



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR
SECRETARIA DE COMÉRCIO E SERVIÇOS
DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO DO COMÉRCIO
SAUS Quadra 02 - Lote 1/A Brasília (DF) CEP: 70070-020
Fone: (61) 2027-8800 Fax: (61) 2027-8932 / 2027-8933
<http://www.dnrc.gov.br>

Ofício Circular nº 16/2013/SCS/DNRC/GAB

Brasília, 25 de janeiro de 2013.

A TODOS OS PRESIDENTES DE JUNTAS COMERCIAIS

Assunto: Escala de leiloeiros e necessidade de licitação pública para contratação de leiloeiro oficial pela Administração Pública.

Senhor Presidente,

1. A publicação da Instrução Normativa nº 110, de 19 de junho de 2009, no Diário Oficial da União de 24 de junho de 2009, suprimiu a existência da escala de leiloeiros, o que foi mantido com a publicação da Instrução Normativa nº 113, de 28 de abril de 2010, no Diário Oficial da União de 3 de maio de 2010, atualmente em vigor.

2. O art. 10, da IN nº 113, de 2010, que "*dispõe sobre o processo de concessão de matrícula, seu cancelamento e a fiscalização da atividade de Leiloeiro Público Oficial*", diz que:

Art. 10. A Junta Comercial, quando solicitada para informar nome de leiloeiro por interessado na realização de leilões, sejam estes 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.

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

§ 3º Nas alienações judiciais e de bens particulares, a escolha dos leiloeiros será de exclusiva confiança dos interessados.

3. Sabe-se que a existência de escala de leiloeiros é incompatível com o disposto na Constituição Federal de 1988.

4. Corroborando o entendimento deste Departamento e versando acerca da necessidade de licitação pública para a contratação de leiloeiro oficial pela Administração Pública, encaminho anexa cópia do Ofício da Consultoria Jurídica junto a este Ministério nº 011/CONJUR/MDIC, de 21 de janeiro de 2013, contendo cópia do Parecer da Advocacia-Geral da União nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU.

5. Assim, solicitamos informação sobre a aderência dessa Junta Comercial bem como possíveis dificuldades de ordem prática encontradas na aplicação do aqui disposto.

Atenciosamente,

JOÃO ELIAS CARDOSO
Diretor



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR
GABINETE DO MINISTRO**

Esplanada dos Ministérios - Bloco "J" - 6º andar 70.053-900 - Brasília - DF
Telefones: (61) 2027.7010 / 2027.7011 / 2027.7430 Fax: (61) 2027.7230
E-mail: gm7/mdic.gov.br

Ofício nº 011/CONJUR/MDIC

Brasília, 21 de janeiro de 2013

A Sua Senhoria o Senhor
Diretor **JOÃO ELIAS CARDOSO**
Departamento Nacional de Registro do Comércio
SAS Qd. 2 Lt. 1 A. 1º andar
70.070-020 – Brasília, DF.

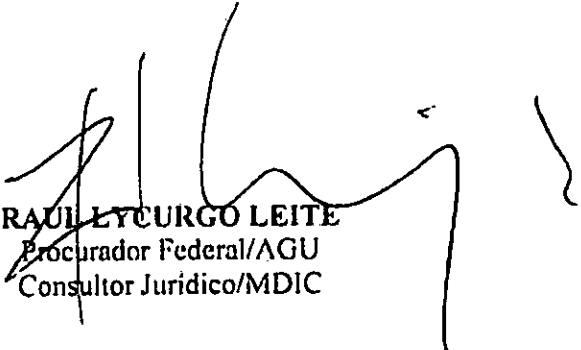
Assunto: Necessidade de licitação para contratação de leiloeiro oficial.

Senhor Diretor,

Dirijo-me a Vossa Senhoria para encaminhar o PARECER Nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU, bem como, demais manifestações recebidas nesta Consultoria, referentes à necessidade de licitação para contratação de leiloeiro oficial, para divulgação e cumprimento.

2. Permaneço à disposição de Vossa Senhoria para quaisquer informações complementares que se fizerem necessárias.

Atenciosamente,


RAULLYCURGO LEITE
Procurador Federal/AGU
Consultor Jurídico/MDIC

00454.000504/2013-40



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Memorando nº 030/2013/CGU/AGU

Em 18 de janeiro de 2013.

