PGE Mato Grosso do Sul Procuradoria-Geral do Estado

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2020

Processo nº 15/000256/2020

Consulente: Coordenadoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado na Secretaria de Administração e Desburocratização

Assunto: elaboração de parecer referencial e lista de verificação (*Check List*) de atos jurídicos a serem praticados em processos administrativos de alienação de imóveis adquiridos via procedimento judicial – modalidade licitatória leilão ou concorrência.

Exmo. Sr. Procurador-Geral Adjunto do Consultivo,

I. RELATÓRIO

A Coordenadora Jurídica, à época, titular da Coordenadoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado na Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização, Sr.ª Renata Corona Zucorelli, por intermédio da Comunicação Interna CJUR/SAD/PGE/n. 27/2019, solicita providências no sentido de se outorgar caráter referencial a pareceres, manifestações e respectivas decisões desta Procuradoria-Geral do Estado pertinentes à alienação de imóveis do Estado adquiridos por meio de procedimentos judiciais mediante licitação na modalidade leilão.

Informa, outrossim, que a matéria é tema recorrente de consulta à Procuradoria-Geral do Estado e que sua sintetização sob a forma de parecer referencial importará na otimização do trabalho deste órgão jurídico e em celeridade aos processos administrativos que versam sobre tal questão.

Eis, em linhas gerais, o relatório. Segue o parecer.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Pressupostos gerais para a edição e utilização do Parecer Referencial

Com fulcro no permissivo contido no artigo 12 do Anexo VII, do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado (Resolução PGE/MS nº 194/2010), o parecer referencial pode ser adotado na seguinte situação, *verbis:*

> Artigo 12. O Parecer Referencial será emitido pelo Procurador do Estado quando houver volume de processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de simples conferência de dados ou documentos constantes dos autos.

Conforme se constata da Comunicação Interna CJUR/SAD/PGE/n. 27/2019 que deu azo ao presente procedimento, há uma demanda recorrente de consultas envolvendo a alienação de bens imóveis recebidos pelo Estado em razão de procedimento judiciais, sendo certo que tais casos não exigem especial análise jurídica, mas tão somente a conferência da documentação necessária à finalização do procedimento.

Desta feita, apresenta-se o parecer referencial, de modo a dispensar que futuramente sejam elaboradas consultas à Procuradoria Geral do Estado que venham novamente a abordar questão referente ao preenchimento dos requisitos para alienação de bens imóveis recebidos por meio de procedimentos judiciais a ser feita pela Secretaria de Administração.

II.2. Dos pressupostos de aplicabilidade do parecer referencial

A aplicabilidade do presente parecer, em cada caso concreto, fica condicionado ao atendimento dos pressupostos abaixo transcritos:

(i) Aplicação restrita ao procedimento de alienação de imóveis adquiridos pelo Estado de Mato Grosso do Sul em razão de procedimento judicial ou de dação em pagamento;

(ii) As alienações devem observar todos os requisitos da legislação aplicável, incluindo, os referidos no presente parecer;

(ii) A lista de verificação (*Check List)* apresentada por meio deste parecer deve ser rigorosamente seguida, limitando-se o órgão público assessorado ao preenchimento das informações referentes à alienação específica;

(iii) A aplicabilidade do parecer é mantida enquanto a legislação federal e estadual utilizadas como sustentáculo da conclusão do presente não forem alteradas de modo a retirar o fundamento de validade de quaisquer das recomendações aqui apontadas. A partir desse ponto, o parecer perde a eficácia, necessitando de atualização.

II.3. Análise jurídica do objeto

Nos termos do inciso II, parágrafo único, do art. 4º da Lei Estadual n. 273/81, é da competência da Procuradoria Geral do Estado, além das atribuições que lhe são específicas, dizer sobre os contratos de alienação, aquisição, permissão de uso e outros, ainda quando celebrado em virtude de autorização legislativa.

Conforme explicitado, o objeto do presente parecer é detalhar em sequência cronológica os atos administrativos que devem ser praticados nos processos envolvendo a alienação de bens imóveis recebidos pelo Estado por meio de procedimentos judiciais a ser feita pela Secretaria de Administração.

Cumpre ressaltar que esta Procuradoria Especializada, em algumas oportunidades, já emitiu manifestações jurídicas discorrendo sobre o trâmite que deveria ser seguido em processos administrativos que tinham como objeto a alienação de bens imóveis recebidos por meio de procedimentos judiciais [1].

Por este motivo, a fundamentação jurídica desenvolvida nas manifestações retromencionadas será em parte aqui aproveitada.

Pois bem.

Prefacialmente, cumpre destacar que o art. 19 da Lei Federal n.º 8.666/93 traz regra específica acerca da alienação de imóveis públicos quando sua aquisição seja proveniente de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento:

> Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por **ato da autoridade competente**, observadas as seguintes regras:
> I - **avaliação dos bens alienáveis**;
> II - **comprovação da necessidade ou utilidade da alienação**;
> III - **adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão**. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (grifei)

Assim, o referido dispositivo traz um regramento mais simplificado para a alienação de bens imóveis recebidos pelo Poder Público em razão de procedimento judicial

[1] Parecer PGE/MS/PAA/n. 05/2017 (aprovado, com acréscimos, pela Decisão PGE/MS/GAB/n. 159/2017), Parecer PGE/MS/n. 12/2017, Parecer PGE/MS/PAA/n. 001/2018 (aprovado pela Decisão PGE/MS/GAB/n. 044/2018), Manifestação PGE/MS/PAAA/n. 024/2015 (aprovado pela Decisão PGE/MS/GAB/n.º 182/2015) e Parecer PGE/MS/PAA/n. 147/2019 (aprovado pela Decisão PGE/MS/GAB/n. 286/2019).

ou dação em pagamento, dispensando a necessidade de autorização judicial[2] e impondo o cumprimento dos seguintes requisitos: (i) existência de ato da autoridade competente; (ii) avaliação do bem; (iii) comprovação da necessidade ou utilidade da alienação; (iv) utilização de procedimento licitatório na modalidade de concorrência ou leilão.

Por outro lado, a Lei Estadual n.º 273, de 19 de outubro de 1981, em seus arts. 5.º, *caput*, e 19[3], condiciona a alienação de bens imóveis à observância dos seguintes requisitos: (i) edição de lei autorizativa; (ii) procedimento licitatório nas modalidades concorrência ou leilão; (iii) prévia avaliação; (iv) autorização do Governador do Estado.

No entanto, denota-se que a exigência de lei autorizativa prevista no normativo estadual encontra-se em dissonância com o disposto no art. 19 da Lei Federal n.º 8.666/93 que "*faculta a alienação de bens imóveis, independentemente de prévia autorização legislativa, quando seu ingresso no patrimônio público tiver origem em crédito fazendário*."[4].

