

EMENTA: Procedimento padrão para leilões do DETRAN/MG. Escolha de leiloeiros. Livre indicação de leiloeiro. Desconformidade com a Lei de Licitações. Necessidade de procedimento licitatório. Princípios da administração pública. Possibilidade de servidor público ser designado como leiloeiro administrativo. Desoneração da transação em relação à comissão quando se tratar de leiloeiro administrativo.

1 Relatório

Trata-se de consulta formulada pelo Promotor de Justiça Dr. Edson Antenor Lima Paula, então com atribuições na 17ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Capital, questionando acerca da conformidade do Procedimento Operacional Padrão para leilões do DETRAN-MG, no tocante a escolha de leiloeiros – Passo 07, com a Lei nº 8.666/93, eis que o referido procedimento tem servido de orientação para todas as Delegacias Regionais do Estado.

Foi trazida à baila cópia do Procedimento Operacional Padrão para realização do Leilão no DETRAN – MG anexado à peça de Promoção de Arquivamento do Inquérito Civil Público n. 0694.16.000131-9, instaurado pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Três Pontas, cujo objeto de investigação foi a indicação de leiloeiro por autoridade policial, submetendo o respectivo nome à aprovação da Autoridade Judiciária.

Em consulta aos autos do procedimento em trâmite na 17ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Belo Horizonte e no qual houve a consulta em apreço, verificou-se que o atual presidente do dito feito, o Promotor de Justiça Dr. Francisco Rogério Barbosa Campos, mantém interesse no sentido de que haja pronunciamento do CAOPP a respeito do tema.

Em síntese, é o relatório.

2 Fundamentação

Nos termos do art. 22, §5º, da Lei 8.666/93, leilão é a modalidade de licitação para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou, ainda, para a alienação de imóveis oriundos de procedimentos judiciais ou dação em pagamento, podendo, neste último, a administração optar entre leilão e concorrência. O critério para julgamento da melhor proposta é o do maior lance ou oferta, igual ou superior ao valor da avaliação.

No que tange a contratação de leiloeiro para a realização da alienação por meio do leilão, o art. 53 da Lei 8.666/93 assim dispõe:

Art. 53. O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.

§ 1º Todo bem a ser leiloado será previamente avaliado pela Administração para fixação do preço mínimo de arrematação.

§ 2º Os bens arrematados serão pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5% (cinco por cento) e, após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, imediatamente entregues ao arrematante, o qual se obrigará ao pagamento do restante no prazo estipulado no edital de convocação, sob pena de perder em favor da Administração o valor já recolhido.

§ 3º Nos leilões internacionais, o pagamento da parcela à vista poderá ser feito em até vinte e quatro horas. **(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)**

§ 4º O edital de leilão deve ser amplamente divulgado, principalmente no município em que se realizará. (grifamos)

Como se observa, o leilão pode ser realizado tanto por servidor público, nesse caso denominado leilão administrativo, quanto por leiloeiro oficial contratado – leilão comum – cuja profissão é regulamentada pelo Decreto n. 21.981/32. Nesse sentido, a lição de Hely Lopes Meirelles:

A Administração poderá valer-se de dois tipos de leilão: o comum, privativo de leiloeiro oficial, onde houver, e o administrativo propriamente dito. O leilão comum é regido pela legislação federal pertinente, mas as condições específicas podem ser estabelecidas pela Administração interessada, observados os princípios básicos da licitação; o leilão administrativo, feito por servidor público, que antes só era admitido para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários, nas repartições públicas em geral, pode, agora, ser utilizado em qualquer caso. É o que se infere da Lei nº 8.666, de 1993, que, ao cuidar do leilão como modalidade licitatória, permite seja "cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração" (art. 53 grifamos). O essencial é que o procedimento atenda às normas da legislação pertinente a leilões em geral (art. 52, *in fine*)⁸².

Com efeito, muito já se discutiu a respeito da possibilidade da administração pública contratar diretamente leiloeiros oficiais, credenciados na Junta Comercial, através da adoção dos critérios de antiguidade e procedimento simplificado, conforme consta nos artigos 41 e 42 do Decreto Federal 21.982/32, que regulamenta a profissão, nos seguintes termos:

Art. 41. As Juntas Comerciais, dentro do menor prazo possível, organizarão a lista dos leiloeiros, classificados por antiguidade, com as anotações que julgarem indispensáveis, e mandarão publicá-la.

Parágrafo único. As autoridades judiciais ou administrativas poderão requisitar as informações que desejarem a respeito de qualquer leiloeiro, assim como a escala de classificação a que se refere este artigo, devendo ser as respectivas respostas fornecidas rapidamente e sob a responsabilidade funcional de quem as formular, quanto à sua veracidade.

Art. 42. Nas vendas de bens móveis 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.

