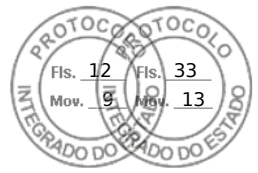




ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



PARECER N° 012 /2020-PGE

Protocolado n. ° 16.553.016-0

Interessado: Governadoria do Estado do Paraná

Assunto: Consulta sobre a possibilidade de alienação de bens móveis inservíveis e bens imóveis da Administração Pública por meio de dispensa de licitação; bem como quanto a possibilidade de designação de leiloeiro por decreto governamental.

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO – ALIENAÇÃO – BENS MÓVEIS E IMÓVEIS – POSSIBILIDADE DE DESIGNAÇÃO DE LEILOEIRO POR DECRETO.

I. CONSULTA:

Versa o presente protocolado de consulta, formulada pela Governadoria do Estado do Paraná, quanto: (i) à possibilidade, ou não, de venda direta ou permuta dos bens imóveis pertencentes à Administração Pública Estadual por meio de dispensa de licitação, especificadamente dos que não acudiram interessados nos dois procedimentos licitatórios anteriores promovidos pelo Estado; (ii) quanto à possibilidade de designação por decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo, de servidor de carreira para condução dos leilões estaduais destinados a venda bens móveis inservíveis da Administração Estadual; (iii) bem como, quanto à possibilidade de instrumentalização da alienação de forma presencial e on-line, conjuntamente.

Afim de consubstanciar os questionamentos supra, aquela Governadoria ressalta que (fls. 02/03):

p. 1



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



Considerando que o plano de governo do atual chefe do Poder Executivo expõe como ação prioritária a “racionalização e aperfeiçoamento de espaços públicos” e “reduzir a frota de veículos do Estado para uso dos agentes públicos”, objetivos em consonância com o interesse público;

Considerando que nos anos de 2018 e 2019 foram colocados para alienação, mediante concorrência, imóveis pertencentes ao Estado do Paraná, sendo a primeira licitação deserta e a segunda com apenas 03 (três) vendidos, arrecadando aos cofres R\$ 5.101.501,001;

Considerando-se a intenção de promover maior efetividade na alienação de ativos imobiliários que estejam desocupados para diminuição de custos com manutenção, bem como o contido no parecer nº 028/2019 da PGE¹ (protocolo 16.2129.347-4);

Considerando que no ano de 2019 estava prevista a publicação de leilão de veículos inservíveis à frota do poder público estadual, o que até o momento não ocorreu devido a entraves no processo licitatório para escolha de leiloeiro;

Considerando que os artigos 19 e 22, §5^a da Lei 8666/1993 autorizam a realização de leilões para a venda de móveis inservíveis e imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, disposições corroboradas pela legislação estadual de licitações;

Considerando a eventual possibilidade de designação de leiloeiro administrativo (servidor designado pela administração), conforme artigos 6º, V², e 41 da Lei Estadual 15608/2007, medida que pode ensejar maior celeridade e diminuição de custos de transação dos ativos;

Considerando a existência de meios de tecnologia que operacionalizam a realização de leilões on-line, com maior transparência e de fácil auditoria, e que em face da atual pandemia evitam a aglomeração de licitantes sem prejudicar os interessados;

Solicita-se manifestação sobre a possibilidade de designação por decreto pelo Chefe do Poder Executivo de servidor de carreira para condução dos leilões estaduais em apreço nesta consulta, bem como da possibilidade de instrumentalização da modalidade de forma presencial e on-line, conjuntamente.

Requer-se, ainda, manifestação sobre a possibilidade de venda direta ou permuta dos imóveis mencionados na Lei Estadual nº 18633/2015³, por meio de dispensa de licitação, especificadamente dos que não acudiram

1Há erro na indicação do Parecer. O correto é Parecer n.º 25/2019.

2Há erro na indicação do dispositivo. O correto é inc. IV do art. 6º da Lei n.º 15.608/2007.

3Há erro na indicação da Lei. O correto é Lei Estadual n.º 16.663/2015.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



interessados nos dois procedimentos licitatórios anteriores promovidos pelo Estado (via SEAP), já que nova licitação apenas acarretaria mais custos ao ente com manutenção dos imóveis e estruturação administrativa do processo. (Sic)

O presente protocolado foi encaminhado ao GPT7 por meio do Despacho n° 118/2020/PGE/CCON de fl. 10, e Despacho complementar de fl 11.

É, em síntese, o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO:

Em exame, observa-se que a questão levantada decorre de dúvida acerca de qual entendimento deverá ser adotado quanto a (i) possibilidade de venda direta ou permuta dos bens imóveis pertencentes à Administração Pública Estadual por meio de dispensa de licitação; (ii) quanto à possibilidade de designação de leiloeiro por decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo para conduzir os leilões estaduais destinados a venda bens móveis inservíveis da Administração Estadual; e, (iii) bem como, quanto à possibilidade de instrumentalização da alienação de forma presencial e on-line, conjuntamente.

