



Prefeitura Municipal de Pedra Dourada
Estado de Minas Gerais
CNPJ. 18.114.215/0001-07

APRECIÇÃO DE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 145/2023
PREGÃO PRESENCIAL Nº 049/2023

OBJETO: Contratação de Leiloeiro Público Oficial para realização, incluindo a preparação, organização e condução de Leilão Simultâneo (Eletrônico e Presencial) de Bens Imóveis, que compõem a primeira etapa previstas na Lei Municipal nº 951/2023, localizados na Quadra A do Loteamento Bela Vista 2, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

Recebemos através do e-mail oficial do setor de licitações, licitacao@pedradourada.mg.gov.br, o pedido de impugnação apresentado pelo Sindicato dos Leiloeiros do Estado de Minas Gerais – SINDLEI, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ sob o nº 10.886.595/0001-88, em face dos termos do instrumento convocatório do processo em epígrafe.

Breve é o relatório:

I- DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM AS LICITAÇÕES:

Destaca-se de forma preliminar, os princípios básicos das licitações públicas, conforme trata o Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93:

*"Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da **impressoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos. " (Grifo nosso).*

O princípio da legalidade, objetiva firmar o entendimento de que o Estado é submetido à lei. Somente pode fazer o que ela autoriza ou obriga.

Com precisão, Hely Lopes Meireles (2004, página 87) conceitua o princípio da legalidade em sua concepção administrativa nos seguintes termos:

"A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. "

Conforme DI PIETRO (2008, página 64), o princípio da legalidade impõe à Administração Pública a obrigação de somente fazer aquilo que a lei (*lato sensu*) permite; situação diferente do que ocorre com os particulares, onde o princípio da legalidade tem outra conotação, mais ligada (verdadeiramente) ao princípio da autonomia da vontade, que permite ao particular fazer tudo aquilo não proibido pela lei.



Prefeitura Municipal de Pedra Dourada
Estado de Minas Gerais
CNPJ. 18.114.215/0001-07

Sobre o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cumpre trazer a lição do ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello: "O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame, como, aliás, está consignado no art. 41 da Lei 8.666/93." (In Curso de Direito Administrativo, 11ª Edição, Malheiros Editores, 1999, página 379).

Cabe ainda colacionar, o brilhante raciocínio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, acerca das infrações aos princípios da licitação: "Princípio da vinculação ao instrumento licitatório. **Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento.** (...) O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite). (...) Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos, ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que o desrespeitou." (in Direito Administrativo, 11ª Edição, Editora Atlas, 1999, página 299 e 300).

Por sua vez, o princípio do julgamento objetivo busca afastar o discricionarismo no julgamento das licitações, assim, fazendo com que os julgadores atendam ao critério fixado pela Administração, desta forma seguindo os critérios estabelecidos conforme definidos no edital.

Sobre esse tema, cabe colacionar o ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr em seu livro "Licitação Pública e Contrato Administrativo" de 2015:

"Sem embargo, o julgamento objetivo agrega-se ao instrumento convocatório, pois os critérios do julgamento nele estão previstos. Nesse desígnio, o julgamento objetivo é aquele que se dá na estrita conformidade dos parâmetros prefixados no edital. Para tanto, o instrumento convocatório não pode prestigiar critérios subjetivos. Destarte, são vedadas disposições que permitam ao órgão administrativo levar em conta distinções pessoais que provenham de seus agentes. O princípio do julgamento objetivo está adstrito também ao princípio da impessoalidade, uma vez que a licitação se conforma ao interesse público. Dessa forma, também o é à isonomia, que, em dilatado aspecto, proíbe distinções relativas à esfera pessoal de quem quer que seja. Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld preleciona que "o julgamento objetivo obrigando a que a decisão seja feita a partir de pautas firmes e concretas, é princípio voltado à interdição do subjetivismo e do personalismo, que põem a perder o caráter igualitário do certame". Na realidade, tanto o princípio do julgamento objetivo, quanto o princípio da vinculação ao instrumento convocatório se completam e ambos se encontram no princípio da isonomia, visto que constituem garantias formais dos particulares em relação à Administração Pública, fazendo com que o certame do início ao fim se deite sob os critérios claros e impessoais".

Ainda, sobre o prisma de Hely Lopes Meireles:



Prefeitura Municipal de Pedra Dourada
Estado de Minas Gerais
CNPJ. 18.114.215/0001-07

"Julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa afastar o discricionaríssimo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o que se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento (arts. 44 e 45). " (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 272).

