



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LEILÃO E O CREDENCIAMENTO DE LEILOEIRO PÚBLICO COMO HIPÓTESE DE
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Juliana Sevidanes de Araújo

Rio de Janeiro
2020

JULIANA SEVIDANES DE ARAÚJO

LEILÃO E O CREDENCIAMENTO DE LEILOEIRO PÚBLICO COMO HIPÓTESE DE
INEXGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Artigo científico apresentado como exigência de
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* em Dir. Administrativo da Escola da
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Maria Carolina Cancellata de Amorim

Ubirajara da Fonseca Neto

Rio de Janeiro

2020

LEILÃO E O CREDENCIAMENTO DE LEILOEIRO PÚBLICO COMO HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Juliana Sevidanes de Araújo
Graduada pela Universidade Estácio de Sá.
Advogada e Leiloeira Pública Oficial.

Resumo – o presente artigo científico trata da figura do Leiloeiro Público Oficial e a sua forma de contratação na Administração Pública através do sistema de credenciamento. A profissão de Leiloeiro Público surgiu no Brasil no ano de 1932 através do Decreto Federal nº 21.981 durante o governo de Getúlio Vargas. Nos termos do referido decreto federal, ainda vigente, a contratação do profissional da leiloaria deverá ser feita através de uma lista de antiguidade, não sendo recepcionada pela CRFB/88 por ir de encontro aos princípios da isonomia e competitividade. O sistema de credenciamento tem sido adotado cada vez mais nas contratações públicas, nele, ao contrário das demais modalidades de licitação, não há competição entre os licitantes, todos são credenciados de acordo com os termos do edital após cumprirem os requisitos de habilitação. Ocorre que, o referido sistema, embora já reconhecido pela doutrina e jurisprudência carece de previsão legal. Assim, o presente trabalho visa esclarecer pontos acerca da profissão do Leiloeiro Público e como efetivamente o mesmo deve ser contratado pela Administração Pública.

Palavras-chave – Direito Administrativo. Leiloeiro Público. Inexigibilidade de Licitação. Credenciamento. Administração Pública.

Sumário – Introdução. 1. O surgimento do leilão e sua profissionalização no Brasil através do Decreto Federal nº 21.981/32. 2. Inexigibilidade de licitação através do credenciamento. 3. Contratação do leiloeiro pela Administração Pública Direta e Indireta. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda, além da inexigibilidade de licitação através do credenciamento, a figura do Leiloeiro Público. O objetivo é dar maior abrangência à forma de contratação de Leiloeiro Público pela Administração Pública através do credenciamento.

Para tanto, traz-se a figura do Leiloeiro através de um estudo do Decreto Federal nº 21.981 de 1932, ditado por Getúlio Vargas há 87 anos atrás.

A inexigibilidade de licitação nasceu da premissa de sua inviolabilidade pela falta de competição entre os licitantes. O fato de não haver competição entre os concorrentes não exclui o dever da Administração Pública de garantir a contratação mais vantajosa pautada não só no princípio da legalidade, como, também, nos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

Para maior compreensão, utiliza-se como base posições jurisprudenciais e doutrinárias de modo a debater o credenciamento, que não possui amparo na Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666 de 1993. Inicia-se o primeiro capítulo apresentando historicamente a figura do Leiloeiro Público e as peculiaridades do Decreto Federal 21.981 de 1932 que regula a profissão em todo território nacional.

É contextualizado o procedimento de credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação através de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais.

O terceiro capítulo compara o credenciamento como hipótese a tornar mais eficaz a contratação de Leiloeiro por entes públicos em paralelo com o Projeto de Lei nº 175 de 2017, em trâmite no Senado Federal.

Como visto, o tema ora apresentado, apesar de sua extrema relevância, carece de diversidade de abordagens, sendo necessário um desenvolvimento específico e restrito através do método qualitativo.

Salienta-se que, mediante pesquisa exploratória, o aprofundamento do objeto em questão será com base em doutrinas, leis e jurisprudências, além de experiências profissionais, no intuito de demonstrar não só a parte teórica como a prática.

1. O SURGIMENTO DO LEILÃO E SUA PROFISSIONALIZAÇÃO NO BRASIL

O leilão teve seu início há 500 a.c, no Império Romano. A primeira ideia de leilão surgiu através da disputa entre homens para “compra” de mulheres para fins matrimoniais.¹

Na Roma antiga, ao voltarem de suas batalhas, os soldados realizavam leilões dos materiais conquistados, em zonas de fronteira. Eram leiloados objetos de arte, armas, gado e até prisioneiros que eram feitos de escravos.