E a aparente antinomia de normas se revolve a favor da norma federal, uma vez se tratar a mesma de norma geral editada pela União Federal, no âmbito de sua competência legislativa privativa outorgada pelo art. 22, XXVIII, da Constituição Federal[5], podendo apenas os demais entes federados suplementarem a legislação federal, adaptando-a à realidade local, naquilo em que não for incompatível com a lei federal, conforme permissivo do art. 24, §2º da CF/88[6].

---

[2] Ao contrário da regra geral para alienação de imóveis públicos disposta no art. 17, I, da Lei Federal n.º 8.666/93.

[3] Art. 5º Toda alienação dependerá de lei que a autorize, de licitação, prévia avaliação e, concomitantemente, de autorização do Governador do Estado.
Art. 19. A venda de imóveis do Estado somente poderá ser efetuada por concorrência ou leilão, salvo se o adquirente for pessoa jurídica de direito público interno ou empresa pública federal, estadual ou municipal.

[4] Marçal Justen Filho, ob.cit., p. 404.

[5] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XXVII — normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III; (Redação da EC 19/1998)

[6] Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Por sua vez, o art. 118 da Lei Federal n.º 8.666/93 determinou que Estados, Municípios e Distrito Federal conformassem os termos de sua legislação ao disposto na lei geral de licitações, aí incluídas as alienações que venham a ocorrer no âmbito dos entes federados:

> Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Não tendo havido, portanto, no âmbito deste Estado, a necessária adequação da legislação estadual à norma geral de licitação, cabe a aplicação do disposto no art. 24, § 4.º, da CF/88 que orienta pela suspensão da lei estadual no que for contrária à norma geral editada pela União Federal:

> Art. 24. (...)
>
> 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Conclui-se, assim, ser desnecessária a autorização legislativa para alienação de imóveis originados de créditos fazendários por meio de demanda judicial ou dação em pagamento, pelo que inaplicável o disposto no art. 5.º da Lei Estadual n.º 273/81 no tocante a tal ponto.

Na sequência, para melhor compreensão da abordagem deste Parecer Referencial, destaca-se tópico exclusivo para comentários referentes ao instituto da dação em pagamento e, para fins didáticos, apresenta-se em tópicos distintos os atuais requisitos legais oriundos da legislação federal e estadual para a alienação de imóveis do Poder Público Estadual adquiridos por meio de procedimentos judiciais ou dação em pagamento, e que importarão na prática de atos administrativos a serem verificados pelos gestores.

II.3.1. Certificação da integração do bem ao patrimônio do Estado e comprovação de sua situação atual.

Antes da deflagração do processo de alienação do bem, orienta-se sejam tomadas as seguintes providências de ordem documental.

(i) seja requisitada a matrícula atualizada do imóvel para fins de se certificar se o bem já ingressou no patrimônio estatal;

(ii) se o imóvel estiver gravado de ônus em favor de terceiros ou tiver penhora(s) ou hipoteca(s) pendente(s), deverá ser providenciado previamente o cancelamento junto aos respectivos Cartórios de Registro de Imóveis, sob pena de o mesmo não poder ir a leilão;

(iii) seja verificada a situação atual do imóvel, a fim de certificar se o mesmo não se encontra afetado a qualquer finalidade pública (o que será melhor abordado no tópico II.3.x) ou se está ocupado por terceiros.

Estando ocupado por terceiros, de forma indevida, orienta-se que o edital de licitação, na modalidade concorrência ou leilão, contenha cláusula expressa acerca da declaração de conhecimento do fato pelo licitante e de que será do mesmo o ônus da desocupação do bem, a fim de se dar a devida publicidade do fato, demonstrando a boa-fé que deve pautar a atividade do administrador público, bem como para evitar futuro e eventual questionamentos dos adquirentes. Sugere-se, nesse ponto, a seguinte redação:

> Cláusula x.x. Tratando-se de imóvel ocupado por terceiros, o adquirente se declarará informado do fato, assumindo expressamente todos os ônus decorrentes da desocupação.

II.3.2. Da comprovação da necessidade ou utilidade da alienação

Nos termos do art. 4.º, IV, da Lei Estadual n.º 273, de 19 de outubro de 1981[7] (*Dispõe sobre o regime jurídico dos bens imóveis do Estado, e dá outras providências*) e art. 16, XIV, da Lei Estadual n.º 4.640, de 24 de dezembro de 2014[8] (*Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul*), compete à Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul a proposição sobre alienações de bens de domínio do Estado.

[7] Art. 4º Compete ao órgão específico da Secretaria de Administração, doravante denominado órgão gestor, as seguintes atribuições:
(...)
IV - propor ou emitir parecer sobre as propostas de aquisição, a alienação, a permissão de uso, a cessão de uso e a concessão de uso dos bens do domínio privativo do Estado;

[8] Art. 16. À Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização compete:
(...)
XIV - o pronunciamento nas questões sobre as alienações e a efetivação dos atos de permissão, cessão de uso e locação de imóveis do Estado, bem como a negociação para uso de imóveis de propriedade da União e dos Municípios pelo Estado; (redação dada pela Lei nº 4.733, de 5 de outubro de 2015)

Portanto, atuando como órgão gestor caberá à Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul manifestar-se quanto à necessidade ou utilidade da alienação do bem imóvel, considerando (1) se o mesmo está ou não afetado ao desenvolvimento de atividades de interesse público e (2) a necessidade de o mesmo recompor o patrimônio público pelo crédito fiscal ou dívida oriunda de ação judicial não pagos no momento oportuno.

Cabe enfatizar que os bens que ingressam no patrimônio público por meio de provimentos judiciais ou dação em pagamento são adquiridos de forma excepcional, como a *ultima ratio* para a recuperação de crédito fazendário não quitado no momento oportuno, motivo pelo qual:

> **Como regra, os bens recebidos em dação em pagamento ou provenientes de adjudicação em processo de execução deverão ser liquidados**. Afinal, a Administração dispunha da faculdade de receber importância em dinheiro, o que não se concretizou. O ingresso do bem no patrimônio público, de regra, representa solução menos lesiva, mas não a mais desejável.
> (...)
> Por isso, **a manutenção do bem no patrimônio público, nesses casos, deve ser enfocada como exceção**. **A alienação não deverá ocorrer quando o bem prestar-se ao desenvolvimento das atividades da entidade. Se não se prestar, deverá ser promovida, obrigatoriamente a alienação.**[9] (grifei)

Desta feita, destinados à recomposição do patrimônio público lesado, conforme regulamentação do art. 19 da Lei Federal n.º 8.666/93, a **regra** é que tais bens imóveis devem ser destinados à alienação onerosa por licitação conforme previsão legal, **salvo justificativa excepcional do gestor público** para sua utilização em finalidade pública (afetação), a fim de não esbarrar no enunciado do precitado dispositivo legal.