Por breve, são essas as considerações acerca dos princípios constitucionais, que regem as licitações públicas.

II - DA TEMPESTIVIDADE

Conforme previsto na legislação vigente e no instrumento convocatório os licitantes possuem o direito de impugnar os termos do edital até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação, portanto a apresentação da impugnação pelo licitante é **TEMPESTIVA**.

III - DAS RAZÕES DA IMPUGNANTE:

O objeto da impugnação apresentada, restringe-se a contestação do critério de julgamento escolhido e constante no instrumento convocatório do procedimento licitatório em questão. Por ser breve, transcrevemos a seguir o pedido de impugnação apresentado pelo licitante:

II. Considerações Iniciais

Trata-se de um pregão presencial sob a modalidade maior percentual de repasse à administração, aferido sobre o valor de no máximo 5% (cinco por cento) obtido na comissão a ser paga pelo arrematante do bem, que tem por objeto a contratação de Leiloeiro Oficial para preparação, organização e condução de Leilão Público destinado à alienação de bens imóveis inservíveis pertencentes ao Patrimônio do Município de Pedra Dourada.

(...)

Ocorre que o edital se encontra eivado de nulidade quanto à possibilidade de repasse dos valores auferidos com a comissão paga pelo arrematante, vez que está em desacordo com a Legislação Pátria e Jurisprudência atual, necessitando urgentemente ser revisto.

Primeiramente, salienta-se que conforme previsão do parágrafo único do art. 24 do Decreto nº 21.981/32, os compradores (arrematantes) pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados;

(...)



Prefeitura Municipal de Pedra Dourada
Estado de Minas Gerais
CNPJ. 18.114.215/0001-07

Ou seja, de acordo com o texto do artigo supracitado, somente a comissão paga pelo Comitente/Administração Pública é passível de negociação. A comissão paga pelo Arrematante/comprador DEVERÁ SER OBRIGATORIAMENTE 5% SOBRE QUAISQUER BENS ARREMATADOS, razão pela qual não poderá ser alvo de disputa para saber quem irá ofertar o menor percentual de comissão, como é solicitado no edital.

Ainda sobre a ilegalidade de se exigir comissão diversa sem observância ao percentual de 5%, deve-se observar a Instrução Normativa DREI nº 72 de 20 de dezembro de 2019 que dispõe sobre o processo de concessão de matrícula, seu cancelamento e a fiscalização da atividade de Leiloeiro e dá outras providências.

(...)

A vista disso, a Junta Comercial de Minas Gerais – JUCEM, responsável pela fiscalização da atividade do leiloeiro em sua respectiva unidade federativa, enviou um Ofício Circular GAA/03/2011, notificando todos os Leiloeiros Oficiais registrados no Estado, quanto a ilegalidade da cobrança de valor diverso ao de 5% de comissão, sob pena de suspensão, conforme dispõe o art. 70, II, “a” da IN DREI/72/2019, Vejamos:

(...)

Além do critério de julgamento ser contrário às normas e jurisprudências atuais, é necessário mencionar também que o ato de exigir repasse de comissão legalmente garantida ao leiloeiro, constitui uma hipótese de enriquecimento ilícito, além, claro, de evidente forma de obstruir a competitividade da licitação, restringindo a participação dos licitantes.

O enriquecimento ilícito é caracterizado pela transferência de bens, valores ou direitos, de uma pessoa para outra, quando não caracterizada uma causa adequada para a Administração Pública, o enriquecimento é tratado pela Lei 8.429/1992 e constitui ato de improbidade administrativa, podendo o agente público responder pelos danos causados.

(...)

Neste sentido, constata-se que os itens do edital que determinam que o critério de julgamento das propostas será o “MAIOR PERCENTUAL DESCONTO” é NITIDAMENTE IRREGULAR, já que o edital pretende negociar o inegociável, vez que somente a comissão paga pelo Comitente (Administração Pública) é passível de transação.

Destarte, fica clara a ilegalidade de se exigir repasse e da comissão paga pelo arrematante ao leiloeiro, sendo que o leiloeiro, compelido a aderir a referido critério, estaria se sujeitando a suspensão e eventualmente ao cancelamento de sua matrícula pela Junta Comercial e a Administração Pública, ao exigir repasse de comissão, poderá incorrer em enriquecimento ilícito.”