Ao Senhor Consultor Jurídico junto ao Ministério do
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Dr. RAUL LYCURGO LEITE

Assunto: Necessidade de licitação para a contratação de leiloeiro oficial.

É o presente para levar ao Vosso conhecimento, por cópia, as manifestações desta Consultoria-Geral da União, relativas ao processo nº 00454.000047/2012-87 materializadas no Parecer nº 48/2012/DECOR/CGU/AGU e respectivo despacho de aprovação.

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Tapety'.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
Consultor-Geral da União Substituto

00454.000047/2012-87

Recebido em: 21/01/13
às 10:08
Rayane
CONSULTORIA

SEDE MDIC
08:25
21 JAN. 2013
SEDE
SERVIÇO DE
PROTOCOLO GERAL



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE ORIENTAÇÃO

Parecer Nº **048**/2012/DECOR/CGU/AGU
PROCESSO Nº 00454.000047/2012-87
INTERESSADO: Base Naval de Natal
ASSUNTO: Necessidade de licitação para a contratação de leiloeiro oficial

CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO PÚBLICA.

I - Artigo 42 do Decreto nº 21.981/1932 que estabelece a contratação de leiloeiro oficial pela administração pública segundo uma escala de antiguidade. Incompatibilidade com o princípio da licitação. Não recepção.

II - Inaplicabilidade do percentual mínimo entabulado no artigo 24 do Decreto nº 21.981/1932 para as contratações públicas. Inconstitucionalidade e incompatibilidade com a Lei nº 8.666/93.

III - Legalidade do artigo 10, § 2º da IN//DNRC 113/2010.

Senhora Coordenadora-Geral de Orientação,

- 1 -

1. A Consultoria Jurídica da União no Rio Grande do Norte expõe divergência firmada entre a mesma e a Junta Comercial naquele Estado.
2. Afirma que a Marinha no Rio Grande do Norte deseja a contratação de leiloeiro para proceder à alienação de veículos. Por meio do Parecer nº 178/2011/MLC/CJU-RN/CGU/AGU, a CJU/RN afirmou a vigência do Decreto nº 21.981/1932, a qual estabelece que a contratação de leiloeiro oficial pela administração pública dar-se-á respeitando uma escala de antiguidade (art. 42). Diante de tal disposição, seria possível a contratação de tal profissional de forma direta, sem licitação.
3. Ocorre que a JUCERN recusou-se a indicar, com base no critério supra-indicado, o leiloeiro a ser contratado, argumentando existir orientação regulamentar do

23

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 3, Lotes 05 e 06, 13º andar, Sala 1315, Cep 70070-030, Brasília (DF)
Telefone: (61) 3105-8646 - Endereço eletrônico: cgu.decor@agu.gov.br



Departamento Nacional de Registro do Comércio em sentido diverso. De fato, a IN/DNRC nº 113/2010 dispõe que à Junta Comercial compete apenas apresentar a lista de leiloeiros, com "finalidade meramente informativa do contingente de profissionais matriculados" (art. 10, § 1º da IN/DNRC 113/2010). Mais a seguir, o mesmo diploma expõe que "a forma de contratação do leiloeiro, seja por meio de procedimento licitatório ou outro critério, caberá aos entes interessados" (art. 10, § 2º da IN/DNRC 113/2010). Em suma, o ajuste a ser firmado entre administração pública e leiloeiro oficial, de regra, deveria obedecer ao princípio da licitação.

4. Instada a se manifestar, a CONJUR/MDIC encaminhou o Parecer DNRC/COJUR/SMMR/Nº 21/2012, por meio do qual afirmou a obrigatoriedade da licitação para as contratações públicas dos profissionais em debate, afirmando a revogação do artigo 42 do Decreto nº 21.981/1932 pela Constituição de 1988.

5. É o relatório. Passo a opinar.

- II -

6. Primeiramente, mister pontuar que leiloeiro oficial não é ocupante de cargo público. Trata-se, em verdade, de uma profissão regulamentada, exercendo as Juntas Comerciais, nesse particular, função semelhante àquela desempenhada pelo CRM em relação aos médicos e pelo CREA em relação aos engenheiros. O Decreto nº 21.981/1932, em seu artigo 2º, estabelece condições para postular autorização para o exercício da função de leiloeiro¹. Uma vez preenchidas tais condições, a Junta do Comércio deve deferir o pedido formulado, conforme se infere do artigo 4º do referido Decreto nº 21.981/1932:

Art. 4º Os leiloeiros serão nomeados pelas Juntas Comerciais, de conformidade com as condições prescritas por este regulamento no art. 2º, e suas alíneas.