Em 193 d.c, foi promovido leilão do trono imperial de Roma em praça pública. A disputa pelo trono foi dada “por meio de lances na forma de donativos a guarnição pretoriana acuartelada nas proximidades de Roma”. O trono foi disputado por Marco Dídio Severo Juliano e Flávio Sulpiciano, que tentava ser proclamado imperador. Juliano ganhou a disputa pagando 50 mil sestércios, antiga moeda romana, a cada membro da guarda pretoriana, sendo proclamado imperador de Roma, o ato foi retratado no filme “A queda do Império Romano”.²

¹ AVILA JUNIOR, Celso Jaloto. Leilões: *História, suas Dinâmicas, e Psicologias*. Disponível em: <<http://www.assessoriaagropecuaria.com.br/noticia/2016/11/17/leiloes-historia-suas-dinamicas-e-psicologias-cap-1-a-origem-dos-leiloes>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

² BOTELHO, Jota. *O Leilão do Império Romano*. Disponível em: <<https://jornalgnn.com.br/historia/quando-o-imperio-romano-foi-vendido-a-preco-de-banana/>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

Na França, em 1953, surge a figura do meirinho leiloeiro, um funcionário público responsável pela avaliação, negociação e venda de todos os bens deixados por morte ou executados na justiça.

Em 19 de Outubro de 1932 durante o governo Getúlio Vargas a profissão de Leiloeiro é regulamentada no Brasil através do Decreto Federal nº 21.981.

O leilão é a disputa através de lances, com a finalidade de se adquirir bens, sendo o vencedor aquele que der o maior lance. Sob a ótica do Leiloeiro Público Oficial, Hércio Kronberg³, “o leilão nada mais é do que uma proposta de contrato de venda, comutativo, consensual, solene, oneroso, feito ao público, à pessoa que melhor lance oferecer, de maneira incondicional, irrenunciável e irretroatável”.

Nos termos da legislação em vigor⁴, a função do Leiloeiro consiste na venda em hasta pública ou em público pregão, dentro de suas casas ou foras delas, inclusive por meio da rede mundial de computadores, de tudo que, por autorização de seus donos, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de joias e warrants de armazéns gerais.

Segundo Maria Sylvania Zanella Di Pietro⁵ os leiloeiros são classificados como particulares em colaboração com o poder público, são pessoas físicas que prestam serviços para o estado, sem vínculo empregatício, através da delegação do poder público. Ademais, os leiloeiros exercem a função em seu nome, porém sob fiscalização do Poder Público, a comissão do Leiloeiro é paga pelo arrematante, e não pelo Poder Público.

A matrícula de Leiloeiro é concedida pelas Juntas Comerciais dos Estados da Federação. Para ser Leiloeiro Público o interessado deverá ser cidadão brasileiro, estar em gozo dos direitos civis e políticos, ser maior de vinte cinco anos, domiciliado no lugar em que pretenda exercer a profissão há mais de cinco anos, ter idoneidade comprovada através de certidões cartorárias e prestar fiança no valor de R\$40.000,00 (quarenta mil reais).

A remuneração do Leiloeiro Público é paga através de comissão regulada por convenção escrita com os comitentes. Na falta de estipulação prévia, a mesma é de 5% (cinco por cento) sobre móveis, mercadorias, joias e outros efeitos e de 3% (três por cento), sobre os imóveis de qualquer natureza.

³ KRONBERG, Hércio. *Leilões Judiciais e Extrajudiciais: Legislação, Doutrina e Jurisprudência*. São Paulo: Hemus, 2004. p. 677.

⁴ BRASIL. Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21981.htm>. Acesso em 13. jun. 2019

⁵ PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. *Direito administrativo*. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 750.

Já os compradores, ou seja, os arrematantes, pagam obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados.

Contudo, nas vendas de bens móveis ou imóveis pertencentes à União, aos Estados e Municípios, os Leiloeiros percebem somente a comissão de 5% (cinco por cento) paga pelos compradores – arrematantes –, sendo inaplicada a comissão paga pelo comitente.

Ainda que não haja nenhum tipo de pagamento de comissão pela Administração Pública a mesma deverá, em contrapartida, arcar com todas as despesas aptas a proceder com a divulgação dos bens a serem leiloados.