I – POSSIBILIDADE DE VENDA DIRETA OU PERMUTA DOS BENS IMÓVEIS PERTENCENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO;

Preliminarmente à análise do cerne da questão, se faz necessário tecer alguns comentários quanto aos bens públicos. Como é sabido, os bens públicos são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, móveis ou imóveis que integram o patrimônio da Administração Pública, direta e indireta, com personalidade jurídica de direito público. O Código Civil explicitamente considerou públicos os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público interno (Art. 98 do Código Civil).

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho⁴ assim conceitua:

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª Edição. Ed. Atlas, 2014.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



Bens públicos são todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas. (2014, p. 1157).

Ademais, tem-se que, de acordo com a linha de raciocínio adotada pelo Código Civil, em especial ao que tange o art. 99, constata-se que os bens públicos são classificados de acordo com a sua destinação ou afetação, sendo divididos em 3 (três) grupos, a saber: (i) bens de uso comum do povo; (ii) bens de uso especial; e, (iii) bens dominicais.

Em apertada síntese, conceitua-se bens de uso comum do povo como aqueles destinados ao uso e gozo coletivo de toda a população como, a título de exemplo, os rios, mares, as praças e as estradas (art. 99, inc. I do Código Civil). Já os bens de uso especial são aqueles que se destinam a atender as necessidades primárias da Administração no desempenho das atividades estatais/serviço público. Afim de melhor compreender este raciocínio, cita-se como exemplo os terrenos e os prédios destinados a realização do serviço público ou o estabelecimento da Administração (art. 99, inc. II do Código Civil).

Neste ponto, mister destacar o que preceitua o artigo 100 do Código Civil, uma vez que os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem sua qualificação na forma da lei, *in verbis*:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

O que se depreende é que no ordenamento jurídico brasileiro se o bem tiver sido formalmente afetado a uma destinação primária para a atividade de serviço público, administrativa, ou para uso coletivo da sociedade, este bem não pode ser alienado antes da sua formal desafetação. A afetação/desafetação, portanto, nada mais é que (des)vincular, (des)conectar juridicamente um determinado bem a certa função pública concreta e primária.⁵

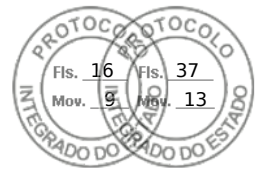
Oportuno ressaltar a alteração redacional quanto às disposições do Código Civil de 1916 (art. 66, inc. II). A legislação anterior se referia a bens de

5 CRETELLA JÚNIOR, José. Dicionário de direito administrativo, p. 28



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



uso especial como aqueles “aplicados” em serviço ou estabelecimento da Administração Pública. Por outro lado, na legislação em vigor se faz menção a bens “destinados” a serviço ou estabelecimento. “Aparentemente, a leve modificação textual estendeu o conceito de bens de uso especial para abarcar objetos que ainda não estejam sendo efetivamente aplicados em serviço ou estabelecimento, mas tenham sido direcionados para tanto”, através de ato formal de afetação.⁶ Portanto, o fato de o bem ainda não ter sido realmente empregado à atividade administrativa não permite que a entidade pública possa tratá-lo como um bem público desafetado.

Relevante, ainda, salientar a Lei Estadual nº 18.663/2015, que tratou da desafetação de diversos imóveis no Estado do Paraná e criou requisitos como condicionante para a alienação. De acordo com o art. 2º da referida Lei, as alienações dos referidos bens imóveis ficam subordinadas a averbação prévia das edificações existentes nos imóveis e avaliação prévia dos imóveis, consideradas as edificações existentes. Ademais, o art. 3º estabelece que “*As providências e as despesas para escrituração e registro dos imóveis de que trata esta Lei, perante o Cartório de Registro de Imóveis, ficam sob a responsabilidade dos respectivos adquirentes.*”

Isto posto, chegamos aos bens dominicais, que são os bens públicos que não possuem destinação específica, mas ainda compõe o patrimônio do estado. A peculiaridade dos bens dominicais reside exclusivamente na flexibilidade quanto aos usos que lhe serão dados, já que inexistente afetação. Estes bens, portanto, são bens disponíveis, ou seja, estão à disposição da administração pública tanto para uso ou até mesmo para alienação, desde que respeitados os preceitos legais (art. 99, inc. III, Código Civil).

Ainda, ressalta-se que toda e qualquer destinação de bem estatal deve estar relacionado aos Princípios de Direito Público. A discricionariedade de gestão sobre bens dominicais não representa desvinculação aos interesses fundamentais constitucionais. Disso resulta que os bens dominicais sempre deverão ser geridos de modo a produzir o máximo de utilidades possíveis a coletividade, e a atenção devida com intuito de evitar o seu abandono ou deterioração. Dessa maneira, Floriano de Azevedo Marques destaca:

É imperativo o emprego econômico dos bens dominicais de forma a que eles cumpram a finalidade de gerar receitas para a Administração Pública. Isso não apenas

⁶ MARRARA, Thiago. Uso de Bem Público. Enciclopédia Jurídica da PUC.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



pelo sobredito princípio da função social da propriedade (que interdita a ociosidade, a não utilização de bens), mas também pelo princípio da economicidade, consagrado também pela Constituição e objeto de tutela pelos Tribunais de Contas (art. 70, caput, CF)⁷

De toda forma, os bens dominicais (ou seja, os bens desafetados) podem ser alienados, devendo observar, no entanto, os ditames legais para tal mister conforme preceitua o art. 101 do Código Civil. Estas exigências, encontram-se na Constituição do Estado do Paraná, na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/1994 e, no presente caso, também, na Lei Estadual nº 15.608/2007.