7. Estabelecida essa primeira premissa, é necessário ainda afastar o argumento de que a contratação de leiloeiro oficial não enseja qualquer despesa ao erário. Apenas uma

¹ Art. 2º Para ser leiloeiro, é necessário provar:

- a) ser cidadão brasileiro e estar no gozo dos direitos civis e políticos;
 - b) ser maior de vinte e cinco anos;
 - c) ser domiciliado no lugar em que pretenda exercer a profissão, há mais de cinco anos;
 - d) ter idoneidade, comprovada com apresentação de caderneta de identidade e de certidões negativas dos distribuidores, no Distrito Federal, da Justiça Federal e das Varas Criminais da Justiça local, ou de folhas corridas, passadas pelos cartórios dessas mesmas Justíças, e, nos Estados e no Território do Acre, pelos Cartórios da Justiça Federal e Local do distrito em que o candidato tiver o seu domicílio.
- Apresentará, também, o candidato, certidão negativa de ações ou execuções movidas contra ele no foro civil federal e local, correspondente ao seu domicílio e relativo ao último quinquênio.



leitura do artigo 24 do Decreto nº 21.981/1932² dissociada da realidade permitiria tal interpretação. É evidente que o comprador, ao fazer seu lance, estará computando no preço proposto o percentual devido a título de comissão, sendo certo que a diminuição desse, certamente, implicará no aumento do lance.

8. A mesma consideração deve ser feita com relação ao disposto no artigo 42, § 2º do mesmo diploma³. O valor da comissão do leiloeiro a ser cobrada do comprador refletirá numa equivalente diminuição do preço ofertado. É equivocada qualquer afirmação de que o referido dispositivo legal implica em uma condição mais vantajosa à Administração, por supostamente estar isenta de pagamentos ao leiloeiro.

- III -

9. A licitação é instituto moralizante que objetiva o cumprimento de dois objetivos: assegurar aos administrados o direito de disputar a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendem celebrar com os particulares e estabelecer critérios que assegurem um negócio mais vantajoso para a administração⁴. Por meio de tal instrumento, garante-se a impessoalidade nas contratações públicas e, por consequência, a isonomia entre os particulares que concorrerão, em igualdade de condições, ao direito de contratar com o ente governamental. Por esses motivos, a Constituição estabeleceu como regra a realização de licitação:

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, 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.

² Art. 24. A taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que estabelecerem com os comitentes, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender. Não havendo estipulação prévia, regulará a taxa de cinco por cento sobre moveis, semoventes, mercadorias, jóias e outros efeitos e a de três por cento sobre bens imóveis de qualquer natureza.

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

³ Art. 42 - (...)

§ 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.

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 17ª edição, 2004, p. 485.



10. A legislação só permite a contratação direta em casos de inviabilidade da concorrência (inexigibilidade) ou em casos muito particulares, tidos pela legislação como motivadores de dispensa. Tomada a premissa de que o leiloeiro não é um servidor público e não estando presentes quaisquer condições que excepcionem o dever de licitar, mister concluir pela aplicabilidade do regime concorrencial para a contratação de tal profissional.

11. O problema sobressai quando se observa que o Decreto nº 21.981/1932, em seu artigo 42, estabelece que a administração pública, quando pretender contratar leiloeiro oficial, o fará observando uma "escala de antiguidade, a começar pelo mais antigo". Tal dispositivo encontra reforço em seu parágrafo único que afirma o dever de o leiloeiro designado, se verificar, em face da escala, que não lhe toca a vez de efetuá-los, indicar "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". Nada mais incompatível com os atuais preceitos constitucionais.

12. Reconheça-se que o Decreto nº 21.981/1932 foi editado durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas, sendo resultante do exercício do poder legislativo pelo Executivo. Forçoso reconhecer, contudo, que a legislação ordinária deve sucumbir diante de norma constitucional que lhe diga o contrário, tal como ocorre no ponto específico pertinente ao modo de escolha, pela administração pública, do leiloeiro oficial a ser contratado.