IV - DA FUNDAMENTAÇÃO:



Prefeitura Municipal de Pedra Dourada
Estado de Minas Gerais
CNPJ. 18.114.215/0001-07

De forma preliminar, destacamos que a Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal 14.133/2021, trouxe como um dos pontos de inovação em relação a Lei Federal nº 8.666/93 a possibilidade de leilão para alienação de bens imóveis da Administração Pública, conforme previsto em seu Art. 6º, veja-se:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

Destaca-se que o subscritor do edital, ao realizar a pesquisa na jurisprudência e visando a obtenção da proposta mais vantajosa para administração pública municipal, estabeleceu um critério de julgamento de MAIOR DESCONTO, o qual será repassado em pecúnia pelo licitante vencedor ao erário. Tal critério se encontra em estrita conformidade com a legislação vigente, bem como com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, haja vista que a remuneração do leiloeiro constitui direito disponível, vejamos:

“
[...]

Essa corrente, capitaneada por esta Corte, entende que a licitação é impositiva para a escolha do leiloeiro. Assim, seria 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 ao fundamento de que (i) essa prática configura reversão dos ganhos para otimização das ações do ente licitante, (ii) a remuneração do leiloeiro prevista no artigo 24, parágrafo único, do Decreto n.º 21.981/32 constitui direito disponível, porquanto tal profissão submete-se às leis de mercado e, logo, subsumiria o contrato às peculiaridades dessas leis, (iii) a escolha pelo critério de escala ou revezamento com base em lista de antiguidade é assimétrica à CRFB, (iv) o modelo de contratação em pauta representa ganhos financeiros ao poder público.

Vejamos nesse sentido trecho in litteris da fundamentação do acórdão deste Tribunal.

[...]

Em que pesem os Órgãos Técnicos desta Casa e o MPTC apontarem que a SEPLAG violou o disposto no §1º do art. 45 da Lei 8.666/93, ao criar um novo tipo de licitação “menor fator” – que consiste na oferta de porcentagem sobre o repasse recebido pelo leiloeiro do arrematante do bem –, entendo que a hipótese encontra-se em consonância com os princípios básicos da Administração Pública.

A uma, porque esse critério objetivo denominado menor fator – calculado com referência em um percentual de repasse, contido nas propostas comerciais dos participantes e que consiste na transferência à SEPLAG de determinado valor sobre a



Prefeitura Municipal de Pedra Dourada
Estado de Minas Gerais
CNPJ. 18.114.215/0001-07

remuneração de 5% obtida pelo leiloeiro no leilão – não configura lucro sobre o serviço do leiloeiro, senão uma reversão dos ganhos para otimização das ações da SEPLAG.

O direito dos leiloeiros ao recebimento da taxa de comissão paga pelos arrematantes está previsto no parágrafo único do art. 24 do Decreto n. 21.981/32, que regula a profissão de leiloeiro em todo o território nacional. Tal dispositivo estabelece que “os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados.”

Observa-se que a comissão paga pelos arrematantes ao leiloeiro é de, obrigatoriamente, 5% (cinco por cento) sobre o valor arrematado. Logo, não há margem para nenhum tipo de acordo entre o leiloeiro e o arrematante acerca do quantum da taxa de comissão que melhor lhes aprouver.

A duas, porque de acordo com a nota técnica emitida pela Diretoria Central de Logística e Serviços Gerais da SEPLAG, às fl. 190/234, que elucida a necessidade de contratação de leiloeiro oficial, “aquele participante cujo fator calculado for o menor, será considerado o vencedor que firmará, com a SEPLAG, contrato de prestação de serviços com prazo determinado”, sendo que o valor a ser decotado da remuneração do leiloeiro será transferido para a SEPLAG, em conta identificada no Tesouro Estadual, cuja quantia será revertida para melhoria de processos de gestão e demais ações correlatas, além de investimentos de novas tecnologias para a modernização das ações da Secretaria.

Logo, repita-se, a quantia a ser entregue à SEPLAG não configura lucro sobre o serviço do leiloeiro, mas uma reversão dos ganhos para otimização da infraestrutura e condições de execução de suas atividades.

Vale dizer que a profissão de leiloeiro é atividade econômica e, como tal, está sujeita às chamadas “leis de mercado”, pelo que, entendo, revela-se possível a análise da questão sob esse enfoque. A remuneração do leiloeiro é direito disponível e essa disponibilidade pode ser utilizada para adequação dos contratos às características do mercado específico. Ou seja, se, deflagrado o edital, acorrerem interessados suficientes a configurar-se ampla competitividade inerente aos procedimentos licitatórios, mesmo com a adoção da hipótese do “menor fator”, não vislumbro mácula ao regime nacional das licitações.

