



COMUNICADO DE AUDITORIA Nº 5600277 – SRSA

UNIDADE AUDITADA: PM DE JÓIA

MUNICÍPIO: JÓIA

O presente Comunicado é um documento não conclusivo da atividade fiscalizatória contínua deste Tribunal de Contas, com o objetivo de informar situações potencialmente irregulares detectadas. Dessa forma, oportuniza-se a adoção de medidas saneadoras que forem julgadas necessárias.

Sendo uma peça pré-processual, não constitui intimação nem demanda esclarecimentos.

Ainda assim, se houver interesse do órgão em oferecer informações sobre a situação relatada ou comprovar sua regularização, pode fazê-lo por meio do protocolo eletrônico “Informações Complementares – Comunicado de Auditoria” no e-TCERS (processo eletrônico).

Registra-se ainda que, em não havendo a regularização dos fatos comunicados, a matéria poderá ser relatada em processo de contas, quando estará sujeita à análise e deliberação oportuna pelo respectivo órgão julgador do Tribunal de Contas, sendo então oportunizada a prestação de esclarecimentos.



1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este comunicado, que está sendo enviado simultaneamente ao Relator das Contas do presente exercício e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 5º da Instrução Normativa n. 06/2021 do TCE-RS, é peça informativa regulamentada pelo art. 93-A do Regimento Interno e pela Instrução Normativa n. 06/2021, e contém os seguintes achados preliminares detectados durante a atividade fiscalizatória deste Tribunal de Contas fundamentada nos arts. 31, 70 e 71 da Constituição Federal, arts. 70 e 71 da Constituição Estadual e na Lei Estadual n. 11.424/00:

2 PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E CONTRATOS

2.1 Procedimentos Licitatórios

2.1.1 Leiloeiro Oficial - escolha

Leilão Presencial 01/2023 - LEILAO DE BENS MÓVEIS

Trata-se de análise de doc. de ouvidoria que informa suposta irregularidade na escolha de pregoeiro oficial para a realização de Leilão presencial com vistas à alienação de bens móveis inservíveis da propriedade do município, nos seguintes termos:

Sou Leiloeiro Oficial. Realizei cadastro junto ao município de Jóia no início deste ano e, há alguns dias me foi solicitada documentação complementar, pois o município estaria organizando um Leilão Administrativo. Ontem, dia 04/12, tomei conhecimento que o município de Jóia publicou Edital de Leilão, com data prevista para o dia 18/12, sem publicar oficialmente um Edital de Credenciamento, que possibilitaria a ampla participação dos leiloeiros e após, como normalmente ocorre, realizar um sorteio dos leiloeiros credenciados para classificação dos profissionais. O argumento utilizado foi que o leiloeiro escolhido pelo município tem mais experiência, o que por si só se caracteriza reserva de mercado. Desta forma, solicito a este tribunal para que verifique a legalidade do procedimento administrativo, eis que a prática adotada pelos municípios nos últimos meses é de realizar Credenciamento.

Em razão da alegação do denunciante de existirem outros leiloeiros habilitados à prestação do serviço, através de contato telefônico com a servidora Rose, do setor de licitações, foi solicitado informações acerca do procedimento de escolha do Leiloeiro, sendo informado que o motivo da escolha foi a experiência e o bons serviços prestados anteriormente.

Em consulta ao site do município, constatou-se a existência do Decreto Executivo 5.460/2023, credenciando o Sr. João Antônio Cargnelutti como Leiloeiro Oficial no Leilão de Bens inservíveis do município de Jóia.

Ademais, observou-se a nomeação de Comissão de Avaliação através da Portaria 11.117/2023, sendo descrito no Edital a metodologia usada para o processo de avaliação dos bens (tabela FIPE com depreciação calculada no valor de conserto dos bens).

DO MÉRITO

Como é sabido, dispõe a Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI, que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e **alienações**



serão contratados mediante processo de licitação, assegurando-se aos concorrentes igualdade de condições.

Desse modo, a alienação de bens da administração pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, deve ser precedida de avaliação prévia e pode efetivar-se por meio de leilão. Segundo o art. 22, §5º, da Lei nº 8.666/93, leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista em seu art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação.

Já a Lei 14.133/21 - Nova Lei de Licitações (NLL) assim regulamenta o tema:

Art. 28. São modalidades de licitação:

(...)

IV - leilão;

Art. 31. O leilão poderá ser cometido a **leiloeiro oficial** ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e **regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.**

§ 1º **Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial**, a Administração **deverá selecioná-lo mediante credenciamento** ou licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados.