Isso se deve ao fato de que mesmo sendo possível a comercialização dos bens dominicais, uma série de regras devem ser observadas pela Administração Pública, principalmente considerando que estes bens pertencem a toda a coletividade. É neste sentido que o parágrafo único do art. 10 da Constituição Estadual dispõe que a alienação, a título oneroso, de bens imóveis do Estado dependerá de autorização prévia da Assembleia Legislativa e será precedida de concorrência pública.

De forma mais específica, o art. 17 da Lei nº 8.666/93 traz uma série de quesitos específicos a serem cumpridos no tocante a alienação de bens públicos dominicais na esfera federal, regra esta, utilizada de forma supletiva ao regramento específico trazido pela Lei Estadual de Licitações e Contratos do Estado do Paraná - Lei nº 15.608/2007, especificamente no artigo 6º e ss.

Da leitura atenta aos dispositivos retro mencionados, resta claro que a comprovação do interesse público é o requisito de maior importância quando se trata de alienação de bens públicos, a qual, de acordo com o art. 6º, inc. I da Lei nº 15.608/07, somente será possível quando o interesse público for comprovadamente suficiente e capaz de justificar a alienação em questão, por óbvio, a inexistência de justificativa idônea para tal mister, inviabilizará a alienação.

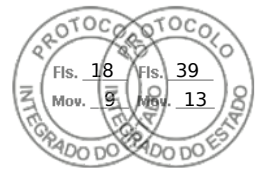
Outro quesito, exposto no inciso II do artigo supracitado, que deve ser atentamente respeitado/observado é a prévia avaliação do bem, que tem como objetivo evitar que a disposição do bem se dê por valor ínfimo, ou seja, abaixo do real valor de mercado do bem em questão, de forma a prejudicar a

⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Bens públicos: função social e exploração econômica. O regime jurídico das utilidades públicas, p. 222.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



Administração Pública e indiretamente toda a coletividade, mesmo quando comprovado o interesse público na alienação.

No que diz respeito a autorização legislativa disposta no inciso III, do artigo 6, da Lei Estadual nº 15.608/2007, importante registrar que esta somente será necessária quando a alienação recair sobre bens imóveis, ou, ainda, quando se tratar de bens móveis que envolvam alienação de controle societário de sociedade de economia mista e empresa pública.

Por derradeiro, no que tange a obrigatoriedade de realização de licitação para alienação destes bens, este critério encontra-se diretamente relacionado aos princípios administrativos, como a transparência e a isonomia. Além disso, o certame público potencializa as chances de a Administração adquirir a proposta mais vantajosa, concretizando o princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

Conforme determina o artigo 6º, inciso IV, da Lei Estadual nº 15.608/2007, a alienação de bens da Administração Pública deverá, em regra, ser realizado na modalidade concorrência pública ou leilão público conforme o caso, senão vejamos:

Art. 6º (...)

IV – licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.

Por sua vez, o artigo 37, §4º, da Lei Estadual nº 15.608/2007 determina que o leilão será a modalidade de licitação para a venda de bens móveis inservíveis:

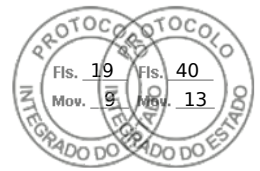
§ 4º. Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração de produtos legalmente apreendidos ou penhorados e para a alienação de bens imóveis, prevista no inciso IV, do art.6º.

Já o artigo 43, I, da Lei Estadual nº 15.608/2007 determina que alienação de bens imóveis, a modalidade Concorrência Pública será obrigatória, ressalvado os bens cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, os quais poderão ser alienados, também, pela modalidade leilão:



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



Art.6 (...)
(...)

§ 5º. 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.

Diante de todo o exposto, resta cristalino que, no que tange a possibilidade de alienação de bens móveis e imóveis dominicais (aqueles formalmente desafetados) da Administração Pública Estadual, a regra é que esta alienação seja precedida de licitação, podendo, ainda, a licitação ser dispensada nos casos previstos em lei.

Oportuno mencionar que entre os juristas entende-se que há diferença entre dispensa de licitação e licitação dispensada, apesar de tal distinção não ser unânime na doutrina. A respeito da licitação dispensada, seu rol está estabelecido no artigo 17 da Lei Federal nº 8666/93 e no art. 8º da Lei Estadual nº 15.608/2007 e concluem ser aquela imposta pela própria lei, não podendo o administrador realizar licitação. Por outro lado, a licitação dispensável trataria da discricionariedade do administrador, conforme as hipóteses previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/93 e art. 34 da Lei Estadual nº 15.608/07, ou seja, embora seja possível não licitar, não está obrigado a fazer, como no caso da licitação dispensada.

No que diz respeito a permuta, a Lei Estadual nº 15.608/2007, em simetria com a lei federal, prevê a dispensa de licitação no caso de permuta de imóvel da Administração por outro imóvel que seja destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, senão vejamos:

Art. 8º. Será dispensada a licitação, nos seguintes casos:
(...)