§ 1º O leiloeiro que for designado para realizar os leilões de que trata este artigo, verificando, em face da escala, que não lhe toca a vez de efetuarlos, indicará à repartição ou autoridade que o tiver designado àquele a quem deve caber a designação, sob pena de perder, em favor do prejudicado, a comissão proveniente da venda efetuada.

§ 2º 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.

§ 3º O leiloeiro que infringir as disposições deste regulamento ou que tiver sido suspenso, ainda que uma só vez, ficará excluído de escala das vendas de que trata este artigo, pelo espaço de um ano. (Grifamos)

Facilmente percebe-se, s.m.j, que a referida norma, **editada nos idos de 1932**, encontra-se parcialmente em descompasso com a sistemática jurídica vigente e aplicável às contratações administrativas efetivadas pelo poder público, eis que o critério de antiguidade mencionado no dispositivo acima transcrito viola sobremaneira os princípios da isonomia, da impessoalidade e da obrigatoriedade de licitação, dentre outros.

Nesse sentido, vale acrescentar o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

DENÚNCIA N. 932794

Procedência: Prefeitura Municipal de Patos de Minas

Denunciante: Fernando Caetano Moreira Filho, Leiloeiro Oficial

Exercício: 2014

Responsáveis: Samir Vaz Vieira Rocha, Persio Ferreira de Barros, Pedro Lucas Rodrigues

Procurador: Mauricio Queiroz de Melo Neto –

OAB/MG 160792

MPTC: Sara Meinberg

RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

E M E N T A - DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEILÃO PARA ALIENAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS. INOBSERVÂNCIA DE PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E À LEI DE LICITAÇÃO. FORMA DE REMUNERAÇÃO DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E A LEI N. 8.666.93. OPÇÃO DE CONTRATAÇÃO DIRETA DO LEILOEIRO OFICIAL. INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO. CARACTERIZAÇÃO DE BOA-FÉ. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. ADJUDICAÇÃO COM NATUREZA CONSTITUTIVA. INAPLICABILIDADE DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÕES. PROCEDÊNCIA.

1. As contratações realizadas pela Administração Pública devem considerar os princípios constitucionais e a Lei n. 8.666/93, e, apesar do Decreto n. 21.891/32 continuar regulamentando a profissão de Leiloeiro Oficial, a sua contratação pela Administração Pública exige, a princípio, a prévia licitação nos moldes da determinação constitucional e legal em respeito aos princípios basilares que regem a própria Administração Pública insculpidos na Constituição da República de 1988, e na Lei de Licitações, Lei n. 8.666/32, e seus regulamentos posteriores, para que

82 Licitação e Contrato Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 91

a efetivação de suas contratações respeitem a isonomia, a ampla competitividade e a proposta mais vantajosa.

2. Considerando que a profissão de leiloeiro oficial é uma atividade econômica, ela está sujeita às leis de mercado na fixação do valor a ser pago, e desta forma deve-se realizar ampla pesquisa no mercado para verificar como os leiloeiros oficiais estão sendo remunerados pelos serviços prestados.

3. A forma de remuneração deverá estar devidamente motivada nos autos do processo, de forma que fique evidenciado se a escolhida é a mais eficaz, econômica e pertinente aos critérios remuneratórios praticados pelo mercado e se é a proposta mais vantajosa aos interesses da Administração. (grifamos)

RECURSO ORDINÁRIO N. 898691

Recorrentes: Sindicato dos Leiloeiros do Estado de Minas

Gerais – Sindilei/MG e Gustavo Costa Aguiar Oliveira Órgão/
Entidade: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Apensado à: Denúncia n. 863124

MPTC: Elke Andrade Soares de Moura

RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

EMENTA - RECURSO ORDINÁRIO. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. NÃO PROVIMENTO. **É obrigatória a realização de licitação para a escolha de leiloeiro oficial, sendo válido o critério de seleção da proposta mais vantajosa com base no menor preço**, expresso em fórmula na qual o desconto sobre a comissão do leiloeiro de 5% é repassado em pecúnia ao Estado. Tribunal Pleno 28ª Sessão Ordinária – 20/09/2017. (grifamos)

Logo, a contratação de profissional para exercer a função de leiloeiro oficial na administração pública deve ser regida pelos princípios licitatórios e pela interpretação conforme a Constituição de 1988, não sendo cabível a contratação direta, pautada em simples rodízio por antiguidade, conforme disposto no art.42 do Decreto Federal 21.982/32.

3 Caso Concreto

Segundo orientação contida na cartilha procedimental para realização do leilão do DETRAN – MG – Passo 7 (1912 – 2012), o leilão pode ser realizado por leiloeiro oficial contratado, leiloeiro oficial indicado pelo Juízo da Comarca ou por servidor público designado como leiloeiro administrativo.