§ 2º O leilão será precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, que conterá:

I - a descrição do bem, com suas características, e, no caso de imóvel, sua situação e suas divisas, com remissão à matrícula e aos registros;

II - o valor pelo qual o bem foi avaliado, o preço mínimo pelo qual poderá ser alienado, as condições de pagamento e, se for o caso, **a comissão do leiloeiro designado;**

III - a indicação do lugar onde estiverem os móveis, os veículos e os semoventes;

IV - o sítio da internet e o período em que ocorrerá o leilão, salvo se excepcionalmente for realizado sob a forma presencial por comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, hipótese em que serão indicados o local, o dia e a hora de sua realização;

V - a especificação de eventuais ônus, gravames ou pendências existentes sobre os bens a serem leiloados.

§ 3º Além da divulgação no sítio eletrônico oficial, o edital do leilão será afixado em local de ampla circulação de pessoas na sede da Administração e poderá, ainda, ser divulgado por outros meios necessários para ampliar a publicidade e a competitividade da licitação.



§ 4º O leilão não exigirá registro cadastral prévio, não terá fase de habilitação e deverá ser homologado assim que concluída a fase de lances, superada a fase recursal e efetivado o pagamento pelo licitante vencedor, na forma definida no edital.

Segundo Marinês Restelatto Dotti, Advogada da União e Especialista no tema, a administração pública, quando da alienação de bens móveis ou imóveis, pode valer-se de leiloeiro oficial, desde que devidamente matriculado em Junta Comercial do estado ou do Distrito Federal, estando desobrigada de arcar com o pagamento de comissão a esse profissional em decorrência do serviço prestado (venda do bem), conforme disposto no Decreto nº 21.981/32. Compete-lhe, no entanto, observar que os leiloeiros funcionarão por **distribuição rigorosa de escala de antiguidade**, a começar pelo mais antigo. O leiloeiro que for designado para realizar os leilões, verificando, em face da escala, que não lhe toca a vez de efetuá-los, indicará à repartição ou autoridade que o tiver designado aquele a quem deva caber a designação, sob pena de perder, em favor do prejudicado, a comissão proveniente da venda efetuada. ¹

Já a comissão será suportada pelo comprador ou arrematante, observados os percentuais fixados no art. 24 do Decreto nº 21.981/32.

E prossegue a Autora:

E como se efetiva a contratação de leiloeiro oficial pela administração pública? A Lei nº 8.666/93 não dispõe, especificamente, a respeito. Já o Projeto de Lei nº 1292/1995 estabelece que se a administração pública optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, **deverá selecioná-lo mediante licitação** na modalidade pregão, adotando o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizando como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão, observados os valores dos bens a serem leiloados. O art. 24 do Decreto nº 21.981/32, que regula a profissão de leiloeiro, preceitua que a taxa de comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender, eles estabelecerem com os comitentes. Em falta de estipulação prévia, regulará a taxa de **5% (cinco por cento) sobre móveis**, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3 % (três por cento) sobre bens imóveis de qualquer natureza.

Diante da estrita observância de escala de antiguidade (Art 42 do Decreto 21.981/32) dos leiloeiros oficiais matriculados na Junta Comercial **e da não incidência de pagamento relativo à comissão** por parte da administração – ou seja, não há despesa para a administração pública no tocante à atividade desempenhada pelo leiloeiro (impossibilitando a definição de critério de julgamento da melhor proposta na licitação) – **extrai-se ser inviável a realização de procedimento licitatório** para a seleção de leiloeiro, **o que torna juridicamente possível a contratação por meio do credenciamento**, cujo fundamento legal repousa no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93.

Tal conclusão também é exposta na obra "1000 perguntas e respostas necessárias sobre licitação e contrato administrativo na ordem jurídica brasileira" ²

A profissão de leiloeiro é exercida mediante matrícula concedida pelas Juntas Comerciais do Distrito Federal e dos estados, de acordo com as disposições do Decreto Federal nº 21.981/32, que regulamenta a atividade de leiloeiro.



As Juntas Comerciais organizam a lista dos leiloeiros matriculados, classificados por antiguidade, com as anotações que julgarem indispensáveis, publicando-a em edital afixado à porta de suas sedes e no diário oficial, ou, onde este não houver, em jornal de maior circulação, durante o mês de março de cada ano, com a data das respectivas nomeações, podendo as repartições públicas requisitar a lista a qualquer tempo, para execução do disposto no art. 42 do Decreto nº 21.981/32, segundo o qual, nas vendas de bens móveis ou imóveis pertencentes à União, estados e municípios, os leiloeiros funcionarão por distribuição rigorosa de escala de antiguidade, a começar pelo mais antigo. O leiloeiro que for designado para realizar os leilões de que trata o art. 42, verificando, em face da escala, que não lhe toca a vez de efetuá-los, indicará, à repartição ou autoridade que o tiver designado, aquele a quem deva caber a designação, sob pena de perder, em favor do prejudicado, a comissão proveniente da venda efetuada.

Nas vendas de bens públicos, móveis ou imóveis, os leiloeiros cobrarão dos compradores somente a comissão sobre os bens arrematados, correndo as despesas de veiculação de anúncios e propaganda dos leilões por conta da parte vendedora (a administração pública), segundo dispõe o mencionado art. 42, §2º. Ou seja, a administração pública está desobrigada de arcar com o pagamento de comissão ao leiloeiro pela venda do bem. Tal ônus é do comprador ou arrematante, no percentual fixado no art. 24, parágrafo único, do referido Decreto.