Ainda, atinente ao tópico (1) acima, cumpre destacar que a afetação e desafetação podem ser expressas (por ato administrativo ou lei) ou tácitas (atuação direta da Administração Pública sem manifestação expressa da sua vontade ou de fato da natureza) [10].

Desta feita, com base em tal assertiva, orienta-se que seja devidamente certificado pelo setor competente da SAD se o imóvel a ser alienado encontra-se afetado a finalidade de interesse público, seja por meio de ato administrativo, lei (sentido amplo), fato

[9] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18.edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2019, p. 404/405.
[10] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 19.ª edição, São Paulo: Ed. Atlas, 2006, p. 641.

administrativo ou fato da natureza, pelo que se recomenda, além da pesquisa documental, a visita *in loco* para as averiguações necessárias.

II.3.3. Da necessidade de prévia avaliação do bem

Os arts. 5.º, *caput* e 18 da Lei Estadual 273/81[11] e o art. 19, I, da Lei Federal n.º 8.666/93[12] condicionam a alienação dos bens imóveis pela Administração Pública Estadual à prévia avaliação.

No âmbito estadual, compete à Junta de Avaliação do Estado de Mato Grosso do Sul, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrututra (SEINFRA), a avaliação dos bens imóveis para fins de alienação, bem como quando o imóvel é objeto de processos judicial ou administrativo, conforme art. 1.º, I, III e VI, do Decreto Estadual n.º 12.314, de 17 de maio de 2007[13].

Por sua vez, o art. 5.º, I a IX, do Decreto Estadual n.º 12.314/2007[14] estabelece os critérios para a avaliação dos mencionados imóveis.

---

[11] Art. 5º Toda alienação dependerá de lei que a autorize, de licitação, prévia avaliação e, concomitantemente, de autorização do Governador do Estado.
Art. 18. Fica o Procurador Geral do Estado autorizado a receber bem imóvel de devedor em dação em pagamento de débito fiscal, mediante avaliação feita pelo órgão ou entidade competente do Estado.

[12] Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:
I - avaliação dos bens alienáveis;

[13] Art. 1º A Junta de Avaliação do Estado de Mato Grosso do Sul, órgão colegiado de deliberação coletiva, vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINFRA), conforme o Decreto nº 12.254, de 30 de janeiro de 2007, tem como finalidade deliberar sobre a avaliação dos valores de bens imóveis nos seguintes casos: (redação dada pelo Decreto nº 15.190, de 13 de março de 2019)
I - aquisição, investidura, venda, dação em pagamento, doação ou permuta;
(...)
III - alienações;
(...)
VII - objeto de processos judiciais ou administrativos;

[14] Art. 5º O laudo ou parecer técnico sobre a avaliação para fixação dos valores de bens imóveis de interesse de órgão ou entidade do Estado obedecerá às normas técnicas e aos seguintes critérios:
I - estimativa dos bens para efeitos fiscais;
II - valor de aquisição;
III - interesse que deles aufere o proprietário;
IV - situação;
V - estado de conservação;

Posteriormente, fora editado o Decreto Estadual n.º 12.982, de 06 de maio de 2010, cujo art. 1.º[15] possibilita a utilização do fator de correção monetária estadual (UAM-MS) para atualização dos valores de imóveis adquiridos pelo Estado de Mato Grosso do Sul em procedimentos judiciais ou em dação em pagamento, para fins de alienação nas modalidades de licitação por leilão ou concorrência, ressalvada a hipótese de seu art. 2.º[16].

Desta feita, conjugando-se as duas normas vigentes que regem a matéria, e aplicando as regras de hermenêutica jurídica, tem-se que "*A lei nova que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior*", conforme previsão do art. 2.º, § 2.º, do Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil).

Portanto, ambas as normas regem paralelamente a matéria, regulando situações diversas.

Assim, em se tratando de imóveis adquiridos pelo Estado por força de demanda judicial ou dação em pagamento, a avaliação será feita pela Administração Pública por meio de atualização do valor do imóvel *já oficialmente avaliado no âmbito judicial*, utilizando-se o fator de correção monetária UAM, conforme art. 1.º do Decreto Estadual n.º 12.982/10, desde que a Comissão de Leilão, sob sua responsabilidade, demonstre que o valor do imóvel a ser vendido se mostra compatível com o preço praticado no mercado local, submetendo

CÓPIA

VI - segurança;
VII - valor venal de bens da mesma espécie e ou categoria, nos últimos cinco anos;
VIII - valorização da área remanescente, pertencente ao expropriado;
IX - depreciação da área referida no inciso anterior.
Parágrafo único. A Junta de Avaliação poderá, *ex-officio* ou a requerimento dos interessados, proceder à reavaliação, no caso de variação do valor ou das condições do bem avaliado, decorrente de fato relevante.

[15]Art. 1º Fica estabelecido o valor da Unidade de Atualização Monetária de Mato Grosso do Sul (UAM-MS) em vigor no mês da ocorrência, como fator de atualização de valores dos imóveis adquiridos pelo Estado de Mato Grosso do Sul por ação judicial ou de dação em pagamento, que serão alienados por procedimento licitatório sob a modalidade de concorrência ou leilão.

[16] Art. 2º A Comissão de Leilão poderá manifestar-se mediante pesquisa técnica que demonstre que o valor do imóvel seja compatível com o preço praticado no mercado local, quando a atualização monetária, prevista no art. 1º deste Decreto, não for conveniente à administração pública, devendo o parecer ser posteriormente submetido à apreciação da Diretoria-Geral de Administração da Secretaria de Estado de Administração, para homologação.

seu parecer à homologação da Superintendência de Patrimônio e Transportes (SUPAT)[17] para fins de cumprimento do art. 2.º do Decreto Estadual n.º 12.982/10.