13. A sistemática jurídica vigente não permite a contratação direta sem forte argumento que lhe justifique. Raciocínio inverso permitiria que o legislador ordinário relativizasse de forma discricionária ditame imposto pelo constituinte. Diz-se isso para infirmar qualquer tentativa de qualificar o artigo 42 do Decreto nº 21.981/1932 como hipótese de inexigibilidade. Poder-se-ia afirmar que o referido decreto, quando estabelece uma ordem cronológica de prioridade entre os leiloeiros oficiais, impossibilita juridicamente a competição entre os mesmos. Trata-se de raciocínio equivocado.

14. A inexigibilidade qualifica-se pela impossibilidade de competição no caso em concreto. De forma muito didática, Bandeira de Mello explica que o certame é logicamente inviável quando o objeto pretendido é singular ou quando só há um ofertante⁵. O rol trazido pelo artigo 25 da Lei de Licitações, portanto, seria meramente exemplificativo⁶. O legislador ordinário não é livre para "criar" hipóteses de inexigibilidade, devendo respeitar a regra de

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 17ª edição, 2004, p. 497.

⁶ Nesse sentido: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, 12ª edição, p. 247.



que a administração escolhe com quem contratar por meio de certame licitatório. Apenas em casos de inviabilidade concorrencial é que a legislação ordinária estaria legitimada a autorizar a contratação direta.

15. Com muito mais razão, não se pode qualificar o disposto no artigo 42 do Decreto nº 21.981/1932 como hipótese de dispensa. A obrigatoriedade da licitação traz como consequência a excepcionalidade e a taxatividade de tais hipóteses⁷. O primeiro aspecto demonstra que a dispensa traduz situações que fogem à regra geral, enquanto o segundo impõe que os casos enumerados pelo legislador são *numerus clausus*, não podendo ser ampliados pelo administrador. A redação do referido artigo 42 do Decreto nº 21.981/1932 não traz qualquer elemento que permita uma leitura extensiva, que faça concluir existir ali mandamento direcionado ao gestor público no sentido de que dispense a realização de licitação para a contratação de leiloeiro oficial. A excepcionalidade e a taxatividade impõem uma interpretação restritiva, mais compatível com a teleologia da norma constitucional.

16. 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, o qual, nos termos mencionados alhures, busca permitir a ampla participação de todos os interessados nos negócios a serem celebrados pelos entes governamentais ao tempo em que estabelece critérios voltados à contratação mais vantajosa para a administração. A regra do artigo 42 do Decreto nº 21.981/1932 contrapõe-se veementemente a esses dois objetivos, não trazendo consigo justificativas capazes de mitigar o princípio da licitação pública.

17. Não se está aqui a infirmar a possibilidade de inexigibilidade da licitação diante de características pessoais do leiloeiro, as quais dotariam seu serviço de singularidade tal que impeçam, no caso em concreto, a concorrência. O que não se coaduna com o atual regramento constitucional é a não realização de licitação para a contratação de leiloeiro por ter-se de respeitar uma fila de antiguidade. Este critério encontra-se descompassado com o artigo 37, XXI da Constituição, não tendo sido recepcionado.

⁷ *Ibidem*, p. 235.



18. Sobre o tema, é conveniente transcrever o Relatório apresentado pelo Promotor de Justiça no Estado de Minas Gerais, Leonardo Duque Barbabela, referente ao Procedimento Investigatório nº PI 068/06 e PP 043/07, cujo inteiro teor consta do Parecer DNRC/COJUR/SMMR/Nº 21/2012 (fls. 88/95):

Promocão de Arquivamento

I – Relatório

O presente procedimento visa apurar suposta irregularidade na nomeação de leiloeiro oficial pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG) para prestação de serviço de hasta pública à Administração Pública Estadual e Municipal em Minas Gerais. Os fatos chegaram ao Ministério Público a partir de representações, cf. fls. 04/15 do PI 068/06 e fls. 3/4 do PI 043/07.

A Junta Comercial do Estado de Minas Gerais apresentou informações acompanhadas de documentos (fls. 78/156).

Oitiva do representante, Dr. Valter Jorge Fernandes, às fls. 160/164.

Às fls. 319/320, recomendação expedida à Secretaria de Defesa Social, ao Detran/MG e à Junta Comercial do Estado de Minas Gerais.

Oitiva do II. Procurador da JUCEMG às fls. 334/335.

Resposta do II. Chefe do DETRAN/MG às fls. 356.

É, no que interessa, o breve relatório.

