

São Paulo/SP, 17 de dezembro de 2025.

**AO**

**SERVIÇO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – SEPREV**

A/C

Departamento de Licitações

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2025 – PROCESSO**  
**ADMINISTRATIVO Nº 11/2025**

**GUILHERME EDUARDO STUTZ TOPOROSKI**, Leiloeiro Público Oficial, inscrito na Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP sob o nº 1315, portador do CPF nº 042.371.199-71, com endereço profissional na Av. Brigadeiro Faria Lima, nº 1.461, Jardim Paulistano, São Paulo/SP – CEP 01452-921, e-mail: credenciamento@topoleiloes.com.br, telefone: (41) 3599-0110, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fulcro no Art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e demais dispositivos legais pertinentes, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao **EDITAL DE REGULAMENTO DE CREDENCIAMENTO Nº 01/2025**, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

**I. DA TEMPESTIVIDADE.**

A presente impugnação é protocolada tempestivamente, em consonância com o Art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece o prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame para a sua apresentação. Desta forma, requer-se o seu conhecimento e regular processamento.

## II. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

O Edital de Regulamento de Credenciamento nº 01/2025, ao estabelecer o critério de antiguidade para a classificação e ordem de contratação de leiloeiros oficiais, incorre em manifestas ilegalidades e inconstitucionalidades, conforme será demonstrado:

### **6 – DA CLASSIFICAÇÃO**

**6.1. Os Leiloeiros habilitados serão classificados segundo a antiguidade de registro. A convocação seguirá rigorosamente esta ordem.**

**a) Do Critério de Antiguidade e sua Incompatibilidade com a Ordem Constitucional e Legal Vigente.**

O critério de classificação por antiguidade de registro na Junta Comercial, tal como previsto no edital em questão, encontra-se em flagrante descompasso com os preceitos da Constituição Federal de 1988 e a legislação de licitações.

É crucial ressaltar que o Decreto nº 21.981/32, que serve de base para o critério de antiguidade, foi editado em 1932, em que outros valores e outros institutos eram vigentes. Após a redemocratização e o advento da Constituição Federal de 1988, com seus princípios sociais e igualitários, é impossível não fazer o exercício retórico e argumentativo, a fim de aplicar a nova lente (filtro constitucional), de diplomas ainda vigentes sob novos contornos jurídicos. A cultura e as relações, tanto públicas quanto privadas, evoluíram em busca de uma maior isonomia entre as partes.

**b) Violação aos Princípios Constitucionais (Art. 37, XXI, da CF/88).**

A Constituição Federal, em seu Art. 37, inciso XXI, impõe à Administração Pública o dever de contratar mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes. O critério de antiguidade viola diretamente os princípios da isonomia, impessoalidade,

moralidade e eficiência, ao privilegiar profissionais com base unicamente no tempo de registro, sem qualquer correlação com a capacidade técnica ou a proposta mais vantajosa para a Administração.

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes..." Constituição Federal de 1988"*

**c) Não Recepção do Art. 42 do Decreto nº 21.981/32.**

O Art. 42 do Decreto nº 21.981/32, editado em 1932, durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas, que previa a contratação de leiloeiros pela "escalada de antiguidade", não foi recepcionado pela ordem constitucional de 1988. Tal dispositivo, ao criar uma "reserva de mercado", afasta o regime de concorrência e impede a busca pela contratação mais vantajosa, objetivos centrais do regime jurídico inaugurado pela CF/88.

Este entendimento é amplamente consolidado, inclusive pela Advocacia-Geral da União:

*"Quando o artigo 42 do Decreto no 21.981/1932 manda a administração pública proceder à contratação de leiloeiro oficial por meio do critério da antiguidade o faz inspirado em valores bem diversos daqueles homenageados pela Carta Constitucional de 1988. A norma em estudo cria uma reserva de mercado e procura afastar o regime de concorrência dos negócios públicos. Tais objetivos discrepam totalmente do regime jurídico inaugurado em 1988..." Parecer nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU*

**d) Contrariedade às Leis de Licitação (Lei nº 14.133/2021 e Lei nº 8.666/93).**

As atuais e anteriores Leis de Licitação (Lei nº 14.133/2021 e Lei nº 8.666/93) preconizam a competitividade, a seleção da proposta mais vantajosa e o julgamento objetivo. O critério de antiguidade é estranho a esses diplomas legais e, por vezes, se mostra contraditório:

- **Vedação a Exigências Restritivas:** O Art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/93 (cujo espírito é mantido na Lei nº 14.133/2021) veda expressamente a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época que inibam a participação na licitação. O critério de antiguidade atua como uma barreira inibidora à ampla participação, especialmente de novos profissionais ou daqueles com menor tempo de registro.