Na hipótese de ser aplicada a regra do art. 1.º do Decreto Estadual n.º 12.982/10, recomenda-se que a SAD instrua o processo administrativo com os seguintes documentos: (1) Laudo de Avaliação Judicial ou certidão judicial ou outro documento judicial ou registro da matrícula do imóvel em que conste a data e o valor da avaliação; (2) manifestação das partes e decisão judicial homologatória do valor, ou outro documento judicial que demonstre o valor e a data da avaliação; (3) demonstrativo de cálculo contendo a conversão da UAM em moeda corrente nacional (Real); (4) parecer confeccionado pela Comissão de Licitação da SAD visando demonstrar que o valor do imóvel a ser alienado se mostra compatível com o preço praticado no mercado local; (5) cópia da Decisão da Diretoria-Geral de Administração da SAD homologando o parecer elaborado pela Comissão de Licitação; (6) antes da realização da licitação a avaliação fixada em UAM deverá ser revertida em moeda corrente nacional (Real)

Na (1) inexistência de comprovação do valor da avaliação judicial ou (2) em sendo o valor da avaliação judicial incompatível com a atual regra do mercado local, aplica-se o disposto no art. 1.º, I, III e VI, do Decreto Estadual n.º 12.314/2007, devendo a avaliação do imóvel ser feita pela Junta de Avaliação do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme as diretrizes estabelecidas no art. 5.º, I a IX do referido normativo.

II.3.4. Da necessidade de autorização expressa do Governador do Estado:

Da leitura do art. 5º, *caput*, da Lei Estadual n. 273/81 infere-se a **necessidade de se colher a autorização expressa do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado** para alienação de imóveis integrados ao patrimônio deste ente por meio de demanda judicial ou dação em pagamento.

[17] Conforme atual Decreto Estadual n. 14.995 de 09 de maio de 2018 (e anteriores decretos revogados) a anterior Diretoria Geral de Administração da SAD mencionada no art. 2.º do Decreto Estadual n.º 12.982/10 teve sua nomenclatura alterada para Superintendência de Patrimônio e Transportes (SUPAT).

II.3.5. Da necessidade de instauração de procedimento licitatório na modalidade concorrência ou leilão

A transferência de propriedade dos referidos imóveis somente poderá ser feita por meio de alienação onerosa a ser realizada necessariamente por meio de procedimento licitatório, conforme o determina o art. 37, XXI, da CF/88[18], art. 3.º, § 2.º, art. 5.º e art. 19, da Lei Estadual n.º 273/81[19] e art. 19, *caput* e inciso III, da Lei Federal n.º 8.666/93[20].

Outrossim, conforme a previsão legal, a modalidade licitatória a ser escolhida pela autoridade competente, mediante despacho fundamentado nos autos do procedimento licitatório, poderá ser a concorrência ou o leilão, consoante os já citados arts. 3.º, § 2.º e 19, da Lei Estadual n.º 273/81, bem como por força do art. 22, incisos I e V e §§ 1.º e 5.º e art. 23, § 3.º, da Lei Federal n.º 8.666/93:

> Art. 22. São modalidades de licitação:
> I - concorrência;
> (...)
> V - leilão.
> § 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

---

[18] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(...)
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e **alienações** serão contratados **mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifei)

[19] Art. 3º Os bens imóveis do Estado gozam de imprescritibilidade, impenhorabilidade ou inalienabilidade.
(...)
§ 2º **A alienação dos bens imóveis do Estado será feita exclusivamente nas modalidades e formas previstas nesta lei.**
Art. 5º **Toda alienação dependerá** de lei que a autorize, **de licitação**, prévia avaliação e, concomitantemente, de autorização do Governador do Estado.
Art. 19. A **venda de imóveis do Estado** somente poderá ser efetuada por **concorrência ou leilão**, salvo se o adquirente for pessoa jurídica de direito público interno ou empresa pública federal, estadual ou municipal. (grifei)

[20] Art. 19. Os **bens imóveis da Administração Pública**, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, **poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:**
(...)
III - **adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (grifei)

> (....)
> § 5º 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 no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
>
> Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
> (...)
> § 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

O parâmetro do gestor público para a escolha da modalidade licitatória (concorrência ou leilão) será baseado em critério de conveniência e oportunidade da Administração Pública, orientando-se pelo regramento procedimental de cada modalidade previsto na Lei Federal n.º 8.666/93.

Por fim, insta salientar que ato da autoridade competente autoriza a abertura do procedimento licitatório (art. 38, *caput*, da Lei Federal n.º 8.666/93), sendo que nos termos do art. 16, XIV e art. 28, I e III, da Lei Estadual n.º 4.640, de 24 de dezembro de 2014[21] tal mister compete ao Secretário de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul.

II.3.6. Os requisitos do procedimento licitatório

Conforme visto, tratando-se de procedimento licitatório a Administração Pública deverá observar os ditames da norma geral de licitação (Lei Federal n.º 8.666/93), estando estabelecidos em seu art. 38 os requisitos a serem cumpridos nos autos do certame.

[21] Art. 16. À Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização compete:
(...)
XIV - o pronunciamento nas questões sobre as alienações e a efetivação dos atos de permissão, cessão de uso e locação de imóveis do Estado, bem como a negociação para uso de imóveis de propriedade da União e dos Municípios pelo Estado; (redação dada pela Lei nº 4.733, de 5 de outubro de 2015)

Outrossim, ressalvadas as questões técnicas, que não alcançam o âmbito de competência desta Procuradoria, juridicamente, em linhas gerais, o edital de licitação deve obediência às normas do art. 40 da Lei Federal n.º 8.666/93, no que for aplicável ao caso.

II.3.6.1. Da escolha do Leiloeiro

O art. 53 da Lei Federal n.º 8.666/93 dispõe que: "*O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.*".

Na inexistência de servidor designado para o encargo, o que poderá ser feito por critérios de conveniência e oportunidade do gestor público, a contratação de leiloeiro oficial pela Administração Pública exige, a princípio, a prévia licitação nos moldes determinados no art. 37, XXI, da CF/88, não cabendo a utilização do critério de antiguidade estabelecido pelo art. 42 do Decreto Federal n.º 21.891/32[22], vez que o mesmo não fora recepcionado pela Constituição Federal de 1988[23].

Por sua vez, o art. 24 do Decreto Federal n.º 21.981/32[24] estabelece duas formas de remuneração cumulativas do leiloeiro: (1) taxa de comissão de responsabilidade do Comitente/Administração Pública a ser fixada (a) por meio de convenção escrita (sem fixação de limites) ou (b) por percentual fixo, sendo de 3% (três por cento) sobre bens imóveis; (2) taxa de comissão de obrigação do comprador no percentual fixo de 5% (cinco por cento) sobre os bens arrematados.

Ainda, cabe ressaltar que o Projeto de Lei n.º 1.292/1995 (art. 30, § 1.º) que almeja revogar a Lei Federal n.º 8.666/93, estabelece que "*Se optar pela realização de leilão*

[22] *Regula a profissão de Leiloeiro no território da República*

[23] Outrossim, o art. 10 e art. 33 da Instrução Normativa/DREI n.º 17/2013 do Departamento de Registro Empresarial e Integração[23] apresenta novos parâmetros para a contratação desses profissionais, amoldando-se às regras constitucionais atuais, ou seja, à exigência de contratação por meio de licitação.