O Leiloeiro goza de fé pública de oficiais e, além de ser responsável pela captação de clientes, é responsável pela preparação, organização, condução da hasta pública e pela prestação de contas junto ao comitente. Tendo em vista a transparência do procedimento de leilão, cada vez mais a Administração Pública, no sentido amplo, está aderindo a sistemática dos leilões para alienação de bens patrimoniais considerados, antieconômicos, inservíveis e obsoletos, com objetivo de obter retorno financeiro ágil e desocupar espaço.

2. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO ATRAVÉS DO CREDENCIAMENTO

Preliminarmente, se faz imperioso uma breve explanação sobre licitações, têm-se que a licitação é entendida como procedimento que possibilita ao gestor estatal, o emprego mais eficiente do dinheiro público, assim é vista como uma sucessão de atos vinculados, de natureza administrativa, realizada toda vez que a administração pública desejar adquirir bens e serviços, realizar obras, fazer alienações e locações, coloca-se como uma medida preliminar ao contrato, senão, condição para sua assinatura.

Conforme o conceito de licitação do ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Melo⁶ que define:

Licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.

A licitação e os contratos promovidos pela Administração Pública destinam-se garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e escolher a proposta mais vantajosa, logo será realizada em estrita observância aos princípios basilares da legalidade, da

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: 1993. p. 517.

impessoalidade, da moralidade e probidade administrativa, princípio da competição, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

A obrigatoriedade de ser realizar o procedimento licitatório está abarcado no art. 37, XXI da CRFB/88. Ocorre que, embora o gestor público tenha o dever de realizar a licitação, caso pretenda adquirir bens e serviços, realizar obras, fazer alienações e locações, o legislador previu que, em determinadas circunstâncias, o procedimento licitatório não será contemplado, casos em que o gestor procederá com a contratação direta através da dispensa ou da inexigibilidade.

É imperioso ressaltar que, embora o gestor proceda com a contratação direta através da dispensa ou da inexigibilidade, o mesmo deverá, ainda, assegurar a prevalência dos princípios licitatórios.

A contratação direta está prevista nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, casos, que são definidos como dispensa e inexigibilidade de licitação. Conceitua Di Pietro⁷:

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame.

A diferença entre dispensa e inexigibilidade de licitação fica evidente na explicação de Mello⁸:

Em tese, a dispensa contempla hipóteses em que a licitação seria possível; entretanto, razões de tomo justificam que se deixe de efetuar-la em nome de outros interesses públicos que merecem acolhida. Já, a inexigibilidade resultaria de inviabilidade da competição, dada a singularidade do objeto ou do ofertante, ou mesmo deve-se acrescentar por falta dos pressupostos jurídicos ou fáticos da licitação não tomados em conta no arrolamento dos casos de licitação dispensável.

A inexigibilidade está ligada diretamente a ausência de competição por impossibilidade, enquanto na dispensa, a competição entre os licitantes existe, mas a lei, taxativamente, por uma questão de custo-benefício ou emergencialidade, tornou a licitação dispensável.

Nesse caso, é imperioso observar com atenção os ensinamentos de Justen Filho⁹:

⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 32. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 324.

⁸MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 532.

⁹JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993*. 18. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 594.

A inexigibilidade é um conceito logicamente anterior ao da dispensa. Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição. Vale dizer, instaurar a licitação em caso de dispensa significaria deixar de obter uma proposta ou obter proposta inadequada. Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida. Não o é porque, diante das circunstâncias, a Lei reputa que a licitação poderia conduzir à seleção de solução que não seria a melhor, tendo em vista circunstâncias peculiares. Em suma, a inexigibilidade é uma imposição da realidade extraordinária, enquanto a dispensa é uma criação legislativa.

Cumprido salientar que, as hipóteses de inexigibilidade elencadas no art. 25 da Lei nº 8.666/93 são meramente exemplificativas, ou seja, é possível o surgimento de outras hipóteses de inexigibilidade de licitação diversas das arroladas.

Desta forma, cabe trazer à baila, o conceito de credenciamento, que vem sendo considerado pela doutrina e jurisprudência como hipótese de inexigibilidade de licitação. Credenciamento é o procedimento que viabiliza que o poder público contrate todos os particulares que atendam as condições que forem pré-estabelecidas no instrumento convocatório.