- **Crítérios de Desempate:** A Lei nº 8.666/93 (Art. 45, § 2º) estabelece que, em caso de empate entre propostas, a classificação deve ser feita, **obrigatoriamente, por sorteio em ato público**, vedando qualquer outro processo. Embora o credenciamento não seja uma licitação no sentido estrito, mas um procedimento auxiliar, a adoção de um critério excludente como a antiguidade para a ordem de contratação desvirtua a essência da competitividade e da isonomia, princípios que norteiam todo o procedimento de contratação pública. A Lei nº 14.133/2021, ao tratar do credenciamento, prevê expressamente a adoção de "critérios objetivos de distribuição da demanda" quando o objeto não permitir a contratação simultânea de todos os credenciados (Art. 79, Parágrafo único, II), o que não se coaduna com a subjetividade e a restrição da antiguidade.

**e) Antiguidade Não Se Traduz em Qualidade ou Experiência Superior.**

A interpretação de que o leiloeiro com mais tempo de inscrição na Junta Comercial automaticamente possui mais experiência ou melhores qualificações técnicas é **equivocada**. Essa interpretação leva a uma **reserva de mercado e não haveria competitividade e todos os demais leiloeiros poderiam por encerrar suas carreiras** se tal critério fosse universalmente adotado. A prática demonstra a completa incoerência, como no caso de um leiloeiro com duas décadas de experiência no Paraná que, ao se matricular em São Paulo, terá sua antiguidade contada a partir da nova matrícula.

Assim, **qualquer leiloeiro que tenha se inscrito na JUCESP, ainda que apenas um dia antes, será considerado mais experiente, embora efetivamente, não seja.** Isso demonstra que, **na prática, o critério de antiguidade não funciona.**

Este posicionamento é corroborado pela jurisprudência:

*"A capacitação técnica de uma empresa não pode ser medida pelo tempo de serviço que esta empresa já prestou em determinada atividade ou área, e, sim, pela qualificação dos profissionais que compõem o seu quadro funcional..." TCE-MG – Processo nº: 879742*

**f) As Instruções Normativas do DREI e a Função Meramente Informativa da Lista de Antiguidade.**

As Instruções Normativas do Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI), como a IN nº 72/2019 (revogada pela IN nº 52/2022), esclarecem a finalidade da lista de leiloeiros mantida pelas Juntas Comerciais:

*"Art. 71. A Junta Comercial, quando solicitada para informar nome de leiloeiro por interessado na realização de leilões, sejam estas pessoas de direito público ou privado, informará a relação completa dos leiloeiros oficiais devidamente matriculados. § 1º A relação de leiloeiros, referida no caput deste artigo, tem finalidade meramente informativa do contingente de profissionais matriculados na Junta Comercial." Instrução Normativa nº 52/2022 do DREI*

Isso significa que a lista serve apenas para informar sobre os profissionais habilitados, e não para classificá-los ou priorizá-los com base em antiguidade para fins de contratação pública. O § 2º do mesmo artigo reitera que "A forma de contratação do leiloeiro, seja por meio de procedimento

licitatório ou outro critério, caberá aos entes interessados", evidenciando a liberdade da Administração para escolher critérios justos e compatíveis com a CF/88, e não o critério vetusto do Decreto de 1932.

Além disso, a possibilidade de o leiloeiro matricular-se em outras Unidades da Federação (IN nº 72/2019, Art. 41, § 1º e § 2º) torna o critério de antiguidade em um único estado (se fosse o caso do edital) ainda mais discriminatório, desconsiderando a experiência e tempo de registro em outras jurisdições.