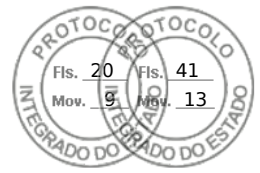
c) permuta, por outro imóvel que seja destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha e desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia de ambos os bens;

No entanto, este dispositivo deve ser analisado com cautela, isto, pois, nas demais hipóteses de permuta, em regra, deverá ser observado o



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



processo licitatório sempre que houver condições de competitividade, conforme determina o artigo 6ºA, §2º da Lei Estadual nº 15.608, *in verbis*:

Art. 6ºA. Observado o art. 6º desta Lei, poderá ser autorizada a permuta de imóveis de qualquer natureza, de propriedade da Administração do Estado do Paraná, por imóveis edificados ou não, ou por edificações a construir. (Incluído pela Lei 20132 de 20/01/2020)

§ 1º. Os imóveis permutados com base neste artigo não poderão ser utilizados para fins residências funcionais, exceto nos casos de residências de caráter obrigatório definidas em lei. (Incluído pela Lei 20132 de 20/01/2020)

§ 2º. Na permuta, sempre que houver condições de competitividade, deverá ser realizado procedimento licitatório. (Incluído pela Lei 20132 de 20/01/2020)

A alienação de bens da Administração Pública também *poderá* ser dispensada nas hipóteses taxativamente dispostas no art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, em simetria com o artigo 34 da Lei Estadual nº 15.608/2007, merecendo destaque, para os fins aqui propostos, a hipótese elencada no inciso V, do artigo ³⁴.

Art. 34. É dispensável a licitação:

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

Decorre de expressão literal do dispositivo, que, para que seja lícito a hipótese de dispensa em análise, a Administração deverá demonstrar – de forma robusta e inequívoca - duas condições concomitantes, a saber: (i) respeito às exigências materiais previstas na licitação que resultou deserta; e, (ii) que a repetição da licitação causará prejuízos à Administração.

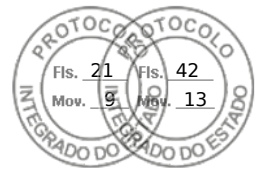
É imprescindível, portanto, que a Administração avalie se o certame o qual não apareceu interessados foi realizado de forma adequada, especialmente em relação a avaliação do imóvel (no sentido de que o preço esteja de acordo com o de mercado), e também no que diz respeito a maior publicidade possível, com o fim de demonstrar que não foi a má formatação da fase interna da licitação que implicou em não atrair concorrentes.

Desta forma, caso seja identificado falhas no certame anterior, notadamente no que se refere o dever de conceder a mais ampla publicidade, deve a Administração readequar as condições iniciais a fim de buscar novos interessados em participar do procedimento licitatório.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



Oportuno ressaltar que o dispositivo em análise só autoriza a dispensa se o contrato a ser celebrado for fiel a todas as condições preestabelecidas na licitação deserta. Como observa Carlos Ari Sunfeld:

Isso evita a instauração de certame sob condições contratuais inviáveis no mercado com o objetivo oculto de chegar a uma licitação fracassada, liberando o agente inescrupuloso para contratar com sua empresa preferida, já agora em condições diferentes, que outras empresas aceitariam, se lhes tivessem sido oferecidas⁸.

Além do mais, é necessária atenção no que se refere ao lapso temporal. Ora, não seria razoável que reputasse lícito alienar diretamente imóvel por preço oferecido em concorrência feita há tempos, onde não se encontra mais a mesma situação de mercado.

Nesse sentido já dispôs o TCU:

Ainda que se pudesse caracterizar a licitação como deserta, não estaria justificada a contratação com base no art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666/93, pois se teria que demonstrar que a repetição do certame traria prejuízos à administração, conforme reza o dispositivo, o que não foi feito. Aliás, entre o dia em que se declarou deserta a licitação [...] e a data em que foi feita a contratação por dispensa de licitação [...], decorreram quase 4 meses, tempo suficiente para realização de nova licitação. Cabe mencionar, também, que não houve motivação para a escolha do consórcio contratado para realizar as obras, conforme exige o art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Soma-se a isso a necessidade explicitar o prejuízo que a Administração irá sofrer pela repetição da licitação, o qual deve se dar de forma robusta, de forma a possibilitar o vislumbre quanto aos prejuízos de forma objetiva e derradeira, demonstrando, conseqüentemente a “vantagem” na realização da dispensa.

