



## PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº. 082/2022  
Tomada de Preços 008/2022

Objeto da Licitação: Contratação de empresa que fornecerá recursos de tecnologia da informação visando à promoção e divulgação de leilões públicos eletrônicos por meio de plataforma de transação via web, para venda de bens móveis do município de Lajeado Grande/SC.

### 1 – SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação ao edital de tomada de preço 008/2022 do município de Lajeado Grande/SC apresentado por Giancarlo Peterlongo Lorenzini Menegotto, sustentando em síntese a ilegalidade do ato por servidor nomeado como leiloeiro, pois trata-se de função exclusiva de leiloeiro oficial.

Entretanto, os argumentos apresentados encontra suporte na legislação em vigor e nos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, conforme passam a ser tratados individualmente.

### 2 – DO MÉRITO

#### I – Ilegalidade do ato por servidor nomeado – função exclusiva de leiloeiro oficial

Inicialmente o município deixa cristalino que o objetivo da municipalidade é a contratação de plataforma visando a promoção e divulgação de leilões públicos e não a contratação de leiloeiro oficial.

Dito isso, não procede o argumento de que somente podem realizar leilões os leiloeiros oficiais.

Em se tratando de leilão promovido pelos órgãos públicos, esta regra não se aplica, havendo expressa previsão legal dispendo sobre a matéria.

Ou seja, para realizar leilões, a administração pública tem a possibilidade de realizar os mesmos tanto por leiloeiro oficial, quanto por servidor público nomeado para o ato.

O primeiro é o leilão comum, onde a escolha para a realização do ato recai em leiloeiro oficial, cuja profissão é regulada pelo Decreto n. 21.981/32. O segundo é o leilão administrativo, quando há opção pela realização do ato por



servidor público designado pela administração pública, o qual é regulado pelas disposições da Lei 8.666/93.

A previsão específica está contida no artigo 53 da Lei nº 8.666/1993, o qual concedeu a prerrogativa de a Administração optar por realizar leilão por meio de Leiloeiro ou por Servidor designado para tanto, nos seguintes termos:

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

Portanto, não é obrigatória a contratação de leiloeiro oficial, sendo legal a realização do leilão por servidor público designado pela administração.

No caso da administração pública optar pela realização de leilão administrativo, operado por servidor público designado para a função, o que se exige é que ocorra o ato da nomeação de servidor por parte da administração pública, para a realização do leilão.

Importante salientar, inicialmente, que o artigo 53 da Lei n. 8.666//93 não foi revogado pela Lei n. 13.138/2015, tendo em vista que o artigo trata da modalidade de licitação “leilão” e, efetivamente, permite que haja a designação de servidor público para a função.

Ou seja, quando ocorre a designação de servidor público para desempenhar a função de leiloeiro, a previsão de exclusividade contida no Decreto n. 21.981/32 conferida aos leiloeiros oficiais resta afastada, não existindo irregularidade e nem vedação a essa designação.

Em se tratando especificamente sobre a realização de leilão para a alienação de bens inservíveis da Administração Pública, a Lei n. 8.666/93 não prevê expressamente o procedimento a ser adotado.

Em razão disso, conforme ponderação de Matheus Carvalho, o procedimento “deve obedecer a realização do certame a todos os princípios e regras definidos na Lei 8.666/93, sendo a procedimentalização regulada pelo Direito Comercial”.<sup>1</sup>

Importante frisar que, quando ocorre a nomeação de servidor público para a função, a alienação dos bens pela modalidade leilão dispensa até mesmo a comissão de licitação, porque a lei não estabelece esta necessidade dispondo apenas que o ato pode ser realizado por servidor designado pela Administração.

<sup>1</sup> CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo, 7. ed., Salvador, JUSPODIVM, 2020.



Esta situação se justifica porque, nos termos do artigo 22, § 5º da Lei das Licitações, a modalidade "leilão" é caracterizada como simplificada. Nas palavras de Marçal Justen Filho, o leilão se caracteriza pela concentração, em uma única oportunidade, de diversos atos destinados à seleção da proposta mais vantajosa.