**g) Jurisprudência Pátria Consolidada.**

A tese da não recepção do Art. 42 do Decreto nº 21.981/32 e da necessidade de observância dos princípios da licitação ou do sorteio para a contratação de leiloeiros é amplamente reconhecida pelos tribunais brasileiros:

***STJ - RECURSO ESPECIAL Nº 1.652.669 - PR: "O caput do art. 42 supratranscrito fixa em sua segunda parte que, na prestação de serviços aos entes públicos, funcionarão os leiloeiros por distribuição de escala de antiguidade. Evidentemente, trata-se de previsão não recepcionada pelo art. 37, caput e inciso XXI, que exige atuação administrativa com base nos princípios da eficiência, da impessoalidade e da moralidade, bem como determina, como regra geral, a realização de procedimento licitatório para contratação com a Administração...".***

***TJ-SP - APELAÇÃO MANDADO DE SEGURANÇA (...): "ORDEM DE ANTIGUIDADE ILEGALIDADE NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 8.666/93 SORTEIO CRITÉRIO QUE ATENDE AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA SEGURANÇA CONCEDIDA...".***

***TJ-MG - APELAÇÃO CÍVEL (...): "ART. 42, DO DECRETO Nº 21.981/1932 - NORMA NÃO RECEPCIONADA PELA ATUAL ORDEM***

*CONSTITUCIONAL - INCOMPATIBILIDADE MATERIAL COM O DISPOSTO NO ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL...".*

**TRF-2 - AC: 200850010155850:** *"O Decreto nº 21.981/32 (...) A dicação do art. 42, contudo, ao dispor que 'nas vendas de bens moveis ou imóveis pertencentes à União e aos Estados e municípios, os leiloeiros funcionarão por distribuição rigorosa de escala de antiguidade, a começar pelo mais antigo', estabelece uma restrição incompatível com o preceito insculpido no art. 37, XXI, da Carta Magna...".*

**TJSC - MANDADO DE SEGURANÇA. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 21/2020/SEA:** *que determinou a "SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA" que estabelecia a contratação por antiguidade, por considerá-la "NÃO RECEPCIONADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988".*

**TJCE - REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL 020004667.2022.8.06.0106:** *que concluiu que o Art. 42 do Decreto nº 21.981/32 "não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, pois é contrário ao artigo 37, inciso XXI da Carta Magna".*

**TJRS - AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 52554264920228217000:** *que afirmou que "Não se afigura constitucional o disposto em o art. 42, Decreto Federal nº 21.981/32, em face do princípio do competitivo, lançado em o art. 37, XXI, CF/88".*

**A Prefeitura de Quaraí/RS, Edital nº 04/2021,** *que após o credenciamento, adotou o critério de SORTEIO para convocação, demonstrando um entendimento consolidado pela equidade.*

**Outras Prefeituras como Prudente de Morais/MG, Carandaí/MG, Cambuí/MG, Montes Claros/MG, Morro Redondo/RS, e a EMAE,** *que também revisaram seus editais para adotar o sorteio ou remover o critério de antiguidade, reconhecendo a ilegalidade da medida.*

Essas decisões reiteram que a utilização do critério de antiguidade para a escolha de leiloeiros pela Administração Pública é ilegal e inconstitucional.

**h) Do Critério Adequado: O Sorteio.**

Diante da inaplicabilidade do critério de antiguidade e da necessidade de garantir a isonomia e a competitividade, o critério do sorteio entre os leiloeiros devidamente credenciados é a solução que melhor se alinha com os princípios da Administração Pública. O sorteio:

- Assegura a igualdade de oportunidades entre todos os profissionais qualificados.
- Elimina qualquer forma de direcionamento ou preferência.
- Mantém a impessoalidade do processo.
- É um critério objetivo e democrático para a distribuição da demanda, conforme exigido

pela Lei nº 14.133/2021.

O sorteio deve ser realizado de maneira transparente e isonômica, sem atrelamentos a parâmetros externos que possam comprometer sua objetividade.

### **III. DO PEDIDO**

Diante de todo o exposto, o Impugnante **GUILHERME EDUARDO STUTZ TOPOROSKI** requer a Vossas Senhorias:

**a) O conhecimento e o provimento da presente **IMPUGNAÇÃO**.**

**b) A alteração do **EDITAL DE REGULAMENTO DE CREDENCIAMENTO Nº 01/2025** para que o critério de classificação e ordem de contratação dos leiloeiros credenciados seja modificado da "antiguidade de registro" para o **SORTEIO**, garantindo assim a igualdade, a isonomia e a competitividade do certame.**

**c)** A supressão de quaisquer outras cláusulas editalícias que, porventura, restrinjam a participação ou classificação dos interessados com base em tempo de experiência, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

**d)** Caso necessário para a adequação do Edital, a suspensão do certame, com a consequente retificação e republicação do instrumento convocatório.

Termos em que pede deferimento.

**GUILHERME EDUARDO STUTZ TOPOROSKI**  
*Leiloeiro Público Oficial*