Confira-se o dispositivo citado:

Art. 42. 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.**

§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 efetuá-los, indicará à repartição ou autoridade que o tiver designado àquele a quem deva 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. (grifamos)

Por sua vez, a nomeação do Leiloeiro Oficial também está regulamentada no Art. 71 da Instrução Normativa 52/2022 do DREI, que a seu ver permite a contratação direta.

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.



§ 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.

DO CREDENCIAMENTO

Prosseguindo os ensinamentos, prossegue a aludida autora acerca do tema ³:

O credenciamento consiste em contrato pelo qual a administração pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o poder público, a título oneroso. Encontra supedâneo na inviabilidade de competição do art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93, ou seja, trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação. Caracteriza-se pelo fato de a administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, competição excludente entre os interessados. Aplica-se a objetos em que as diferenças personalizadas (empresas ou profissionais) têm pouca relevância para o interesse público, dado o nível técnico da atividade, já regulamentada ou de fácil verificação, como ocorre, por exemplo, com os leiloeiros oficiais. Todos os interessados credenciados poderão ser contratados nas condições estabelecidas, o que inviabiliza a competição.

É vedado à administração utilizar o credenciamento para o efeito de escolher o credenciado que entenda ser o melhor para a consecução do objeto. Esse procedimento não assegura que todos serão contratados. Na verdade, quando a administração utiliza o credenciamento para contratar profissional ou empresa que se ajuste ao perfil traçado pela administração, também exclui aqueles que o desatendam, sendo este o fator desigualador que legitima o discrimen, que, de outra forma, ofenderia a isonomia. Cumpra à administração desenvolver metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal, afastando qualquer tipo de favorecimento ou privilégio, por aplicação do princípio da isonomia. No caso da contratação de leiloeiro oficial pela administração pública, requisita-se o profissional obedecendo-se, rigorosamente, a escala de antiguidade entre os credenciados para atendimento das demandas, iniciando-se pelo mais antigo, cumprindo-se, assim, os princípios da legalidade e isonomia. (grifo nosso)

Nesse sentido, processa-se o credenciamento por meio de edital de chamamento de interessados, in casu, de leiloeiros oficiais, que atendam aos requisitos previamente definidos (matrícula em Junta Comercial de estado ou do Distrito Federal), o qual, em regra, deverá estar permanentemente aberto para recebimento da documentação exigida, permitindo-se, assim, amplo e contínuo acesso de interessados às contratações da administração. Se a contratação esgota-se em período determinado, sem previsão de continuidade, não há, por evidente, razão para que a administração mantenha o chamamento permanentemente aberto.

No credenciamento compete à administração pública definir o valor da contratação, contudo, no credenciamento de leiloeiros oficiais tal obrigação não encontra aplicabilidade tendo



em vista que a administração pública está desobrigada de arcar com o pagamento de comissão a esse profissional pela venda do bem, afastando-se o caráter oneroso da relação jurídico-contratual, típico do credenciamento. O pagamento de comissão ao leiloeiro, reitera-se, é de exclusiva responsabilidade do comprador ou arrematante, observando-se os percentuais fixados no art. 24 do Decreto nº 21.981/32.

CONCLUSÃO

Em suma, de acordo com a Doutrina citada, o credenciamento caracteriza-se pela contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela administração, não havendo relação de exclusão. Para sua **legitimidade**, no entanto, devem ser observados os seguintes requisitos:

(a) **chamamento de interessados, in casu, de leiloeiros oficiais, por meio de edital**, garantindo-se igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a administração;

(b) **exigência, no edital de chamamento, de comprovação de matrícula do leiloeiro em Junta Comercial** de estado ou do Distrito Federal;

(c) estipulação, como regra, de que o edital permanecerá aberto para recebimento da documentação exigida, permitindo-se, assim, amplo e contínuo acesso de interessados às contratações da administração;

(d) **requisição do profissional com observância da escala de antiguidade entre os credenciados para atendimento das demandas, iniciando-se pelo mais antigo, cumprindo-se, assim, os princípios da legalidade e isonomia;** e

(e) não interferência, da administração, no percentual de comissão a ser pago ao leiloeiro, de exclusiva responsabilidade do arrematante do bem e em conformidade com o disposto no art. 24 do Decreto nº 21.981/32, respeitados os limites legais.

Notas

1. DOTTI, Marinês Restelatto. CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL POR MEIO DE CREDENCIAMENTO. Disponível em <https://www.ordemjuridica.com.br/opiniao/contratacao-de-leiloeiro-oficial-por-meio-de-credenciamento><Acesso em 13/12/2023>
2. PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 376-377.
3. ibidem

É o Comunicado.