II – Fundamentação

Em apertada síntese, os representantes, Sr. Walter J. Fernandes, presidente da Associação de Leloeiros do Estado de Minas Gerais, e o Sr. Dilson Marcos Moreira Cuidam, noticiaram as seguintes supostas irregularidades: *1. violação dos princípios da impessoalidade, igualdade e licitação pública para aquisição de serviços de leiloeiro pelo Poder Público Estadual, consubstanciada na possível nomeação, pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, segundo interesses políticos, de leiloeiros para prestarem serviços de hasta pública à Administração Pública Estadual e Municipal de Minas Gerais; 2. Prejuízo aos particulares interesses econômicos dos leiloeiros decorrente do acolhimento de recomendação ministerial dirigida ao Poder Público para proceder à licitação pública para a contratação dos respectivos serviços.*

Realizadas as diligências cabíveis, não restaram evidenciados motivos que ensejassem a adoção de outras medidas legais além da expedição de recomendação à Administração Pública para corrigir as irregularidades noticiadas, senão vejamos.

1. Nomeação de leiloeiros pela JUCEMG para prestação de serviços sem prévia licitação pública – Irregularidade sanada pelo acolhimento de recomendação ministerial

Segundo o entendimento do representante, a função de leiloeiro somente poderia ser exercida por quem houvesse sido aprovado em concurso público. A tese do ilustre representante, a par de flagrantemente descabida e não menos equivocada, foi rechaçada pelo Poder Judiciário conforme se infere da r. decisões de fls. 254/260 (Mandado de Segurança – 2000139200 – Justiça Federal – 11ª Vara – Minas Gerais), e fls. 241/246 (Processo nº 702.02.028201-9 – Justiça Estadual de Minas Gerais).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso II, estabeleceu o princípio do concurso público para investidura em cargo ou emprego público. Contudo, a profissão de leiloeiro não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, porquanto os profissionais não se tratam de agentes públicos. Na verdade, a atribuição da Junta Comercial de Minas Gerais, no caso dos leiloeiros, assemelha-se à função dos



conselhos regionais das diversas profissões formalmente regulamentadas do Brasil, ou seja, zelar pela boa qualidade do exercício da profissão.

Nesse sentido, cumpre à Junta Comercial, no caso em exame, apenas a matrícula e cadastramento dos leiloeiros, desde é claro, que satisfaçam as condições legais regularmente exigidas para o exercício da profissão.

A Instrução Normativa 83/99, exarada pelo Departamento Nacional de Registro do Comércio, em seu artigo 3º, fixou os requisitos necessários para a realização da matrícula do interessado em exercer a profissão de leiloeiro. Uma vez preenchidos os requisitos legais, cabe à Junta Comercial, apenas, proceder à matrícula do interessado, afigurando-se absolutamente imprestável a tese de concurso público para exercício da profissão.

Destarte, não pode ser negado a qualquer cidadão que preencha os requisitos legais o direito de exercer a função de leiloeiro, isso como decorrência imediata da garantia de liberdade do exercício profissional prevista no artigo 5º, Inciso XIII, da Constituição Federal.⁸

Por outro lado, não se pode olvidar que as hastas públicas despertam grande interesse por parte dos leiloeiros, uma vez que esses profissionais recebem comissão incidente sobre a alienação dos bens nelas envolvidos. O leilão sendo um serviço remunerável, sua aquisição pela Administração Pública estará vinculada à obrigatoriedade de prévia licitação, conforme estabelece o artigo 2º, da Lei 8.666/93⁹, escoltado pelo XXI¹⁰ do artigo 37 da Constituição Federal.

Em que pese a obrigatoriedade da prévia licitação, o Órgão de Execução Ministerial ora oficiante tomou conhecimento, através do presente inquérito civil público, de que a aquisição de serviço de leilão pela Administração Pública Estadual, em especial pela Secretaria de Defesa Social, para alienação de veículos apreendidos em situação irregular, vinha sendo efetuada estranhamente mediante mera "nomeação", pela Junta Comercial, do leiloeiro encarregado da hasta pública, o que viola irremediavelmente os princípios da impessoalidade, legalidade, igualdade, e da própria licitação pública dispostos na Constituição Federal.