Segundo Dallari¹⁰:

Credenciamento é o Ato ou Contrato Formal pelo qual a Administração Pública, confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades matérias ou técnicas em caráter instrumental ou de colaboração com o poder público.

No que tange a inexigibilidade de licitação através do credenciamento, Jacoby Fernandes¹¹ leciona:

Se a administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no sentido estrito da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação.

Pode-se depreender que inexistente, na Lei Geral das Licitações, o procedimento de credenciamento, motivo pelo qual o estado da Bahia ditou legislação que o contempla, como hipótese de inexigibilidade, nos termos da Lei nº 9.433¹² que assim dispõe:

¹⁰ DALLARI, Adilson Abreu. *Credenciamento*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 22. ago. 2019.

¹¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação na área de saúde, cooperação técnica e a inexigibilidade de licitação*. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/66309/contratacao-na-area-de-saude-cooperacao-tecnica-e-a-inexigibilidade-de-licitacao>>. Acesso em: 13. set. 2019.

¹² BRASIL. Lei nº 9.433, de 01 de março 2005. Disponível em: <http://www.pm.ba.gov.br/Legis/lei_licitacoes_9433.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

É inexigível a licitação, por inviabilidade de competição, quando em razão da natureza do serviço a ser prestado e da impossibilidade prática de se estabelecer o confronto entre os interessados, no mesmo nível de igualdade, certas necessidades da administração possam ser melhor atendidas mediante a contratação do maior número possível de prestadores de serviço, hipótese em que a Administração procederá ao credenciamento de todos os interessados que atendam as condições estabelecidas em regulamento.

Do mesmo modo, o Tribunal de Contas da União¹³ elucida:

O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade] de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.

Deste modo, pode-se entender que, o procedimento de credenciamento além de amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência vem ganhando adesão, ainda que de forma embrionária, em alguns estados da federação¹⁴.

Ainda assim, é possível destacar que os contratos firmados pelo credenciamento, são regidos pelas regras da Lei nº 8.666/93, e acontecem através de dois tipos de credenciamento: o fechado e o aberto.

Classifica-se como credenciamento fechado, quando o órgão publica edital deliberando quais são as documentações necessárias para a habilitação dos licitantes, faz a fixação da data certa para o recebimento dos envelopes fechados e julga os documentos de habilitação.

Quanto ao credenciamento aberto, acontece quando não é definido uma data exata, e sim uma data de quando os interessados podem se credenciar, não possui envelopes e as documentações são entregues nos órgãos que fazem avaliações e decidem pelo credenciamento – ou não – dos licitantes.

Assim, a escolha do credenciamento, é definida conforme a necessidade do órgão licitante, e é levado em consideração critérios de durabilidade da necessidade, de variação de valor ao longo do tempo, de quantitativo mínimo, de comprometimento de orçamento público, entre outros fatores.

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3567/2014. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1851520142.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7/%2520?uuid=453b5560-4863-11ea-a1ae-476075a7430b>> Acesso em: 05 fev. 2020.

¹⁴ Além do estado da Bahia, os estados do Paraná e de Goiás dispuseram acerca do procedimento de credenciamento através das Leis nº 15.608/07 e nº 16.920/10, respectivamente.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso¹⁵, nos autos do processo nº 10.983-5/2013, se posicionou:

SAÚDE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELA INICIATIVA PRIVADA. CREDENCIAMENTO “CHAMAMENTO PÚBLICO”. POSSIBILIDADE, ATENDIDOS OS REQUISITOS. 1) Constatado o interesse público de contratar todos os prestadores de serviços que satisfaçam os requisitos e que expressamente acatem as condições do poder público, configurar-se-á a inviabilidade de competição ensejadora da inexigibilidade de licitação, sendo possível a realização do credenciamento. 2) Para realização do procedimento de credenciamento para fornecimento de serviços da área de saúde é necessário: a) dar ampla divulgação na imprensa oficial e em jornal de grande circulação do edital de Chamada Pública para o credenciamento, devendo também a Administração utilizar-se, suplementarmente, de outras medidas visando a maior divulgação do procedimento; b) que sejam estabelecidos critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento; c) fixar, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais, observada a tabela de procedimentos e valores do SUS; d) consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex.) da atribuição de proceder o credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados; e) estabelecer as hipóteses de descredenciamento para excluir do rol de credenciados os prestadores de serviços que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento; f) permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas; e, g) fixar as regras que devam ser observadas pelos credenciados no atendimento aos beneficiários do serviço. [...]