Joel Menezes explicita de forma didática, vejamos:

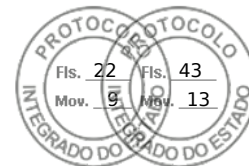
Além disso, o dispositivo em comento só justifica a contratação direta se a realização de nova licitação pública impuser prejuízo para a Administração. Nesse ponto residem as maiores dificuldades com relação ao inciso, dado que, evidentemente, não basta alegar qualquer sorte de prejuízo. Isso porque a realização de licitação pública sempre implica algum dispêndio e, por corolário, poder-se-ia dizer, algum prejuízo. Sem

⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e Contrato Administrativo.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



embargo, requer-se prejuízo qualificado, não o pretensamente decorrente da própria licitação.⁹

Sendo assim, entende-se que, caso a Administração Pública realize a licitação para a alienação de bens públicos (sejam eles móveis ou imóveis), atendendo todas às exigências legais, vindo a licitação a resultar deserta, entende-se que há amparo legal para alienar diretamente os referidos bens com fundamento no inc. V, do art. 34 da Lei Estadual nº 15.608/2007. Contudo, o dispositivo em tela só pode ser utilizado como fundamento para a contratação direta caso o certame não possa, justificadamente, ser repetido sem prejuízo para a Administração, e desde que respeitado as mesmas condições oferecidas em certame anterior.¹⁰

No que diz respeito à permuta, inexistente impeditivo legal para que os imóveis já licitados e cujos certames foram infrutíferos sejam objeto de permuta, desde que respeitadas as disposições contidas no art. 6ºA da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Passa-se ao segundo questionamento.

II - QUANTO À POSSIBILIDADE DE DESIGNAÇÃO DE LEILOEIRO POR DECRETO EXPEDIDO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

Conforme se vê da consulta formulada pela Assessoria da Governadoria (fls. 2/3a e 7/9a), questiona-se a possibilidade, ou não, quanto a designação de leiloeiro (servidor de carreira) por decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo para conduzir os leilões estaduais destinados a venda bens móveis inservíveis da Administração Pública Estadual.

Neste sentido, o artigo 6º, inciso IV da Lei Estadual nº 15.608/2007, ao tratar da alienação de bens da Administração Pública, ressalta que a alienação se dará na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração, vejamos:

Art. 6º. A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:

IV – licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.

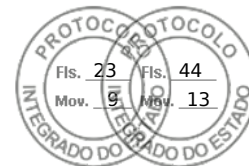
⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e inexistência de licitação pública. São Paulo: Dialética, v. 2, 2003.

¹⁰ TCU: Acórdão 342/2011-Primeira Câmara e Acórdão 7049/2010-Segunda Câmara



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



Nesse mesmo sentido, o artigo 41 da Lei Estadual nº 15.608/2007 apresenta os requisitos que devem ser observados quando da escolha do Leilão, e ratifica o contido no art. 6º, IV da mesma Lei, ao dispor que o leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, vejamos:

Art. 41. O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, devendo observar o seguinte procedimento:

- I - análise da vantagem do uso de leilão em relação a outras formas de alienação;
- II - indicação de representantes;
- III - exigência de garantia definida na forma do edital.

§ 1º. Todo bem a ser leiloadado será previamente avaliado pela Administração para fixação do preço mínimo de arrematação.

§ 2º. Os bens arrematados devem ser pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5% (cinco por cento), e, após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, imediatamente entregues ao arrematante, o qual se obrigará ao pagamento do restante no prazo estipulado no edital de convocação.

§ 3º. O não cumprimento pelo licitante das condições definidas para pagamento e recebimento implica perda do valor já recolhido e da garantia, em favor da Administração, sem prejuízo de outras sanções.

§ 4º. Nos leilões internacionais, o pagamento da parcela à vista ou entrega de garantia pode ser feito em até 24 (vinte e quatro) horas.

Portanto, preliminarmente ao objeto da consulta, imperioso esclarecer a distinção entre o leiloeiro oficial e o leiloeiro administrativo.

O leiloeiro oficial é aquele profissional devidamente habilitado perante a Junta Comercial para a realização de qualquer tipo de leilão, seja ele privado ou público, já o leiloeiro administrativo é atributo especial, concedido a servidor público encarregado de realizar leilão de bens públicos – não estando (necessariamente) este último, regularmente habilitado na Junta Comercial.

Quanto ao tema, Hely Lopes Meirelles¹¹, esclarece que:

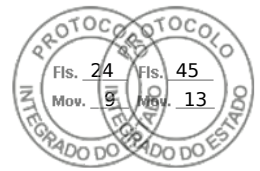
A Administração poderá valer-se de dois tipos de leilão: o comum, privativo de leiloeiro oficial, onde houver, e o administrativo propriamente dito. O leilão comum é regido pela legislação federal pertinente, mas as condições específicas podem ser estabelecidas pela

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes - Licitação e Contrato Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



Administração interessada, observados os princípios básicos da licitação; o leilão administrativo, feito por servidor público, que antes só era admitido para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários, nas repartições públicas em geral, pode, agora, ser utilizado em qualquer caso. É o que se infere da Lei nº 8.666, de 1993, que, ao cuidar do leilão como modalidade licitatória, permite seja 'cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração" (pag. 91).