Com efeito, na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, licitação

é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato⁸³.

Disciplinada pela Lei 8.666/93, a licitação é um instrumento que visa assegurar a melhor proposta e garantir a impessoalidade nas contratações públicas e a isonomia entre os particulares que concorrerão ao direito de contratar com o ente público. Nesse íterim, a Constituição Federal assim dispõe:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(...)

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

E dentre os princípios específicos da Lei 8.666/93 (art. 3º) e os gerais do Direito Administrativo aplicáveis às licitações, vale destacar os da impessoalidade, isonomia, moralidade e competitividade.

O princípio da isonomia visa assegurar o tratamento igualitário entre todos os concorrentes, proibindo distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, nos termos do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

Corolário do princípio da isonomia, a impessoalidade na atuação administrativa impede que os atos sejam praticados visando a atender os interesses do agente público ou de terceiros, obrigando o licitante a conduzir o procedimento com objetividade e imparcialidade, a partir das normas editalícias.

Por sua vez, a moralidade traduz-se na exigência de atuação ética da comissão de licitação e dos licitantes em todas as etapas do procedimento.

Já quanto à competitividade, este é um pressuposto lógico das licitações públicas, permitindo-se somente exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, nos termos do inc. XXI do Art.37 da Constituição da República, no intento de viabilizar a busca pela melhor proposta para a administração pública.

Desta feita, tais premissas aplicam-se às sete modalidades de licitação previstas nas leis 8.666/93, 9.472/97 e 10.520/2002, dentre as quais se insere o leilão.

Portanto, incabível se mostra a escolha de leiloeiro oficial pela administração pública por simples indicação do juízo da comarca, tendo em vista a imperiosa e republicana necessidade de adoção de procedimento em consonância com os princípios da isonomia, da impessoalidade, da eficiência, da competitividade e da obrigatoriedade de licitação, todos previstos na Carta Magna.

Mesmo não se ignorando a possibilidade de contratação direta pela administração pública nos moldes previstos nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, muito menos o teor da Instrução Normativa Diretor do Departamento Nacional

83 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 350.

do Registro do Comércio – DNRC nº 113, de 28/04/2010, é sabido que, por si só, tais dispositivos não impõem a conclusão de que a contratação de leiloeiros oficiais pela administração pública seria, em regra, direta, sem prévia licitação, senão vejamos.

Reza o art. 2º da DNRC nº 113/2010 que o leiloeiro somente poderá exercer sua profissão na unidade federativa de circunscrição da Junta Comercial que o matriculou.

Por outro lado, denota-se que, na atualidade, há 109 (cento e nove) leiloeiros matriculados perante a Junta Comercial do Estado de Minas Gerais⁸⁴.

Ora, com mais de uma centena de profissionais habilitados na Junta Comercial de Minas Gerais para o exercício da atividade de leiloeiro, absolutamente inadmissível que a escolha deste ou daquele, para condução de um determinado leilão do DETRAN-MG, não seja precedida de procedimento licitatório que assegure o devido respeito aos princípios que regem as contratações efetivadas pela administração pública, dentre eles o da isonomia, da impessoalidade e da eficiência.

Aliás, a DNRC nº 113/2010, nos parágrafos 1º e 2º do seu art. 10, preceitua que:

§ 1º A relação de leiloeiros, referida no *caput* deste artigo, tem finalidade meramente informativa do contingente de profissionais matriculados na Junta Comercial.

§ 2º **A forma de contratação do leiloeiro, seja por meio de procedimento licitatório ou outro critério, caberá aos entes interessados.** (grifamos)

Como se percebe, o próprio órgão incumbido de fiscalizar a atividade de leiloeiros reconhece que a contratação destes pode vir a ser precedida de licitação. E esta, pois, é a regra geral aplicável às contratações pela administração pública: a da prévia licitação, salvo hipóteses previstas em lei. Nesse sentido, vejamos julgado do TRF-2:

Ementa: ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL PELA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - NECESSIDADE DE LICITAÇÃO - ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - ART. 2º DA LEI 8.666/93. I - A contratação de leiloeiros oficiais pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT não se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação proclamada no art. 25 da Lei nº 8.666/93. II - O Decreto nº 21.981/32 foi editado com a finalidade de regulamentar a profissão de leiloeiro. A regra nele estabelecida, consistente no dever de as Juntas Comerciais organizarem lista de antiguidade destes profissionais (art. 41), é plenamente válida e atende às necessidades da aludida categoria. A dicção 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, segundo o qual, ressalvados os casos especificados em lei, a Administração Pública, para contratar com o ente privado

- e o leiloeiro se enquadra neste conceito -, deve se valer de procedimento licitatório. III - Recurso desprovido.⁸⁵

Outrossim, firmado o entendimento do necessário procedimento licitatório quando se optar pela contratação de leiloeiro oficial, é de todo conveniente que o DETRAN/MG, enquanto órgão executivo do Sistema Nacional de Trânsito em Minas Gerais, considere, também, a opção de servidor público ser designado como leiloeiro administrativo, nos termos do art. 53 da Lei 8666/93.