Destaca-se que o credenciamento deve ser adotado de maneira excepcional, quando a única maneira de atender aos interesses públicos é a contratação diretamente dos particulares habilitados e plenamente capazes de cumprir com a obrigação contratada.

No credenciamento, não é necessária apresentação de proposta, isto porque as propostas são todas iguais no que tange a valores determinados pelo órgão licitante, assim após esta fase, serão analisadas as habilitações jurídicas, fiscais, e técnicas, e disponibilizada a publicação com o resultado e a ordem de credenciamento, que poderá ser definida por sorteio, por analogia ao art. 45, §2º da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, em relação ao prazo de publicidade, por não haver uma lei específica que trate do credenciamento, este é tratado por analogia e usa-se prazo dentre as modalidades de licitação com maior prazo, ou seja, a concorrência, 30 (trinta) dias, e no credenciamento aberto não há prazo determinado para os interessados credenciar-se, tendo seu início a partir da publicação do edital.

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Processo nº 10.983-5/2013. Relator: Antônio Joaquim. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/109835/ano/2013/num_decisao/16/ano_decisao/2013>. Acesso em: 05 fev. 2020.

Quanto ao número de credenciados, tem-se que não existe número máximo ou mínimo de interessados ou credenciados, isto porque, o procedimento visa unicamente atender ao interesse público, podendo ser habilitado apenas um único participante ou todos, não existindo assim uma concorrência.

Logo, no que se refere à formalização do credenciamento, este é considerado um ato administrativo, formal e deve haver assim o atendimento de requisitos necessários para se ter um ato administrativo perfeito.

3. CONTRATAÇÃO DO LEILOEIRO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

Preliminarmente, cumpre esclarecer que o leilão é uma modalidade de licitação contemplada na Lei nº 8.666/93 e é utilizada para promover a venda de bem móveis inservíveis, imóveis, produtos legalmente apreendidos ou penhorados. O que se expõe nesta pesquisa é a forma de contratação do leiloeiro pela administração pública para realizar a venda dos bens de propriedade da administração.

Cabe fazer uma breve análise do conceito de Administração Pública, que pode dividir-se em direta ou indireta, conforme o trecho a seguir de Hely Lopes Meirelles¹⁶ demonstra:

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade

Ressalta-se também que a “administração pública” abrange duas acepções: o primeiro é denominado de subjetivo, orgânico ou formal, que abrange as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que cumprem a atividade administrativa pública; o segundo é denominado como objetivo, material, operacional ou funcional, e designa a atividade empreendida pelos agentes públicos¹⁷.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 65.

¹⁷ MELLO, op. cit., 2008, p. 32.

A Administração Pública é o aparelhamento do Estado, organizado para a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Para Meirelles¹⁸, “o estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados”.

Pode ser considerada como o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procuram satisfazer as necessidades da sociedade. É, portanto, a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos, sendo dividida em administração direta (União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) e indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e eventuais outras constituições de descentralização administrativa).

Assim, a definição de agente público segue a Lei de Improbidade Administrativa¹⁹ como sendo “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

Destarte, no que tange ao agente leiloeiro, o mesmo é classificado como agente delegatário, ou seja, nos leilões da administração pública os leiloeiros executam o serviço de forma delegada em nome próprio, sob a fiscalização da Administração Pública.

Neste sentido, o art. 53 da Lei nº 8.666/93 estabelece que a Administração pode promover o leilão de seus bens e cometê-lo a leiloeiro oficial ou a servidor designado por ela própria. A Lei, autorizando a realização de leilão por seus próprios servidores, abriu exceção para a prática dessa profissão.

Nos termos do art. 42, do Decreto Federal 21.981/32, a contratação do leiloeiro público pela administração, deverá ser feita através de uma distribuição rigorosa da escala de antiguidade, a começar pelo mais antigo. A escala de antiguidade é definida pelo número de matrícula do leiloeiro e é fornecida pelas Juntas Comerciais.

Dúvidas têm sido suscitadas acerca da constitucionalidade de art. 42 do Decreto Federal, continuar ou não em vigor, com o advento da Lei nº 8.666/1993 e da CRFB/88. Tal previsão legal além de privilegiar os leiloeiros mais antigos, desestimula a participação de outros.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. p. 55.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm>. Acesso em: 12 set. 2019.

