motivação, publicidade, transparência e segurança jurídica;
- i) subsidiariamente, caso as cláusulas sejam mantidas, que a Administração apresente motivação técnica individualizada que demonstre a necessidade, adequação e proporcionalidade da ordem cronológica e da entrega exclusivamente física, indicando por que soluções eletrônicas e o sorteio público seriam inviáveis ou desvantajosos no caso concreto.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

HELICIO
KRONBERG:0
8518784824

Assinado de forma digital
por HELCIO
KRONBERG:08518784824
Dados: 2026.08.05
19:26:32 -03'00'

HELICIO KRONBERG

Leiloeiro Público Oficial

JUCEMS nº 68