O serviço de licitação para a Administração Pública, consoante já averbado, não é gratuito. Ao contrário, sobre o preço da alienação dos bens incide comissão em torno de 5% (cinco por cento). Logo, não se admite, no atual estágio de evolução do Estado Brasileiro, ser conferido a um órgão público, sem o necessário e prévio procedimento licitatório, o poder de "nomear" leiloeiros para prestar serviço remunerado para a Administração. É sempre bom lembrar que a licitação é o instrumento republicano que impessoaliza e moraliza o administrador público, que não pode gerir a coisa pública como se fosse um bem privado.

De acordo com as provas coligadas aos autos, as aludidas "nomeações" vinham sendo efetuadas com base na Lei Federal 4.726/65 e Decreto Federal 21.981/32, cujas disposições pertinentes não foram recepcionadas pela vigente Carta Magna, exatamente por conflitar com os sempre lembrados cânones da igualdade, moralidade, impessoalidade e licitação pública.

Nessa ordem de idéias, objetivando regularizar a situação e resguardar os tangidos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade e

⁸ Art. 5º, XIII, CF/88 – "É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer"

⁹ Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei. (Lei 8.666/93)

¹⁰ 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; (art. 37 da CF)



legalidade, de molde a se obter a proposta mais vantajosa para Administração, exarou recomendação, cf. fls. 319/320, ao DETRAN-MG e à Secretaria de Defesa Social par que o Poder Público Estadual se obrigue a realizar licitação pública sempre que seja necessária a aquisição do serviço de leiloeiro, o que foi integralmente acolhido pelo Estado, consoante se infere dos autos, cf. fls. 345/346; 356; 370/405.

O acolhimento da recomendação ministerial, conforme narrado, afigura-se medida suficiente e adequada para a regularização da irregularidade apontada, uma vez que a nomeação de leiloeiro sem prévia licitação pública dava-se por equivocada interpretação do ordenamento jurídico, não sendo congruente com tal entendimento, ao nosso juízo, a responsabilização dos agentes públicos envolvidos nos fatos anteriores à recomendação ministerial, pelo que impõe-se o arquivamento do feito em relação a este fato.

2. Suposto prejuízo causado aos particulares interesses econômicos dos leiloeiros pelo acolhimento de recomendação ministerial para realização de licitação pública para a contratação dos respectivos serviços – Inocorrência

Irresignados com o acolhimento da recomendação ministerial exarada nos autos, e subsequente publicação de editais para pregão visando à contratação de leiloeiros, o representante, qualificado no expediente em apenso, autos PP Nº 043/07, submeteu representação perante esta Promotoria de Justiça, noticiando que a licitação pública para leiloeiros iria causar seu empobrecimento, pois teriam que reduzir a margem de lucro auferida com as alienações, que hoje era praticado no patamar de 5% (cinco), para conseguirem vitória no certame.

Data máxima vênia, afeição-se absolutamente improcedente a representação em exame, impondo-se o seu arquivamento.

Ora, a licitação pública, conforme já averbado, tem por escopo não apenas a oportunização a todos os particulares de iguais direitos de fornecerem bens e serviços para o Poder Público – princípio democrático e seu corolário o princípio da igualdade de todos perante a lei – mas também a obtenção a proposta mais vantajosa para a Administração.

Logo, o edital de pregão para contratação de serviço de leiloeiro tem mesmo de alcançar a proposta do licitante que importe no menor percentual incidente no valor dos bens a serem leiloados como remuneração pelos serviços prestados ao Estado. Entendimento diverso fere a lógica e afronta o ordenamento jurídico.

III – Conclusão

Pelo exposto, tendo em vista o descabimento dos fatos noticiados em ambas as representações, bem como considerando-se corrigida a conduta da Administração pelo acolhimento da recomendação ministerial, **PROMOVE-SE O AQUIVAMENTO** do feito, podendo as investigações serem retomadas na hipótese de surgimento de novos elementos de convicção.

Outrossim, ao teor do artigo 9º e parágrafos da Lei 7.347/85, determino a **REMESSA** dos autos ao Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, para o necessário reexame desta promoção de arquivamento, comunique-se aos interessados o inteiro teor desta decisão.

Cumpra-se.

- IV -

19. Argumenta-se, de forma equivocada, que a IN/DNRC nº 113/2010 teria a pretensão de revogar norma hierarquicamente superior, qual seja, o Decreto nº 21.981/1932. Da argumentação tecida acima pode-se observar que o caso dos autos trata,



em verdade, da incompatibilidade do disposto no artigo 42 do Decreto nº 21.981/1932 com o artigo 37, XXI da Constituição Federal. Em verdade, a IN/DNRC nº 113/2010 em nada inova do mundo jurídico, apenas uniformizando a rotina administrativa de forma consentânea com o princípio da licitação.