E, ainda, dispõem Rigolin e Marco Tulio sobre eventuais distinções procedimentais entre leilão realizado por leiloeiro oficial ou leiloeiro servidor público:

É necessário ter presente que o leilão, realizado por leiloeiro oficial ou entre particulares, ou realizado pela administração, é o mesmo procedimento, nada tendo de diferente em todos os pontos fundamentais. Rege-se pelo direito comum e não pelo Administrativo. O fato de ser realizado dentro da Administração não desnatura sua índole ordinária e absolutamente singela, "descomplicada", direta: essa a sua forma correta. De diferente com relação aos leilões entre particulares existe para a Administração, apenas, a possibilidade de que, e vez de por leiloeiro oficial, seja o leilão efetuado por servidor, para isso designado (cf. art. 53), regido por qualquer regime jurídico, como bem lembra Raul Armando Mendes. No mais o procedimento é idêntico.¹²

A profissão de Leiloeiro Oficial é regulamentada pelo Decreto Federal nº 21.981/1932, e segue uma série de normas e requisitos - tanto para habilitação do leiloeiro, como para o regular exercício da profissão.

No âmbito do Estado do Paraná, o Decreto Estadual nº 11.950/2014 previa que, quando da realização de leilão para a venda de bens móveis ou imóveis, nos casos previstos em Lei, deverão requerer à Junta Comercial do Paraná a realização de sorteio randômico (aleatório) para a designação de leiloeiro devidamente habilitado, senão, vejamos:

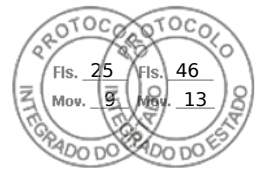
Art. 1º Todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado do Paraná, quando da realização de leilão para a venda de bens móveis ou imóveis, nos

¹²RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Túlio. Manual prático das licitações. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



casos previstos em Lei, deverão requerer à Junta Comercial do Paraná a realização de sorteio randômico (aleatório) para a designação de leiloeiro devidamente habilitado, conforme relação criteriosamente controlada e fiscalizada pela JUCEPAR mediante sistema sob responsabilidade desta autarquia.

Parágrafo único. Estarão dispensados do procedimento previsto no caput deste artigo aqueles órgãos que, fundamentados na legislação federal de licitações, promoverem procedimentos públicos próprios para escolha de leiloeiros, dentre os habilitados perante a JUCEPAR.

O citado art. 1º do Decreto n.º 11.950/2014 foi revogado pelo art. 6º da Lei Estadual n.º 19.140/2017¹³, que regula o exercício do ofício de leiloeiro público oficial, portanto, não mais é exigido o sorteio randômico para designação de leiloeiro público oficial.

Inobstante a leitura rápida do referido artigo possa trazer alguma estranheza, ao prever que:

Todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado do Paraná, quando da realização de leilão para a venda de bens móveis ou imóveis, nos casos previstos em Lei, deverão requerer à Junta Comercial do Paraná a realização de sorteio randômico (aleatório) para a designação de leiloeiro(...)

Resta claro, em uma leitura mais atenta, que o referido decreto se refere a obrigatoriedade do preenchimento dos requisitos nele disposto, apenas quando da opção da administração pública se der pela escolha de leiloeiro oficial.

Isto se comprova ao observar o disposto no artigo 2º, o qual refere-se à habilitação dos profissionais para atuarem como leiloeiros, senão, vejamos:

Art. 2º Os leiloeiros matriculados na Junta Comercial serão considerados habilitados se estiverem com sua documentação absolutamente em ordem, sem pendências administrativas e cumprirem os prazos

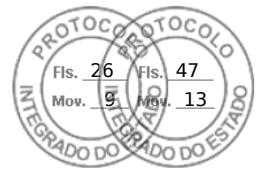
¹³Art. 6º A Jucepar, quando solicitada para informar nome de leiloeiro por interessado na realização de leilões, sejam pessoas de direito público ou privado, informará a relação completa dos leiloeiros oficiais devidamente matriculados e habilitados.

Parágrafo único. A relação de leiloeiros referida no caput deste artigo tem finalidade meramente informativa e será apresentada na ordem de antiguidade e na ordem de volume de vendas, do maior para o menor, considerada a soma dos leilões realizados, com base nos relatórios protocolados na Jucepar no exercício anterior.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



legais, inclusive em relação ao cadastramento anual, conforme prazo estabelecido pela JUCEPAR.

De todo modo, com o intuito de evitar interpretações inapropriadas do referido dispositivo, recomenda-se que o art. 1º do Decreto n.º 11.950/2014 seja alterado, para que se incorpore o esclarecimento acerca da sua aplicação exclusiva aos leiloeiros não agentes públicos. Entende-se necessária a cautela, uma vez que confere interpretação autêntica ao dispositivo.

É importante esclarecer que em que pese o art. 9º da Lei Estadual n.º 19.140/2019 prescrever que “ Os bens localizados no Estado do Paraná deverão ser leiloados por leiloeiros matriculados e habilitados na Junta Comercial do Estado do Paraná, sob pena de multa do valor da comissão auferida, devida à Jucepar”, esse dispositivo não tem o condão de revogar o disposto no inc. IV do art. 6º da Lei Estadual n.º 15.608/2007, uma vez que trata de norma geral em relação à norma que faculta à Administração Pública a designação de leiloeira administrativo, portanto, não oficial, para conduzir os certames públicos de alienação.

Portanto, e, em se tratando de leiloeiro administrativo, caberá à autoridade competente nomear uma pessoa pertencente aos seus quadros funcionais que será responsável por conduzir o certame licitatório, devendo, preferencialmente a escolha recair sobre aquele (servidor) que reunir experiência, habilitação técnica ou capacitação para exercer tal atribuição.