A Carta Magna de 1998 em seu artigo 37º, inciso XXI, assegura a igualdade de condições a todos os concorrentes no processo licitatório, além de garantir a impessoalidade nas contratações públicas e, conseqüentemente, a isonomia entre os participantes.

Ao determinar que a escolha do leiloeiro, nos leilões realizados pela Administração Pública, se dará pela lista antiguidade fornecida pelas Juntas Comerciais, o Decreto Federal faz inspirado em valores distintos daqueles homenageados pela Carta Constitucional de 1988.

Nesse sentido, a Advocacia Geral da União²⁰ entendeu pela incompatibilidade do disposto no art. 42 com o art. 37, XXI da CRFB/88.

Ademais, o art. 10, §1º, da IN/DNRC nº 113/2010²¹ estabeleceu que a listagem de antiguidade fornecida pelas Juntas Comerciais tem finalidade meramente informativa do contingente de profissionais matriculados na Junta Comercial.

O dispositivo reafirma a impossibilidade jurídica de se contratar um leiloeiro usando sua antiguidade como critério de escolha. Ademais, o leiloeiro mais antigo não necessariamente significa ser o mais capaz de servir à Administração.

Assim, no que tange a contratação dos leiloeiros que atuarão na alienação de bens que pertencem ao patrimônio público à forma mais precisa de contratação é mediante credenciamento, onde todos os leiloeiros interessados em contratar com a Administração Pública cumprirão com os requisitos de habilitação e serão credenciados.

A rigor, o argumento para que a contratação seja realizada mediante credenciamento é simples: os leiloeiros não competem entre si, os mesmos percebem 5% de comissão, fixada pelo Decreto Federal, a ser paga única e exclusivamente pelos arrematantes.

A forma de contratação de leiloeiro através de credenciamento já vem sendo amplamente utilizada em diversos editais de credenciamento²² e consta no art. 11 do Projeto de Lei nº 175/17 que tem por objetivo revogar o Decreto Lei nº 21.981/32, em trâmite no Senado Federal, vejamos:

²⁰ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU. Disponível em: <http://www.11icfex.eb.mil.br/images/orientar_e_controlar/Licitacoes_e_contratos/Parecer_n%C2%BA_048-DECOR-CGU-AGU.pdf>. Acesso em: 15. set. 2019.

²¹ INSTRUÇÃO NORMATIVA DIRETOR DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO REGISTRO DO COMÉRCIO – DNRC nº 113 de 28 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/indnrc113_2010.htm>. Acesso em: 15. set. 2019.

²² O Ministério da Agricultura publicou edital de credenciamento de nº 01/2018, Prefeitura de Barra Mansa publicou edital de credenciamento de nº 002/2018, a Casa da Moeda publicou edital de credenciamento de nº 01/2017, a Polícia Rodoviária Federal Publicou edital de credenciamento de nº 01/2017/DPRF/MJ, ambos visando a contratação de leiloeiro público oficial.

A forma de contratação do leiloeiro, por meio de procedimento licitatório ou por outro critério, caberá aos entes interessados, e todos os leiloeiros que atenderem às exigências edilícias serão credenciados e estarão aptos a prestarem os serviços

§ 2º Se houver mais de um leiloeiro credenciado, será realizado sorteio para definição da ordem de classificação em virtude da utilização dos serviços contratados.

Logo, cumprido os requisitos de habilitação a ordem de distribuição de demanda será definida, analogicamente, por sorteio nos termos da Lei nº 8.666/93, garantindo assim os princípios da isonomia e impessoalidade.

CONCLUSÃO

Considerando o estudo, podemos extrair que a licitação é a regra geral de contratação de serviços públicos, e a inexigibilidade se comporta como uma exceção.

Assim também como exceção é o credenciamento, que é considerado uma possibilidade de contratação quando ocorrer a inviabilidade de competição.

Foi registrado ainda neste estudo que a contratação pelo credenciamento apenas ocorre quando houver o atendimento dos pré-requisitos estabelecidos, ainda quanto aos valores das contratações estes são pré-determinados, e poderá ainda utilizar tabelas oficiais ou valores de cotações de preços pelo ente contratante.

Foi verificado ainda que existem dois tipos de credenciamento, sendo eles o credenciamento aberto e o fechado, sendo o aberto por prazo indeterminado desde a sua publicação, e o fechado com um prazo preestabelecido para que sejam apresentadas as documentações.