No que diz respeito à atividade de leiloeiro, no caso de ser nomeado servidor público, a lei não estabelece qualquer definição ou exigência no que diz respeito aos requisitos para referida atividade.

Entretanto, ainda que não existam critérios preestabelecidos na norma legal, é aconselhável que se atribua o múnus público a um servidor que reunir experiência, habilitação técnica ou conhecimento, que o possibilite a exercer tal atribuição de acordo com os princípios da eficácia e da eficiência.

A realização do leilão administrativo (realizado por servidor público) tem amparo da doutrina:

*"Particularmente, acreditamos sim possível que tais entes da Federação realizem essa modalidade de leilão. A regulamentação da carreira específica estaria abrangida pela autonomia administrativa do ente, que pode conceber cargo e regime jurídico próprio a seus servidores, com as peculiaridades necessárias ao exercício do encargo (como faz no caso dos médicos, advogados, contadores, entre outros, que participam de seu quadro específico). Bem assim, respeitando as diretrizes gerais apontadas pelo legislador federal, os entes da federação têm total competência para estipular procedimento para a seleção através do leilão" (CHARLES, Ronny. LEIS DE LICITAÇÕES PÚBLICAS COMENTADAS. Editora Juspodivm, 2 edição, 2009, p. 249).*

Neste sentido, o corpo técnico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ao analisar representação oferecida pelo SINDILEISC contra o Município de Caibi (Processo REP 13/00665910), afastou a alegação de que o Município teria de contratar leiloeiro público oficial do Estado de Santa Catarina e da possível usurpação de função pública, nos seguintes termos:

*"Em que pesem os argumentos lançados pelo Representante com relação ao exercício irregular da atividade da leiloaria pública oficial, não se verificou a irregularidade apontada."*



*"Estabelece o art. 22, § 5º c/c o art. 19, da Lei nº 8.666/93, que o leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens imóveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação e a teor do art. 53, caput, da Lei nº 8.666/93 o leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração – leilão administrativo.*

*"De fato, se a Administração tivesse optado pelo leilão a ser realizado por leiloeiro oficial, a contratação do leiloeiro deveria ser feita segundo os moldes ditados pelo art. 42 do Decreto nº 21.981/32, com redação alterada pelo Decreto nº 22.427/33, combinado com o Decreto nº 1.800/96, com a Instrução Normativa do Departamento Nacional do Registro do Comércio nº 64/97 e, por fim, com a Resolução nº 1/97, do Plenário da Junta Comercial. É que a contratação do leiloeiro (profissional devidamente habilitado), não admite competição e deve ser feita diretamente com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93, uma vez que devem ser observadas regras próprias, mais especificamente a escala de distribuição por antiguidade, começando pelo mais antigo, competindo à Junta Comercial indicar qual o leiloeiro a ser contratado.*

*"Ao contrário, no caso em análise, a Administração optou pelo Leilão administrativo, nomeando um servidor público para conduzir o certame. No preâmbulo do instrumento convocatório observa-se que o Município realizará o leilão:*

*"(...) devidamente assessorado pela empresa Mais Ativo Intermediação de Ativos Ltda. (SUPERBID), contratada para prestar serviços de assessoria em vendas de ativos considerados inservíveis, conforme Contrato nº 12412012. Todo o processo de realização do leilão será acompanhado pela comissão especial formada pelos servidores CASSIANE PIGNAT BEILKE matrícula 8573-1 MELANIA PIROCA-matrícula 8589-8 RUBENS RODRIGUES DINIZ matrícula 8587-1 estes sob a presidência do primeiro, nomeada pelo Decreto nº 004/2013, conforme dispõe o art. 43, parágrafo 4º e art. 51 da Lei Federal 8.666 de 1.993.*