As contratações destes serviços pela SEPLAG demonstram-se atraentes aos leiloeiros, mesmo com a redução da comissão, o que se comprova pelo número de participantes (6) que se apresentaram para proposta de preço, conforme ata do pregão de fl. 77/79 e documentos de fl. 80/82.

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



Prefeitura Municipal de Pedra Dourada
Estado de Minas Gerais
CNPJ. 18.114.215/0001-07

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. 215/234.10.

Na decisão ora recorrida, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator recorreu ao julgado supracitado e acrescentou:

Perfilho do entendimento esposado no voto retromencionado, do Conselheiro Sebastião Helvécio, por considerar pertinentes os esclarecimentos prestados pela SEPLAG.

Na verdade, essa constatação se perfaz na medida em que existem duas relações com regimes distintos: aquela que vincula o leiloeiro ao arrematante, regida pelo disposto no artigo 24 do Decreto nº 21.981/32 e que restará preservada; e outra, que decorre exatamente da possibilidade de o leiloeiro dispor de parte de sua remuneração para adequar as características do mercado específico, como bem explica o Conselheiro Sebastião Helvecio.

Em outras palavras, transigir sobre parte desse percentual em favor da Administração, sob essa premissa, encontra guarida no Ordenamento Jurídico.

Até porque, no presente caso, com o objetivo de garantir o cuidado com a coisa pública, a Administração se responsabiliza por grande parte das atividades do leiloeiro.

Por isso, como forma de compartilhamento das despesas, parte da comissão auferida pelo leiloeiro oficial pode ser repassada à Administração.

Reputo, assim, que não cabe razão aos denunciante

*Expostas as correntes doutrinárias e jurisprudenciais sobre a matéria, esta Unidade Técnica revê seu entendimento inicial – quando concluiu à fl. 150 dos autos do processo de n.º 863.124 pela afronta e consequente violação ao sistema remuneratório do leiloeiro em face do disposto nos subitens 6.1.6, 6.1.6.1 e 12.2 do Pregão Presencial n.º 01A/2012 promovido pela SEPLAG/MG, que previram a disposição ao poder público de parte da comissão paga pelo comprador – para filiar-se à 3ª corrente, não somente por anuir às razões jurídicas sobredeclinadas, **mas fundamentalmente por avaliar que o artigo 42 do Decreto n.º***



Prefeitura Municipal de Pedra Dourada
Estado de Minas Gerais
CNPJ. 18.114.215/0001-07

21.981/32 não foi recepcionado pela ordem constitucional inaugurada com a CRFB de 1988, o que resulta na necessidade de licitação e, por conseguinte, na possibilidade de a comissão do leiloeiro admitir redução.

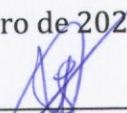
*Nesse aspecto merece trazer à tona os fundamentos jurídicos constantes do parecer n.º 048/2012/DECOR/CGU/AGU proferido pela Consultoria Geral da União, órgão da Advocacia Geral da União – AGU, as quais se somam às deste Tribunal e se contrapõem frontalmente as alegações do recorrente ao concluir que a Administração Pública deve licitar a contratação de leiloeiros oficiais, o que resulta na tese de que taxa de comissão de 5% prevista no artigo 24, parágrafo único, do Decreto n.º 21.981/32 **constitui teto de remuneração, suscetível de redução numa disputa**” Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Diretoria de Matérias Especiais – Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação Autos nº 898.691 Apenso de nº 863.124 **(Grifo Nosso)***

Ademais importa destacar que o Município de Pedra Dourada já utilizou o critério de julgamento em questão em procedimentos anteriores para contratação de leiloeiros, resultando em uma obtenção de propostas satisfatórias para administração pública municipal, atendendo a todos os princípios que regem as licitações públicas. Desta forma, resta demonstrado que as regras editalícias se encontram revestidas de legalidade e não merecem ser retificadas.

VI - DA DECISÃO

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a impugnação ora apresentada, mantendo incólume as regras estabelecidas no Edital Convocatório.

Pedra Dourada/MG, 04 de dezembro de 2023.



Igor Vaz Carrara da Cruz
Pregoeiro Oficial