Há que se aduzir, que existe posicionamento que entende ser preferencial o leilão por leiloeiro agente público, uma vez que é o menos oneroso ao processo de alienação.¹⁴

Isto posto, conclui-se no sentido de que a opção por leiloeiro oficial ou administrativo é uma faculdade da Administração Pública, e consubstancia-se na seara do poder discricionário da autoridade competente, a quem compete avaliar qual das hipóteses melhor atende ao interesse público, conforme o caso.

É imprescindível que as escolhas feitas pela Administração Pública sejam devidamente fundamentadas, para que todos possam conhecer os motivos por qual opta o gestor entre a utilização do servidor administrativo ou o oficial. Percebe-se que a respectiva justificativa é exigência inerente ao Estado

¹⁴ PIRES, Adriana Tavares Pereira. Leilão administrativo: eletrônico ou presencial. Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 69, set. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=47170>>. Acesso em: 5 maio 2020



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



Democrático de Direito e Republicano, e pode ser depreendida do dever geral de motivações dos atos administrativos, a exemplo do que dispõe o art. 50, da Lei Federal nº 9.784/1999.

Por derradeiro, ressalta-se que caso a Administração opte pela escolha de leiloeiro oficial, deverá aviar solicitação à Junta Comercial, que procederá nos termos do art. 6º da Lei Estadual n.º 19.140/2017.

III - QUANTO À POSSIBILIDADE DE INSTRUMENTALIZAÇÃO DA ALIENAÇÃO DE FORMA PRESENCIAL E ON-LINE, CONJUNTAMENTE.

Conforme já explanado supra, o leilão é a modalidade de licitação pela qual podem participar quaisquer interessados e será utilizada predominantemente para a venda de bens móveis inservíveis, ou bens imóveis, cuja aquisição tenha advindo de procedimentos judiciais ou, ainda, de dação em pagamento, conforme inteligência do art. 22, §5º, da Lei nº 8.666/93, e, em simetria no artigo 37, § 4º da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Em regra, a realização do leilão ocorrerá com o comparecimento dos interessados em local e hora determinados em edital, para apresentarem seus lances, os quais nunca poderão ser inferiores ao valor de referência estipulado pela Administração como preço mínimo de arrematação, valor, este, decorrente de uma prévia avaliação de mercado, conforme de depreende do §1, do art. 41 da Lei Estadual nº 15608/2007.

Ressalta-se que o edital do leilão deve conter a descrição minuciosa dos bens a serem vendidos, seus quantitativos, o local, data e horário para análise/vistoria dos bens, o estado em que se encontram, e todos os demais critérios e informações que se fizerem necessárias para que o futuro arrematante para conhecer corretamente o bem.

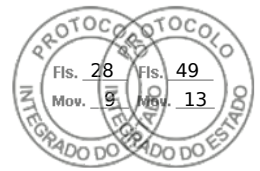
Isto posto, nota-se que a lei não obsta a realização do leilão de forma online, ou mesmo de forma presencial e online. Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld:

A característica essencial do leilão é a de proceder-se mediante a formulação de lances sucessivos, até ser alcançado o de valor mais alto. De hábito isso é feito pessoalmente, através de propostas verbais, mas nada



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



impede o uso de meios eletrônicos, como o computador.

15

É preciso, de todo modo, que a Administração garanta - mesmo em leilões eletrônicos- a todos os interessados, forma simplificada de acesso ao certame, bem como ciência adequada da descrição dos bens a serem leiloados, alinhado a isso, evidentemente, a uma ampla divulgação. Ainda, é preciso ter diligência na utilização de tecnologia que ofereça segurança no certame, em ambiente virtual.

Desta forma, sugere-se que a Administração, aparada em estudos e planejamento adequado, explicita os procedimentos (que garanta a isonomia e amplo acesso) a serem seguidos para participação em ambiente eletrônico.

Deve-se definir a tecnologia a ser utilizada de forma a garantir a segurança, e a efetiva realização dos lances de forma isonômica entre todos os participantes. E, ainda, explicitar os meios que serão utilizados para a divulgação das características dos bens a serem alienados; e os procedimentos a serem seguidos para a participação do certame, pelos interessados. Isso tudo, tendo como norte, a isonomia, a simplicidade (visando não criar obstáculos para a participação de interessados), e a mais ampla publicidade.

Note-se que é latente a falta de descrição do procedimento da modalidade leilão nas Leis Gerais de Licitações. Frente a essa lacuna, cabe a Administração normatizar os meandros da modalidade em análise, inclusive no que tange a sua forma eletrônica. É aconselhável, portanto, que o leilão eletrônico seja previamente regulado pela Administração Pública acerca do acesso, divulgação e procedimentos.

Resta claro, portanto, que não há óbice legal para a realização do leilão de forma *online*. Contudo carece de anterior explicitação acerca dos procedimentos a serem seguidos para participação em ambiente eletrônico.

III. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, conclui este GPT7, da Procuradoria-Geral do Estado, que, observados os limites do presente parecer:

15SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e contrato administrativo de acordo com as leis 8.666/93 e 8.883/94. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

p. 17

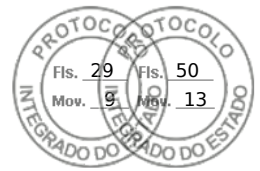
Inserido ao protocolo **16.553.016-0** por: **Adnilton Jose Caetano** em: 10/06/2020 10:06. As assinaturas deste documento constam às fls. 29a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: <https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do> com o código: **16a1f584ebce72dfb6ef37be2741fd60**.

Inserido ao protocolo **16.553.016-0** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 17/06/2020 12:18.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos
Administrativos



I – entende-se que há fundamento legal para alienar diretamente bens móveis ou imóveis com fundamento no inc. V do art. 34 da Lei Estadual nº 15.608/2007 (quando a licitação se deu deserta por ausência de interessados). Contudo, o dispositivo em tela só pode ser utilizado como fundamento para a contratação direta caso o certame não possa, justificadamente, ser repetido sem prejuízo para a Administração, e desde que respeitado as mesmas condições oferecidas em certame anterior;

I.I- entende-se pela possibilidade da realização da permuta nos casos dos bens imóveis já licitados, desde que atendidas as regras do art. 6º-A da Lei Estadual nº 15.608/2007;

II – acerca da possibilidade, ou não, quanto a designação de leiloeiro (servidor de carreira) para conduzir os leilões estaduais destinados a venda de bens móveis inservíveis da Administração Estadual, conclui-se que a opção por leiloeiro oficial ou administrativo é uma faculdade da Administração Pública, e consubstancia-se na seara do poder discricionário da autoridade competente, a quem compete avaliar qual das hipóteses melhor atende ao interesse público, com as devidas justificativas em cada caso;

III - quanto a possibilidade de realização do leilão de forma *online*, ou até mesmo de forma presencial e online, não há óbice legal para tanto. Contudo carece de anterior explicitação dos procedimentos (que garanta a isonomia e amplo acesso) a serem seguidos para participação em ambiente eletrônico.

É o parecer.

Curitiba, 10 de junho de 2020.

José Anacleto Abduch Santos
Procurador do Estado do Paraná

Rafael Costa Santos
Procurador do Estado do Paraná

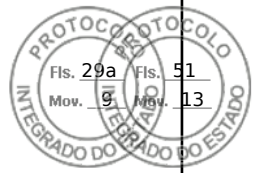
Adnilton José Caetano
Procurador do Estado do Paraná

Luyza Marks de Almeida
Procuradora do Estado do Paraná

Andrea Margarethe Rogoski Andrade
Procuradora do Estado do Paraná



ePROTOCOLO



Documento: **Protocolo.16.553.0160ParecerGPT7Possibilidadedealienacaodeimoveispormeiodedispensadelicitacao.pdf.**

Assinado digitalmente por: **Adnilton Jose Caetano** em 10/06/2020 10:15, **Rafael Costa Santos** em 10/06/2020 10:23, **Andrea Margarethe Andrade** em 10/06/2020 11:23.

Assinado por: **Jose Anacleto Abduch Santos** em 10/06/2020 10:46, **Luyza Marks de Almeida** em 10/06/2020 11:45.

Inserido ao protocolo **16.553.016-0** por: **Adnilton Jose Caetano** em: 10/06/2020 10:06.



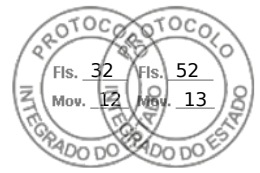
Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do> com o código:
16a1f584ebce72dfb6ef37be2741fd60.

Inserido ao protocolo **16.553.016-0** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 17/06/2020 12:18.



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
Gabinete da Procuradora-Geral



Protocolo nº 16.553.016-0
Despacho nº 491/2020 - PGE

- I. Aprovo o Parecer de fls. 12/29a, da lavra dos Procuradores do Estado: **José Anacleto Abduch Santos, Rafael Costa Santos, Adnilton José Caetano, Luyza Marks de Almeida e Andrea Margarethe Rogoski Andrade**, integrantes Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos Administrativos – GPT7 ;
- II. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, à Coordenadoria do Consultivo – CCON e aos integrantes do Grupo Permanente de Estudos sobre Licitações e Contratos Administrativos – GPT7;
- III. Restitua-se à Casa Civil – C.C, para as providências cabíveis.

Curitiba, 17 de junho de 2020.

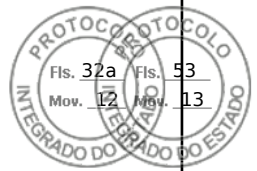
Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 17/06/2020 11:53. Inserido ao protocolo **16.553.016-0** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 17/06/2020 11:04.
Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do> com o código: **4f5b191c2b1f84411ea3365baf6fb075**.

Inserido ao protocolo **16.553.016-0** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 17/06/2020 12:18.



ePROTOCOLO



Documento: **49116.553.0160AprovoPARECER01.2020PGEGPT7CC2.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 17/06/2020 11:53.

Inserido ao protocolo **16.553.016-0** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 17/06/2020 11:04.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do> com o código:
4f5b191c2b1f84411ea3365baf6fb075.

Inserido ao protocolo **16.553.016-0** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 17/06/2020 12:18.