[24] Art. 24. A taxa da 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), sòbre moveis, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3 % (três por cento), sôbre bens imoveis de qualquer natureza. (Redação dada pelo Decreto nº 22.427, de 1933)
Parágrafo único. Os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados.

por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante licitação na modalidade pregão e adotará 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.".

Assim, recomenda-se que se a opção do gestor público for a contratação de leiloeiro oficial seja a mesma realizada por meio de licitação, na modalidade pregão, com critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas (a fim de compor a taxa de Comissão de responsabilidade da Administração Pública por meio de convenção escrita), utilizando-se como parâmetro máximo os percentuais definidos no art. 24, *caput*, do Decreto Federal n.º 21.981/32 sobre os valores dos bens a serem leiloados.

II.3.7. Da necessidade de ato da autoridade competente

Segundo art. 19 da Lei Federal n.º 8.666/93 "*Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser* ***alienados por ato da autoridade competente***.".

Assim, ato da autoridade competente finaliza a alienação com a homologação do certame (art. 43, VI, da Lei Federal n.º 8.666/93) e assinatura do contrato e escritura pública de compra e venda.

II.3.8. Da necessidade de envio do processo após o cumprimento das formalidades supra à PGE para elaboração de parecer jurídico.

Outrossim, dispõe o parágrafo único, do art. 38, da Lei Federal n.º 8.666/93, com redação dada pela Lei Federal n.º 8.883/84: "*As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração*.".

Desta feita, em cumprimento ao precitado dispositivo legal, após a elaboração do edital de licitação e seus anexos, nestes incluídos o contrato, deverão os autos serem encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado para parecer jurídico, face sua competência

exclusiva prevista no art. 2.º, IV, da Lei Complementar Estadual n.º 95, de 26 de dezembro de 2001[25].

Ressalte-se, outrossim, que face à obrigatoriedade de seguimento deste Parecer Referencial pela Administração Pública, o parecer jurídico da Procuradoria-Geral do Estado limitar-se-á apenas à análise do edital e contrato de compra e venda, conforme art. 2.º, IV, da Lei Complementar Estadual n.º 95, de 26 de dezembro de 2001 e art. 12, *caput*, e § 2.º, da Resolução PGE/MS/N. 194, de 23 de abril de 2010[26], estando dispensada a análise da fase interna do procedimento, a qual competirá exclusivamente ao órgão assessorado mediante simples conferência documental (a ser atestada pelo servidor público competente, conforme item II.3.11 e II.3.12).

II.3.9. Da necessidade de envio do processo após o cumprimento das formalidades supra à PGE para minuta da escritura pública:

Além de tais exigências legais, o Código Civil, em seu artigo 1.245, sob o aspecto formal da alienação, assim prescreve: "*transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis*".

Logo, por imposição legal, a transferência dos imóveis do Estado de Mato Grosso do Sul a terceiros só se consubstanciará mediante escritura pública de compra e

[25] Art. 2º A Procuradoria-Geral do Estado é instituição essencial à Administração Pública Estadual, cabendo aos Procuradores do Estado, em caráter exclusivo, a representação do Estado e a defesa dos seus direitos e interesses nas áreas judicial, extrajudicial e administrativa e, em especial:
(...)
IV - exercer as funções de consultoria e de assessoramento jurídico, de coordenação e supervisão técnico-jurídica do Poder Executivo e da administração indireta, bem como emitir pareceres normativos ou não, para fixar a interpretação administrativa na execução de leis ou de atos do Poder Executivo e fazer a exegese da Constituição Estadual e Federal;

[26] Art. 12. O Parecer Referencial será emitido pelo Procurador do Estado quando houver volume de processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de simples conferência de dados ou documentos constantes dos autos.
(...)
§2º. nos processos que tenham por objeto matéria fática e jurídica analisada por parecer referencial, fica dispensada análise individualizada dos autos pelas coordenadorias jurídicas, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto satisfaz os termos do parecer.

venda, instrumento esse que deverá ser providenciado pela **Procuradoria-Geral do Estado**, com o devido registro à margem da respectiva matrícula imobiliária.

II.3.10. Da publicação do ato de alienação no Diário Oficial do Estado:

Com o devido registro da alienação na matrícula imobiliária, faz-se necessária a publicação pela SAD do extrato da alienação no Diário Oficial do Estado, nos termos do artigo 7.º da Lei Estadual n. 273/81, e outras providências administrativas inerentes à alienação do imóvel do patrimônio estatal.

Ultimadas essas providências acerca do pleito inserido nos autos, dar-se-á por finalizado o processo de regularização do imóvel em questão.

II.3.11. Lista de conferência para a instrução dos autos

Apresenta-se, neste parecer, a relação dos questionamentos a serem observados pelos servidores quando da análise dos processos envolvendo a alienação de bens imóveis cuja aquisição seja proveniente de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, para o fim de que seja atestada a regularidade do procedimento.

Registre-se que lista de verificação abaixo também compõe o Anexo I do presente parecer, devendo, assim, ser examinada para a sua aprovação.

II.3.12. Atestado de conformidade do processo com o parecer referencial

Observadas as recomendações acima, cumpre ao órgão assessorado atestar a conformidade do processo, por meio da juntada aos autos de Atestado de Conformidade, que constitui o Anexo II deste Parecer.

III. CONCLUSÃO

Uma vez observada todas as recomendações deste Parecer Referencial, consubstanciadas nos itens que compõem a lista de verificação (*check list)* aqui elaborada, considera-se desnecessário o envio a Procuradoria-Geral do Estado de processos administrativos que tenham como objeto a análise dos requisitos que devem ser preenchidos

para a alienação de bens imóveis oriundos de demandas judiciais ou dação em pagamento, ressalvados os itens II.3.9 e II.3.10.

Registra-se, novamente, que a utilização deste parecer referencial será possível somente nas hipóteses em que a alienação pleiteada se enquadre nas orientações aqui explicitadas.

Por fim, havendo alteração legislativa deverá o órgão gestor proceder à nova consulta a fim de seja examinada a necessidade de alteração da lista de verificação aqui elaborada.

É, *sub censura*, o parecer que submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Campo Grande - MS, 12 de fevereiro de 2020.