*"O leilão será cometido ao Servidor Municipal acima descrito, em conformidade com o que dispõe o artigo 53, da Lei 8.666/1993 e suas modificações posteriores e será regido pelas disposições que seguem.*

*"A Instrução, a fim de obter mais informações, ainda visitou o site da Unidade, no qual obteve o Decreto nº 004/2013, que indica a Senhora Cassiane Pignat Beilke, como leiloeira (fl.21).*





Portanto, o que se conclui é que a opção por leiloeiro oficial ou administrativo é faculdade da administração pública, enquadrando-se na seara do poder discricionário da autoridade competente, a qual é autorizada expressamente pela lei, cabendo a ela avaliar qual das hipóteses melhor atende aos interesses públicos.

## **II – Da contratação de plataforma visando a promoção e divulgação de leilão**

Em relação à alegação da ilegalidade de contratação de empresa visando à promoção e divulgação de leilões públicos eletrônicos por meio de plataforma de transação via web, verifica-se que não há vedação na legislação em vigor.

A participação ou a contratação de empresa de visando à promoção e divulgação de leilões públicos eletrônicos por meio de plataforma de transação via web, possibilita a mais ampla participação dos interessados, com vantagens para a administração pública.

Essa contratação de “plataforma de venda” especializada para realização do leilão eletrônico se justifica uma vez que não seria razoável exigir que pequenos Municípios, adquirissem equipamentos de informática de ponta ou *softwares* específicos e contratassem pessoal especializado para a realização de um procedimento que ocorre não mais do que uma ou duas vezes por ano, as vezes nem isso.

Na atualidade, onde todo o sistema econômico é controlado e operado pela tecnologia, a contratação de um sistema eletrônico para divulgação dos leilões dos órgãos públicos possibilita ampla divulgação em todo o território nacional, permitindo que pessoas físicas ou jurídicas interessadas, dos mais diversos lugares, possam virtualmente tomar conhecimento do ato de alienação, dos bens a serem leiloados, bem como promove a ampliação do leque de possíveis interessados na arrematação dos bens, o que atende ao interesse público e está em consonância com os princípios basilares da administração pública, que são a impessoalidade, a publicidade, a moralidade e a eficiência.

A questão da contratação de empresa de assessoria por parte do município, para auxiliar na divulgação do leilão e na participação dos interessados, também foi mencionada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na mesma representação oferecida pelo SINDILEISC contra o Município de Caibi (Processo REP 13/00665910), acima referida, através da qual referido Tribunal



admitiu a participação da empresa nas atividades de fornecer o sistema que auxilia o leiloeiro nomeado, constando a seguinte observação:

*"Portanto, tem-se que a servidora municipal, juntamente com a comissão de leilão, serão encarregados do procedimento da licitação, aprovando os lances, analisando as dúvidas etc..., **sendo atribuídas à empresa** Maisativos Intermediação de Ativos Ltda. (que utiliza o nome fantasia Superbird) **apenas as atividades de fornecer o sistema que permite a realização do leilão** (portal superbid para recebimento de lances), receber o valor correspondente a 10% sobre o valor da arrematação e assessorar o leiloeiro, com a ressalva de que não será analisada a regularidade da prestação de serviços de assessoria na realização de leilão, na medida em que a matéria não foi objeto de impugnação na presente representação." (Relatório Técnico da Diretoria de Controle de Licitações e Contratações do TCE-SC, fls. 247-251).*

Portanto, considerados estes argumentos e fundamentos, constata-se que não há qualquer ilegalidade na contratação de plataforma para auxiliar na realização de leilão por servidor público designado.

Ao contrário, trata-se de opção legalmente permitida ao administrador público, na busca do atendimento dos princípios constitucionais que regem a administração pública, especialmente o da eficiência, já que o resultado dos leilões com a participação de referidas empresas evidentemente é bem superior aos atos realizados somente na esfera local, por meio de leilão presencial, pela maior divulgação e ampliação do número de interessados e participantes no ato da alienação dos bens públicos.