E a justificativa para a conveniência na designação de um servidor público para exercer a função de leiloeiro reside, dentre outras, na natural desoneração a ser experimentada na transação diante da não incidência do percentual referente à comissão do leiloeiro.

Ora, não se admitindo a cobrança de comissão em favor do leiloeiro administrativo (quando exercido por servidor público indicado), logicamente que haverá melhor possibilidade de obtenção de maior valor com a alienação dos bem leiloados.

Vejamos a seguinte decisão do Ministro Roberto Barroso:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CNJ. CORREIÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE PAGAMENTO DA COMISSÃO DE 5% A LEILOEIRO INTEGRANTES DO QUADRO DE SERVIDORES DO TJ/AM. 1. Como regra geral, o controle dos atos do CNJ pelo STF somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado, inócidentes na espécie. 2. A realização de correção nos tribunais se insere na atribuição do CNJ de zelar pela observância dos princípios inscritos no art. 37 da CF/1988. Isso exige a apreciação da “legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei” (art. 103-B, § 4º, II, da CF/1988). 3. **O impedimento para a percepção da comissão está na excepcional circunstância de que os leiloeiros atuantes no TJ/AM são servidores concursados, e, por essa razão, já recebem a devida remuneração para o exercício do cargo, diferentemente do que ocorre com os demais leiloeiros públicos.** 4. Segurança denegada.⁸⁶ (negrito e grifo nossos)

Nesse sentido também a orientação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme se verifica do trecho a seguir, extraído do julgamento da Denúncia nº 932794:

(...) Recomendo, ainda, que em razão da controvérsia existente sobre a contratação de leiloeiros oficiais pela Administração Pública, **que o Município considere a opção, nos termos do artigo 53, caput, da Lei n.º 8666/93, por servidor público para realização de leilões da sua administração**, eis que os Municípios, tal qual o de Patos de Minas, já contam com suas respectivas comissões permanentes de licitação compostas por servidores habilitados e que podem fazer as vezes do leiloeiro oficial. Vários são os entendimentos nesse sentido em todo o Brasil, em que Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, consideram o uso de servidores públicos como leiloeiros administrativos para a execução de

85 TRF-2 - AC APELAÇÃO CIVEL AC 200850010155850, data de publicação: 16/12/2011

86 MS nº 33.327/DF, Relator: Ministro Roberto Barroso

84 <https://jucemg.mg.gov.br/ibr/institucional+lista-leiloeiros#leiloeirosAlfabetica>

leilão a melhor opção com vista à legalidade e ao princípio da economicidade (...) (grifamos)

Obviamente que a conveniência da melhor opção, designação de um servidor público ou contratação administrativa de um leiloeiro oficial, deverá ser analisada caso a caso, em consonância com os princípios que norteiam a administração pública.

O que não se admite, portanto, é que leilões de bens realizados por órgãos da administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta, sejam efetivados por leiloeiros contratados diretamente, sem prévia licitação, fora das hipóteses previstas na Lei 8.666/92.

Assim, acerca do tema provocado e respeitada a independência funcional do Promotor de Justiça Natural, conclui este Centro de Apoio Operacional:

a) ser irregular o Procedimento Operacional Padrão para leilões do DETRAN/MG, no tocante à previsão de possibilidade de particular ser nomeado como leiloeiro por livre indicação de Juiz de Direito, sem respeito aos comandos da Lei nº 8.666/93.

b) ser, em regra, imprescindível à contratação de leiloeiro, a realização de licitação pelo ente público estadual ou municipal, da administração pública direta ou indireta, em consonância com os princípios que regem a administração pública, insculpidos na Constituição Federal, em especial, os da isonomia, da impessoalidade e da eficiência.

c) ser possível a designação de servidor público para exercer as funções de leiloeiro administrativo em leilões do DETRAN/MG, em conformidade com o art. 53 da Lei 8.666/66. No entanto, não se admite, nessa hipótese, que a transação seja onerada com o pagamento, ao servidor público pelo exercício da função de leiloeiro, da comissão prevista no Decreto Federal 21.982/32 .

Sendo essas as considerações a serem feitas pelo CAO-Patrimônio Público, remeta-se cópia, via e-mail, ao órgão de execução ministerial solicitante, com posterior arquivamento do presente expediente.

Registre-se e cumpra-se.

Belo Horizonte, 13 de outubro de 2017

José Carlos Fernandes Junior
Promotor de Justiça
Coordenador do CAO – Patrimônio Público