Original Assinado
Luiza Iara Borges Daniel
Procuradora do Estado

CÓPIA

PGE Mato Grosso do Sul Procuradoria-Geral do Estado

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2020

ANEXO I

LISTA DE VERIFICAÇÃO

São os seguintes os atos administrativos e os documentos previstos na Lei Federal nº 8.666/93 e na Lei Estadual 273/81 que deverão instruir o processo administrativo de alienação de bens imóveis nas hipóteses previstas neste parecer (art. 19 da Lei Federal n.º 8.666/93):

Processo nº: _____

Origem: _____

Interessado(s): _____

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS				
	Perguntas	**Sim / Não**	**Folha**	**Obs.**
1. Formalização do Processo				
1.1.	Há nos autos ofício elaborado e encaminhado pela SAD aos Cartórios de Registros de Imóveis solicitando cópia da(s) matrícula(s) atualizada(s) do(s) imóvel(is)?			
1.1.2	Os bens ingressaram no patrimônio do Estado?			
1.1.3.	Há na(s) margem(ns) da(s) matrícula(s) registro(s) de ônus em favor de terceiro(s) (p. ex. penhoras, hipotecas etc) que ainda não foram cancelados perante os Cartórios respectivos?			
1.1.4.	Foi verificada a atual situação do(s) imóvel(is) a fim de se certificar se não se encontram afetados a qualquer finalidade pública ou se estão ocupados por terceiro(s)?			
1.2.	Há nos autos autorização expressa do Governador para a alienação do(s) imóveis(is), consoante exigência do art. 5.º, *caput*, da Lei Estadual n.º 273/81?			

PGE Mato Grosso do Sul Procuradoria-Geral do Estado

1.3.	Há nos autos manifestação da SAD justificando o interesse público na alienação do(s) imóvel(is), nos termos do art. **4º**, IV, da Lei 273/81 c.c. art. **16**, IX, da Lei 4.640/2014?			
1.4.	Há nos autos avaliação prévia, realizada administrativa ou judicialmente (que deve ser indicada no ato convocatório da licitação), para fins de se estabelecer o preço mínimo do(s) imóvel(is)?			
1.4.1.	Em tendo sido realizada avaliação judicial, há nos autos demonstrativo de cálculo contendo a conversão da UAM (Unidade de Atualização Monetária) em meda correte nacional (Real)? (Obs.: Inutilizar os campos de marcação se não se tratar de avaliação judicial)			
1.4.2.	Em tendo sido realizada avaliação judicial, consta nos autos parecer elaborado pela Comissão da Licitação homologado pela SUPAT concluindo pela compatibilidade do valor da referida avaliação judicial corrigida pela UAM (Unidade de Atualização Monetária) com o valor atual de mercado do bem imóvel? (Obs.: Inutilizar os campos de marcação se não se tratar de avaliação judicial)			
1.5.	Há nos autos autorização da autoridade competente para abertura de processo licitatório, a ser promovido pela SAD, por intermédio da Superintendência de Compras e Licitação, nos termos do art. 38 da Lei Federal n.º 8.666/93?			
1.6.	Há nos autos escolha pela autoridade competente da modalidade licitatória (concorrência ou leilão) mediante justificativa fundamentada?			
1.7.	Fora elaborado edital de licitação com base nos requisitos do art. 40 da Lei Federal n.º 8.666/93?			
1.8	Os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado para análise da minuta do edital e contrato, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.666/93?			
1.9	Há nos autos a homologação do certame licitatório pela autoridade competente?			
2. Formalização do ato de alienação				
2.1.	Encaminhamento dos autos à PGE para elaboração da minuta de escritura pública de compra e venda			

CÓPIA

PGE Mato Grosso do Sul Procuradoria-Geral do Estado

2.2.	Juntada de cópia atualizada da matrícula com a averbação/registro da alienação do imóvel ao licitante vencedor do certame			
2.3.	Publicação pela SAD do extrato da alienação no Diário Oficial do Estado (art. 7.º da Lei Estadual n. 273/81)			
2.4.	Baixa no patrimônio do Estado e arquivamento dos autos.			

CÓPIA

PGE Mato Grosso do Sul Procuradoria-Geral do Estado

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2020

ANEXO II

ALIENAÇÃO DE BEM(NS) IMÓVEL(EIS)

ATESTADO DE CONFORMIDADE DE PROCESSO COM PARECER REFERENCIAL

Processo N.º:
_____

Origem:
_____

Interessado(s):_____
_____

Referência/Objeto:
_____

Atesto que o presente procedimento relativo à alienação de bem(ns) imóvel (eis) amolda-se ao PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2020, cujas orientações restaram atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela PAA, conforme autorizado na Decisão PGE/MS/GAB/nº XXX/2020

_____

Identificação e assinatura

COPIA

PGE Mato Grosso do Sul Procuradoria-Geral do Estado

DECISÃO/PGE/MS/PAA/Nº 039/2020

PARECER PGE/MS/PAA/N°026/2020

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA/Nº 001/2020

Por seus fundamentos, externo concordância ao **Parecer PGE/MS/PAA/N°026/2020 e ao Parecer Referencial PGE/MS/PAA Nº 001/2020** de autoria da Procuradora do Estado **Luiza Iara Borges Daniel,** o que faço com alicerce no art. 20, inc. VII, da LOPGE, e nos arts. 18, inc. VII e 7º, Anexo VII, do RIPGE.

Encaminhe-se o processado ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, para fins do art. 8º, inc. XVI, da LOPGE.

Campo Grande, 17 de fevereiro de 2020.

Original Assinado
Renata Corona Zuconelli
Procuradora do Estado
Chefe da Procuradoria de Assuntos Administrativos

COPIA

PGE Mato Grosso do Sul Procuradoria-Geral do Estado

DECISÃO PGE/MS/GAB/N. 062/2020

PARECER PGE/MS/PAA/N. 026/2020 e PARECER REFERENCIAL PGE/MS/PAA N. 001/2020

Processo: 15/000256/2020

Consulente: Coordenadoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado na Secretaria de Administração e Desburocratização

Assunto: Elaboração de parecer referencial e lista de verificação (*Check List*) de atos jurídicos a serem praticados em processos administrativos de alienação de imóveis adquiridos via procedimento judicial ou dação em pagamento

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. ALIENAÇÃO DE IMÓVEL INCORPORADO AO PATRIMÔNIO ESTADUAL MEDIANTE PROCEDIMENTO JUDICIAL OU DAÇÃO EM PAGAMENTO. CONSULTA QUE TEM COMO OBJETO A ANÁLISE DOS ATOS JURÍDICOS QUE DEVEM SER ROTINEIRAMENTE PRATICADOS E VERIFICADOS (*CHECK LIST*) NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ENVOLVENDO ESTA MODALIDADE DE ALIENAÇÃO DE PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA. QUESTÃO REPETITIVA APTA A SER RESOLVIDA PELA ELABORAÇÃO DE PARECER REFERENCIAL.