Neste sentido, é importante aqui citar o entendimento da Juíza CRISTINE SCHUTZ DA SILVA MATTOS, no **MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5000041-89.2019.8.24.0059/SC**, tendo como **IMPETRANTE**: DANIEL ELIAS GARCIA e **IMPETRADO**: PREFEITO - MUNICÍPIO DE ÁGUAS DE CHAPECÓ/SC - ÁGUAS DE CHAPECÓ, o qual foi por ela indeferido na data de 14/04/2020, com os seguintes fundamentos, decisão essa que se anexa em sua integralidade ao presente parecer. (doc. anexo)

*"Vê-se, portanto, que a Administração Pública Municipal, embora tenha aberto licitação para a contratação de empresa especializada em serviços de tecnologia da informação, assim o fez para adquirir sistema para o desempenho dos mecanismos necessários a realização de leilão público eletrônico via web, sem contudo conferir à empresa vencedora a atribuição das respectivas atividades inerentes ao leiloeiro, as quais ficaram reservadas ao leiloeiro administrativo, a ser nomeado por meio de Decreto Municipal, para o cometimento do leilão.*



Dito de outra fora, tem-se que o Município de Águas de Chapecó/SC ao mesmo tempo em que optou em promover o leilão de bens móveis mediante atuação de servidor público - afastando a incidência do Decreto-Lei n. 21.981/32 -, adotou (através do edital licitatório tisdado) em efetivar a contratação de empresa especializada para o fornecimento de plataforma tecnológica para desempenhar o procedimento licitatório afeto ao leilão eletrônico.

Os serviços ora licitados - destinados à contratação de empresa para fornecer os recursos de tecnologia da informação exigidos para a execução do leilão eletrônico -, ao contrário do argumentado pela parte impetrante, não tem o condão de mascarar a prática de atividades privativas da Leiloeira Pública.

Pois, conforme se infere do edital impugnado e alhures frisado, o objeto licitado em nada usurpa as atribuições específicas e inerentes ao leiloeiro (seja ele oficial ou administrativo), uma vez que se limita a contratação de empresa especializada no fornecimento de recursos tecnológicos da informação destinada à promoção e divulgação de leilão público eletrônico, por meio de plataforma de transação via web....

Sob este enfoque, sem que o objeto do certame impugnado caracterize usurpação da função de leiloeiro, na forma prevista no Decreto-Lei n. 21.981/32, não há que se falar em ofensa a direito líquido e certo da parte impetrante, estando o edital impugnado em sincronia com a Legislação Nacional e a Carta Constitucional.

À luz do exposto, **DENEGO A SEGURANÇA** e, por consequência, **DECLARO EXTINTO** o processo com resolução do mérito, na forma do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

### **III – Da impossibilidade de pessoas jurídicas ou empresas de tecnologia participar das atividades de leilão – exercício ilegal da atividade de leiloeiro.**

No que se refere à alegação de que pessoas jurídicas não podem participar do certame licitatório que tem por objeto assessoramento em leilão, o argumento não procede.

O objeto do leilão está devidamente esclarecido no edital, pois o que a administração pública busca é a contratação de empresa para o fornecimento de plataforma eletrônica, com o objeto social devidamente identificado com a finalidade de assessoria buscada pelo ente público, o que a qualifica para a participação do certame.

Importante observar que a atualização da Instrução Normativa n. 72, de 2019, ficou devidamente esclarecido, em seu artigo 55, que é legalmente permitida a atuação de empresas organizadoras de leilões, sendo a responsabilidade pelo ato do leilão em si acometida ao leiloeiro, mas não a logística que o envolve, que pode contar com a participação, colaboração ou assessoria de empresa que possua tecnologia para tal.



Sobre este aspecto, é importante observar que a legislação que regulamenta a atividade de leiloeiro oficial no Brasil (Decreto 21.981/32), não contém qualquer norma proibitiva para a celebração de parcerias ou contratação de terceiros (empresas), que poderão auxiliar na organização, divulgação e realização dos leilões.