É possível concluir que o art. 42 do Decreto Federal nº 21.981/32 ao determinar que o leiloeiro será escolhido de acordo com a escala de antiguidade das Juntas Comerciais estabelece uma restrição incompatível com o art. 37, XXI, da CRFB/88, uma vez que o mesmo não se harmoniza com o princípio da igualdade entre os concorrentes.

A rigor, nesta pesquisa pode-se constatar que o Leilão é um procedimento licitatório da Lei nº 8.666/93.

Extraí-se que o credenciamento é o procedimento mais adequado para contratação de leiloeiro para realização de leilão de bens móveis e imóveis da Administração Pública, tendo em vista a falta de competição entre os interessados, uma vez que o valor de comissão é

estipulado taxativamente pela lei e será pago pelo arrematante e não pela Administração Pública.

Valido mencionar ainda que o credenciamento possui embasamento jurídico e doutrinário cada vez maior em nosso ordenamento jurídico, e está se tornando cada vez mais popular nas contratações da Administração Pública. Nesta senda, imperioso mencionar, que por este motivo é necessário cada vez mais aperfeiçoamento desta técnica, principalmente por parte dos legisladores.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Parecer nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU*. Disponível em: <http://www.11icfex.eb.mil.br/images/orientar_e_controlar/Licitacoes_e_contratos/Parecer_n%C2%BA_048-DECOR-CGU-AGU.pdf>. Acesso em: 15. set. 2019.

ARAGÃO, César. *O Leiloeiro e o processo judicial*. Disponível em: <<https://aragaoesar.jusbrasil.com.br/artigos/305040435/o-leiloeiro-e-o-processo-judicial>>. Acesso em: 7, jul. 2019.

AVILA JUNIOR, Celso Jaloto. *Leilões: História, suas Dinâmicas, e Psicologias*. Disponível em: <<http://www.assessoriaagropecuaria.com.br/noticia/2016/11/17/leiloes-historia-suas-dinamicas-e-psicologias-cap-1-a-origem-dos-leiloes>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7, out. 2019.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 7, out. 2019.

_____. *Lei nº 9.433, de 1 de março de 2005, do estado da Bahia*. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=63892>> Acesso em: 7, out. 2019.

_____. *Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, do estado do Paraná*. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=5844&codItemAto=39755#39755>> Acesso em: 7, out. 2019.

_____. *Lei nº 12.846, de 01 de agosto 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm>. Acesso em: 12 set. 2019

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3567/2014*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1851520142.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMAORDAOI%2520NT%2520desc/7/%2520?uuid=453b5560-4863-11ea-a1ae-476075a7430b>> Acesso em: 05 fev. 2020

_____. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. *Processo nº 10.983-5/2013*. Relator: Antônio Joaquim. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/109835/ano/2013/num_decisao/16/ano_decisao/2013>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BOTELHO, Jota. *O Leilão do Império Romano*. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/historia/quando-o-imperio-romano-foi-vendido-a-preco-de-banana/>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 32. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Agentes Públicos e Agentes Políticos*. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>>. Acesso em: 05. set. 2019

DALLARI, Adilson Abreu. *Credenciamento*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 22, ago. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. *Contratação na área de saúde, cooperação técnica e a inexigibilidade de licitação*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/66309/contratacao-na-area-de-saude-cooperacao-tecnica-e-a-inexigibilidade-de-licitacao>>. Acesso em: 13. set. 2019.

FRANÇA, Ludmilla de Oliveira. *O Sistema de Credenciamento no âmbito da Administração Pública como hipótese de inexigibilidade de licitação: Ausência de previsão expressa, Aplicação da Lei 8.666/93 e Implicações práticas nas contratações*. 2015. 20 f. Artigo Científico (Pós-Graduação) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993*. 18. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

KRONBERG, Hélcio. *Leilões Judiciais e Extrajudiciais: Legislação, Doutrina e Jurisprudência*. São Paulo: Hemus, 2004.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: 1993.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e inexigibilidade de licitação pública*. São Paulo: Dialética, 2003.

NUNES, Moacyr de Araújo. *Manual de Orçamento e Contabilidade Pública*. São Paulo: CEPAM, 2017.

PALUDO, Augustinho. *Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

TANAKA, Sônia Y. K. *Sistema de credenciamento: hipótese de inexigibilidade de licitação: requisitos necessários: considerações*. BLC – Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo: NDJ, 2003.