1. Considerando o volume de processos administrativos que possuem como objeto a análise dos requisitos que devem ser preenchidos para os processos de alienação de imóvel incorporado ao patrimônio estadual mediante demandas judiciais, bem como a regulamentação do art. 19 da Lei Federal n.º 8.666/93, que abrange, também, os imóveis recebidos em dação e pagamento, sendo certo que tal alienação não demanda especial análise jurídica, mas tão somente a conferência da documentação necessária à finalização do procedimento, possível se faz a emissão de parecer referencial, com o fito de prover a desburocratização, celeridade e eficiência no âmbito da administração pública estadual.

2. Uma vez observadas todas as recomendações deste Parecer Referencial, consubstanciadas nos itens que compõem a lista de verificação (*Check List)* elaborada (Anexo I do Parecer Referencial PGE/MS/PAA/N.º 001/2020) e atestado pelas instâncias técnicas da Administração seu regular

preenchimento (Anexo II do Parecer Referencial PGE/MS/PAA/N.º 001/2020), considera-se desnecessário o envio à Procuradoria-Geral do Estado de processos administrativos que tenham como objeto a análise dos requisitos que devem ser preenchidos para alienação de imóvel incorporado ao patrimônio estadual por meio de demanda judicial ou dação em pagamento.

3. Será necessário, no entanto, o encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral do Estado para elaboração de parecer jurídico acerca do edital de licitação e seus anexos, conforme determinam o art. 38 da Lei Federal n.º 8.666/93 e o art. 2.º, IV, da Lei Complementar Estadual n.º 95/2001, assim como para elaboração da minuta da escritura de compra e venda.

4. A aplicabilidade do parecer deve ser mantida enquanto a legislação utilizada como sustentáculo para as suas conclusões não for alterada.

Vistos, etc.

1. Com base no art. 8º, inciso XVI e no art. 9º, incisos II e III, da Lei Complementar (Estadual) n. º 95, de 26.12.2001, c/c art. 3º, inciso II, do Anexo I do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado, **aprovamos, com ressalva**, o Parecer PGE/MS/PAA/N.º 026/2020, de fls. 23-29, e o Parecer Referencial PGE/MS/PAA/N. 001/2020, de fls. 30-46, ambos da lavra da Procuradora do Estado Luiza Iara Borges Daniel, com a concordância da chefia imediata (f. 52). Ademais, ficam **aprovados** os Anexos I e II, acostados a fls. 47-50.

2. A ressalva se refere à recomendação constante no Parecer de que, no caso da contratação de leiloeiro oficial, esta seja efetivada *"(...) por meio de licitação, na modalidade pregão, com critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas (a fim de compor a taxa de Comissão de responsabilidade da Administração Pública por meio de convenção escrita), utilizando-se como parâmetro máximo os percentuais definidos no art. 24, caput, do Decreto Federal n.º 21.981/32 sobre os valores dos bens a serem leiloados"* (fls. 43 do Parecer Referencial).

3. Isso porque o critério de julgamento sugerido pressupõe que, além da taxa de comissão paga pelo arrematante, prevista no parágrafo único do artigo 24 do Decreto

Federal n.º 21.981/1932[27], haja uma taxa de comissão paga pela Administração Pública, aplicando-se ao ente estadual o *caput* do mesmo dispositivo.

4. Porém, a remuneração paga aos leiloeiros apresenta peculiaridades quando o leilão envolve bens de propriedade da Administração Pública. Com efeito, o artigo 42, § 2º do mesmo Decreto Federal estabelece que, nas vendas de móveis ou imóveis pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, a única comissão a ser cobrada pelos leiloeiros é a paga pelos compradores[28]. Ou seja, não haveria, nesses casos, uma taxa de comissão a ser paga pela Administração Pública (Comitente) que possibilitasse a realização de licitação utilizando como critério de julgamento o maior desconto sobre referida taxa, tal como proposto no Parecer.

5. A esse respeito, observa-se que, embora os Tribunais pátrios venham se manifestando pela não-recepção pela ordem constitucional vigente do critério de contratação de leiloeiros por escala de antiguidade, previsto no *caput* do artigo 42 do Decreto Federal n.º 21.981/1932, não se tem notícia de provimento jurisdicional que tenha declarado a não-recepção da previsão constante no § 2º do mesmo dispositivo, isto é, da regra de que não haverá cobrança de taxa de comissão da Administração Pública.

6. Além disso, necessário consignar a existência de decisões judiciais no sentido de que, ante a previsão constante no artigo 24, § único, do Decreto Federal n.º

[27] Art. 24, Decreto Federal n.º: 21.981/1932: A taxa da 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 moveis, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3 % (três por cento), sobre bens imóveis de qualquer natureza. (Redação dada pelo Decreto nº 22.427, de 1933)
Parágrafo único. Os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados.

[28] 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 começara 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.
§ 3º As autoridades administrativas poderão excluir da escala, a que, além deste, se referem os artigos 41 e 44, todo leiloeiro cuja conduta houver perante elas incorrido em desabono, devendo, ser comunicados, por oficio, à Junta Comercial em que estiver o leiloeiro matriculado, os motivos determinantes da sua exclusão, que seguirá o processo estabelecido pelo art. 18. Se se confirmar a exclusão, será o leiloeiro destituído na conformidade do artigo 16, alínea a. (Redação dada pelo Decreto nº 22.427, de 1933) (Destaques inseridos)

21.981/1932, seria defeso ao Poder Público estabelecer comissão para o leiloeiro, a ser paga pelo arrematante, em patamar inferior a cinco por cento do valor dos bens arrematados[29].

7. Nesse contexto, compreendemos que a contratação de leiloeiro oficial se amolda a uma situação de inexigibilidade de licitação, por inviabilidade da competição (artigo 25, *caput*, da Lei Federal n.º 8.666/1993). É que, se realizada licitação, todos os prestadores de serviço apresentariam como proposta mínima de preço o montante de cinco por cento sobre o valor da arrematação, mostrando-se inviável utilizar o preço como critério objetivo de eleição entre eles.

8. Assim, recomendamos que, nos casos em que não haja a indicação de servidor público para o desempenho do mister, a contratação de leiloeiro oficial seja efetivada mediante processo de credenciamento, utilizando-se como critério de seleção o sorteio.

9. Segundo a doutrina[30], o instituto do credenciamento pode ser assim definido:

> "Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos."