Ou seja, não há na lei qualquer vedação à assessoria nas atividades acessórias e complementares do leilão. Por esta razão, inexistente proibição para que a administração pública contrate empresa com expertise e tecnologia que permitam realizar a gestão logística, como forma de auxiliar na realização dos leilões, desde que exista a figura do leiloeiro nomeado exercendo a função pública.

Assim, a função de leiloeiro é desempenhada pelo servidor nomeado pela administração pública. As atividades de logística e assessoria é que são desempenhadas pela empresa de tecnologia contratada, o que define como legal as atividades exercidas pela empresa, não se constituindo em exercício ilegal da profissão de leiloeiro pela mesma e tampouco pelo servidor público, já que este é devidamente nomeado, nos termos da legislação em vigor.

#### **IV – Lei 13.138/2015 – Competência exclusiva dos leiloeiros para venda em hasta pública ou público pregão**

A fundamentação utilizada, de que a lei 13.138/2015 teria estabelecido exclusividade para os leiloeiros vender, em hasta pública ou público leilão, inclusive por meio da rede mundial de computadores não atinge a situação em que a administração pública efetua a nomeação de funcionário para a realização do leilão e contrata empresa detentora de tecnologia que emprega os meios auxiliares para o ato da venda.

A possibilidade de nomeação de servidor público já está devidamente fundamentada no item “I” acima, pois existe previsão na própria lei 8.666/93.

E, em relação à empresa detentora de tecnologia que serve de meio para auxiliar ao leiloeiro nomeado pelo ente público, não caracteriza usurpação da competência dos leiloeiros, tendo em vista que o ato do leilão, no caso do edital expedido pelos órgãos públicos, é realizado pelo leiloeiro nomeado, inexistindo qualquer ilegalidade em relação a isto.

### **3 - CONCLUSÃO**

Em conclusão, como se pode verificar nos argumentos e fundamentos acima apresentados, nenhuma das justificativas constantes na impugnação encontra



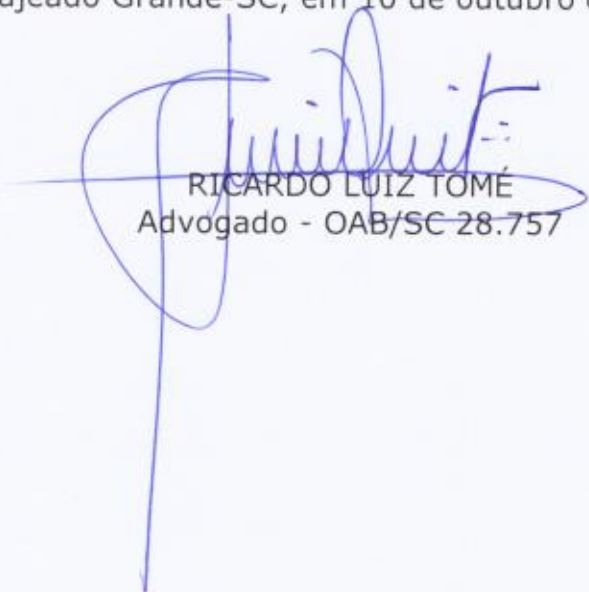


suporte na legislação em vigor, razão pela qual entendo ser legal a contratação das empresas de fornecimento de recursos de tecnologia da informação, visando à promoção e divulgação de leilão público por meio de plataforma de transação via *web*.

Diante do exposto, opino pela rejeição da impugnação apresentada pelo Sr. Giancarlo Peterlongo Lorenzini Menegotto, determinando a manutenção do edital em todos os seus termos originais.

É o parecer que submeto à apreciação da autoridade superior.

Lajeado Grande-SC, em 10 de outubro de 2022.

  
RICARDO LUIZ TOMÉ  
Advogado - OAB/SC-28.757