20. Dispõe o artigo 10 da IN/DNRC nº 113/2010:

Art. 10. 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.

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

§ 3º Nas alienações judiciais e de bens particulares, a escolha dos leiloeiros será de exclusiva confiança dos interessados

21. Referido dispositivo cinge-se a reforçar a impossibilidade jurídica de se estabelecer como critério de escolha dos leiloeiros oficiais a mera antiguidade dos mesmos. A lista a ser fornecida pela Junta Comercial terá mero efeito informativo (§ 1º), e a contratação dependerá do caso em concreto, homenageando-se a regra da licitação (§ 2º). Não há nada de novo, portanto, mas apenas mero desenvolvimento da regra constitucional entabulada no artigo 37, XXI da Constituição Federal.

- V -

22. Dessume-se, de igual forma, a inaplicabilidade do disposto no artigo 24 do Decreto nº 21.981/1932. Tal dispositivo determina que a taxa de comissão do leiloeiro será estabelecida em convenção escrita e, em caso de inexistir previsão prévia, será fixada no valor de "cinco por cento sobre moveis, semoventes, mercadorias, jóias e outros efeitos e a de três por cento sobre bens imóveis de qualquer natureza".

23. Os preços a serem pagos pela administração pública em razão dos serviços a ela prestados são regulados, de forma geral, pela Lei nº 8.666/93. Os critérios para o julgamento das propostas são aqueles entabulados no § 1º do artigo 45 da lei 8.666/93¹¹.

¹¹ Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.



Evidentemente, em um regime em que se prestigia a disputa entre os concorrentes, não há que se determinar, de forma genérica, um percentual preestabelecido da venda como preço mínimo a ser pago ao leiloeiro. A Lei Geral de Licitações estabelece apenas a desclassificação das propostas que superem ao limite estabelecido pelo administrador ou com preços manifestamente inexeqüíveis¹².

24. A tentativa de estabelecer um percentual mínimo a título de comissão devida pelo poder público ao leiloeiro oficial inobserva um dos escopos perseguidos pelo instituto da licitação (escolher a proposta mais vantajosa), ao tempo em que diverge do regramento instituído pela Lei nº 8.666/93. A primeira parte do artigo 24 do Decreto nº 21.981/1932, portanto, quando aplicável aos negócios administrativos, deve ser interpretado à luz do princípio da licitação e do raciocínio encampado na presente manifestação. A segunda parte, por não ser passível de uma interpretação conforme a Constituição de 1988 e com a Lei nº 8.666/93, deve ser tida como inaplicável à Administração Pública.

- VI -

25. Face todo o exposto, conclui-se que o artigo 42 do Decreto nº 21.981/1932 não foi recepcionado pela Constituição Federal, devendo a administração pública proceder à licitação para a contratação de leiloeiros oficiais nos termos do art. 10, § 2º da IN/DNRC 113/2010.

À consideração superior.

Brasília, 21 de março de 2012.


Daniel Silva Passos
Advogado da União

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

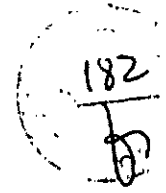
III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

¹² Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexeqüíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO Nº 084/2012/MCL/CGU/AGU

REFERÊNCIA: Processo nº 00454.000047/2012-87

Sr. Diretor,

1. Parece-me correto o entendimento que enxerga necessária a realização de procedimento licitatório para a escolha de Leiloeiro Oficial, nos termos do art. 53¹ da Lei nº 8.666, de 1993 e conforme foi defendido no PARECER Nº 048 /2012/DECOR/CGU/AGU, do Advogado da União, Daniel Silva Passos.
2. De fato, se a primeira parte do artigo 24² do Decreto nº 21.981, de 1932, permite a possibilidade de negociação do valor da comissão a ser paga ao profissional, abre-se a possibilidade de competitividade entre os interessados.
3. Sobre o assunto em comento, cumpre destacar não ter sido encontrada manifestação no repertório do Tribunal de Contas da União. Todavia, em nível estadual, no mesmo sentido da orientação sugerida, foi verificada a seguinte decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Vejamos:

"Processo nº: 724834

EMENTA: DENÚNCIA – PREGÃO PRESENCIAL – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LEILOEIRO OFICIAL – 1) ESCALA OU REVEZAMENTO DE LEILOEIRO PREVISTA NO DECRETO 21981/32 – NÃO RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 – CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR FATOR – POSSIBILIDADE DE GANHOS FINANCEIROS EM FACE DE CIRCUNSTÂNCIAS DE MERCADO FAVORÁVEIS – MODALIDADE AMPLAMENTE ADOTADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS – 2) PROJETO BÁSICO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL – QUESTÃO RELACIONADA À FASE INTERNA DO CERTAME - § 2º DO ART. 40 DA LEI DE LICITAÇÕES – DISPOSITIVO EXEMPLIFICATIVO, NÃO VINCULANTE, DE INTERPRETAÇÃO CASO A CASO – RATIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E DA IMPORTÂNCIA DA ESTIMATIVA E DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS EM PLANILHA ORÇAMENTÁRIA – INDISPENSABILIDADE (ART. 7º, § 2º, DA LEI 8666/93) – 3) OMISSÃO DO NÚMERO DA LICITAÇÃO NA PUBLICAÇÃO DO EXTRATO DO CONTRATO – CONDIÇÃO INDISPENSÁVEL PARA VALIDAÇÃO DO ATO

¹ Art. 53. O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.

² Art. 24. A taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que estabelecerem com os comitentes, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender. Não havendo estipulação prévia, regulará a taxa de cinco por cento sobre móveis, semoventes, mercadorias, jóias e outros efeitos e a de três por cento sobre bens imóveis de qualquer natureza.
Parágrafo único. Os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados.

183
D

CONTRATAÇÃO JÁ FORMALIZADA NO CASO, NOVA PUBLICAÇÃO SUPRE A FALHA ANTERIOR – IMPROCEDÊNCIA DE ITENS DENUNCIADOS – RECOMENDAÇÃO AO GESTOR.

[...]

Ao contrário do que alega o denunciante, entendo ser incompatível com o ordenamento pátrio das licitações a figura da escala ou do "revezamento" de leiloeiros por antiguidade prevista pelo vetusto Decreto 21.981/32, art. 42, vez que não se harmoniza com o princípio da igualdade entre licitantes, com o da obrigatoriedade da licitação e com o da maior competitividade possível, estabelecidos pelo art. 37, XXI da Constituição Cidadã, pelo que considero que esse dispositivo não foi por ela recepcionado. Esse é o entendimento de Helcio Kronberg, na obra Manual do Leiloeiro Público, Hemus Livraria, Distribuidora e Editora, 2004, p. 183/184.

Ademais, cumpre destacar que o critério de julgamento menor fator, se as circunstâncias de mercado revelarem-se favoráveis, pode até mesmo gerar contratações que representem ganhos financeiros ao poder público, como vem sendo o caso nas hipóteses de folha de pagamento, vales alimentação, dentre outras. A modalidade vem sendo adotada amplamente por outras entidades da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, como a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA e a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, conforme documentos de fl. 215/234."

4. Com o exposto, submeto o assunto à consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 26 de setembro de 2012.

Márcia Cristina Novais Labanca
Márcia Cristina Novais Labanca

Advogada da União
Coordenadora-Geral de Orientação do DECOR/CGU/AGU



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**



DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 034 /2013

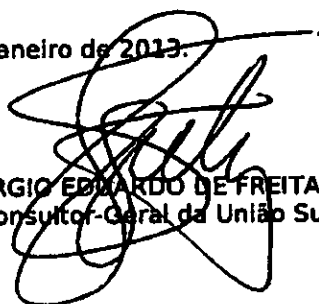
PROCESSOS N.º 00454.000047/2012-87 e 00401.000377/2012-98

INTERESSADO: CJU/RN

ASSUNTO: Necessidade de licitação para a contratação de leiloeiro oficial.

1. Aprovo o PARECER Nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU.
2. Registre-se no SISCON.
3. Comunique-se o inteiro teor da aludida manifestação e dos despachos que o aprovaram à CJU/RN, CJU/RS, CONJUR/MDIC e CONJUR/MD.
4. Após, arquivem-se os presentes autos.

Brasília, 16 de janeiro de 2013.


SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
Consultor-Geral da União Substituto