[29] Adotando essa linha de intelecção, tem-se, por exemplo, a decisão monocrática proferida pelo Ministro Sérgio Kukina, no REsp n.º 1.652.669/PR, julgado em 29/11/2019. Transcreve-se, por oportuno, o seguinte trecho da decisão:
"Por outro lado, permanece vigente e sem qualquer vício de validade a primeira parte do dispositivo e seus parágrafos, que estabelecem regras específicas quanto à atuação e à remuneração dos leiloeiros contratados pela Administração Pública.
Nesse ponto, é cristalino o § 2° ao dispor que, quando prestarem os seus serviços à União, aos Estados ou aos Municípios, os profissionais leiloeiros somente receberão a comissão estabelecida no parágrafo único do art. 24. Trata-se, como visto, da comissão paga pelos compradores, que, nos termos explícitos do dispositivo, deve ser de 5%, nem mais nem menos.
Dessa forma, desde já fica claro que a legislação de regência não faculta à Administração Pública a redução do referido percentual, ainda que por via indireta, como a imposição da redução do valor cobrado pelo percentual para competir no certame público com chances de êxito."

[30] NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. São Paulo: Dialética, 2003. p. 212

10. Trata-se de forma de contratação usualmente empregada no Estado de Mato Grosso do Sul em hipóteses de inexigibilidade de licitação, como demonstram os Decretos Estaduais n.º 13.217/2011[31], 13.887/2014[32] e 14.439/2016[33].

11. Ademais, o credenciamento é admitido pelo Tribunal de Contas da União. A título de exemplo, cita-se a manifestação da Corte de Contas quanto à possibilidade de órgãos e entidades públicas credenciarem profissionais e instituições médico-hospitalares para a prestação de serviços de assistência complementar à saúde dos servidores (TCU, Plenário, Decisão 656/1995, Rel. Min. Homero Santos, Data da Sessão: 06.12.1995).

12. Especificamente no que tange à escolha de leiloeiros, o mesmo TCU já decidiu que o critério de escolha de leiloeiro oficial insere-se na esfera de discricionariedade do administrador público (TCU, Decisão 606/1992, Rel. Min. Élvia Lordello, Data da Sessão: 10.12.1992). Ademais, ao analisar representações de irregularidades em processos de credenciamento de leiloeiros públicos, o Tribunal não apontou que a contratação via credenciamento, em si, seria uma irregularidade (nesse sentido: TCU, Plenário, Acórdão 810/2014, Rel. Min. Benjamin Zymler, Data da Sessão: 02.04.2014 e TCU, 2ª Câmara, Acórdão 10666/2015, Rel. Min. Ana Arraes, Data da Sessão: 17.11/2015).

13. Na mesma direção, como ponderado no Parecer PGE/MS/PAA/Nº 147/2019, aprovado pela Decisão PGE/MS/GAB/n.º 286/2019, parte da doutrina admite a contratação de leiloeiro oficial por meio de credenciamento. Nesse tocante, merece menção a conclusão sobre o tema extraída do site ZENITE FÁCIL[34]:

> "**Diante de toda a polêmica acima, entende-se que a melhor alternativa versa sobre a definição de procedimento que desonere a Administração do pagamento pelos serviços de leiloeiro, de forma que este apenas se remunere a partir da comissão obrigatoriamente paga pelo arrematante**.
> Para tanto, o ideal seria a realização de procedimento de credenciamento pela própria Junta Comercial, em que a entidade anualmente divulgasse a todos os leiloeiros a intenção de registrar os

[31] Dispõe sobre o pagamento dos prestadores de serviços credenciados para atuar nos programas da Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul.
[32] Dispõe sobre o credenciamento de Examinadores de Trânsito, no Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso do Sul (DETRAN/MS), e dá outras providências.
[33] Dispõe sobre o credenciamento de profissionais que atuam na área de saúde para atendimento no Programa Caravana da Saúde, instituído pelo Decreto nº 14.151, de 16 de março de 2015.
[34] ZENITE FÁCIL, Título LEILÃO - LEILOEIRO OFICIAL - CONTRATAÇÃO - ORDEM DE ANTIGUIDADE – ENTENDIMENTOS DIVERSOS - TCE/SC E TJ/SC - Data 27/07/2018

> profissionais interessados em contratar com a Administração Pública direta e indireta do Estado. Nessa divulgação, a Junta estabeleceria um prazo máximo para manifestação de interesse e **indicaria que a contratação dos profissionais se daria a partir de sorteio a ser realizado a cada demanda apresentada pelos órgãos e entidades da Administração Pública**.
> Não havendo tal credenciamento por parte da Junta, cabe à Administração instituí-lo. Para tanto, deve igualmente divulgar a sua intenção de credenciar os leiloeiros interessados em contratar com ela ao longo do ano, definindo uma data limite para a manifestação de interesse. Feito o registro, a Administração deve deixar claro que haverá o sorteio dos profissionais que serão contratados, o que será feito em sessão pública e já poderá contemplar quantitativo de leiloeiros suficiente para fazer frente às possíveis demandas que surgirão ao longo do ano, de modo que já reste definido quem serão os contratados futuramente.
> **Veja-se que a delineação dessas alternativas tem como premissa o fato de que haverá a remuneração do leiloeiro exclusivamente pela comissão de 5% paga por parte do arrematante, a qual, por não ser passível de redução, torna inviável a competição**."

14. Por último, a reforçar a conclusão pela viabilidade jurídica do credenciamento, obtemperamos que a redação final do Projeto de Lei n.º 1.292/1995[35], mencionado no corpo do Parecer, também faz referência ao credenciamento como alternativa de contratação:

> "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. (...)"

15. À Assessoria do Gabinete para:

a) dar ciência desta decisão à Procuradora do Estado prolatora do parecer e à Procuradora-Chefe da PAA;

[35] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FA577CCB723213243AA5A012B203370B.proposicoesWebExterno1?codteor=1819390&filename=REDACAO+FINAL+-+PL+1292/1995

PGE Mato Grosso do Sul Procuradoria-Geral do Estado

b) dar ciência do Parecer Referencial PGE/MS/PAA n.º 001/2020 e desta decisão à CJUR-SAD e à Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização, para conhecimento e adoção das providências cabíveis;

c) proceder a devida anotação na Manifestação PGE/MS/PAA/n.º 024/2015, aprovada pela Decisão PGE/MS/GAB/n. 182/2015, a fim de consignar a existência de alteração parcial de entendimento e atualização de *Check List*, nos termos do Parecer Referencial PGE/MS/PAA N. 001/2020;

d) após o cumprimento das diligências supra, encaminhar os autos ao arquivo.

Campo Grande (MS), 13 de março de 2020.

Original Assinado
Fabíola Marquetti Sanches Rahim
Procuradora-Geral do Estado Consultivo

Original Assinado
Ivanildo Silva da Costa
Procurador-Geral Adjunto do Estado do

CÓPIA