



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Parecer nº 1097/2020-NSEAJ/SEMAD
Processo Administrativo nº 2521/2020
Interessado: Secretaria Municipal de Administração – SEMAD
Assunto: Solicitação de Análise e Aprovação do Edital do Leilão nº 0002/2020 – SEMAD (Alienação de bens móveis inservíveis da SEMAD/SESAN).

Senhora Secretária,

1. DO RELATÓRIO

1.1. DA SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de Procedimento Preparatório instaurado pelo Departamento de Administração de Recursos Materiais – DARM/SEMAD para a devida análise quanto ao Edital do Leilão de Bens Móveis Inservíveis da Prefeitura Municipal de Belém – PMB e seus órgãos integrantes da Administração direta do Município, a saber: SEMAD e SESAN para que o mesmo seja publicado no Diário Oficial do Município – DOM.

Considerando ainda que a previsão de que a realização do certame licitatório far-se-ia em 01 de Julho de 2020.

De modo a instruir o devido processo, fora acostada ao caderno processual:

- 1. Cópia do Contrato nº 006/2017 (Contratação de Serviços de Leiloeiro Público Oficial);**
- 2. 1º Termo aditivo do Contrato nº 006/2017;**
- 3. 2º Termo aditivo do Contrato nº 006/2017;**
- 4. Certidões – leiloeiro Público Oficial;**
- 5. Portaria nº 3.091/2019-SEMAD;**
- 6. Minuta do Edital do Leilão.**



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

É o breve relatório, sendo os autos submetidos à análise deste NSEAJ/SEMAD.

Desta feita, passa-se ao opinativo.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Inicialmente, a alienação de bens pela Administração Pública, por meio da modalidade de licitação Leilão, deve atender aos preceitos insculpidos na Lei Federal nº 8.666/93, na Lei Ordinária Municipal nº 7.109/79, e, em parte, nos Decretos nºs 9.373/18 e 21.981/32.

Por conseguinte, o artigo 17 da Lei nº 8.666/93 dispõe que a alienação de bens da Administração, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, quando imóveis, dependerá de autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência.

Neste sentido, o Leilão, conforme previsão no § 5º, do artigo 22, 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.*

Portanto, a modalidade Leilão far-se-á para eventual alienação de bens móveis inservíveis da Administração Pública, em especial, no âmbito Municipal.

2.2. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS. DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – LEI FEDERAL Nº 8.666/93. DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO. DO LEILÃO



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Preliminarmente, observe-se o que dispõe a Lei das Licitações e Contratos Administrativos¹, *in verbis* (grifo nosso):

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

§ 6º Para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea "b" desta Lei, a Administração poderá permitir o leilão.

[...]

Na mesma senda, pedimos vênias para transcrever – novamente – o artigo 22, do mesmo diploma legal, haja vista a fundamentação sobre a modalidade licitatória *in casu*:

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

[...]

§ 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.

[...]

No âmbito da Administração Pública Federal, segue o Decreto nº 9.373/18², em seu artigo 3º, *in verbis*:

¹ **Lei nº 8.666/93, de 21 de Junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Art. 3º. Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:

I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;

II - recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;

III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência; ou

IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

O material considerado como inservível para a entidade que detém a sua posse ou propriedade, em conformidade com o inteiro teor do dispositivo supracitado deve ser classificado em ocioso, recuperável, antieconômico ou irrecuperável. O bem público deverá ser reputado como:

- a. **Ocioso** - quando, embora em perfeitas condições de uso, não estiver sendo aproveitado;
- b. **Recuperável** - quando sua recuperação for possível e orçar, no âmbito, a 50% (cinquenta por cento) de seu valor de mercado;
- c. **Antieconômico** - quando sua manutenção for onerosa, ou seu rendimento precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsoleto; e
- d. **Irrecuperável** - quando não mais puder ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão da inviabilidade econômica de sua recuperação.

2.3. DAS DISPOSIÇÕES DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. DO DECRETO FEDERAL Nº 9.373/18. DOS MOTIVOS DETERMINANTES ANTE O DESFAZIMENTO DA COISA PÚBLICA

² Decreto nº 9.373, de 11 de Maio de 2018. Dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Os bens públicos são objeto de disciplina no Código Civil de 2002, o qual é classificado como: (i) bens de uso comum do povo, (ii) bens de uso especial e (iii) bens dominicais. Estes últimos são aqueles que *constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades*³.

Ademais, os bens públicos dominicais podem ser alienados, segundo o artigo 101 do Diploma Civil, desde que observadas as exigências legais.

O regramento trazido pela Lei nº 8.666/93 far-se-á por interpretação em consonância com a legislação regulamentar específica sobre o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento material no âmbito da Administração Pública Federal. Trata do assunto, desta feita, o Decreto nº 9.373/18, o qual revogou os Decretos nºs 99.658/90 e 6.087/07, respectivamente.

O artigo 7º, *caput*, do Decreto nº 9.373/18, não deixa dúvidas acerca do procedimento em estrita observância à legislação federal, senão vejamos:

Art. 7º. Os bens móveis inservíveis cujo reaproveitamento seja considerado inconveniente ou inoportuno serão alienados em conformidade com a legislação aplicável às licitações e aos contratos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, indispensável a avaliação prévia.

Qualquer modalidade de alienação deve ser precedida de avaliação do bem, a qual deve ser feita de conformidade com os preços atualizados e praticados no mercado. O ato administrativo determina, ainda, *que as classificações e avaliações de bens serão efetuadas por comissão especial, instituída pela autoridade competente e composta por três servidores do órgão ou da entidade, no mínimo*⁴.

³ Art. 99, inciso III, do Código Civil de 2002.

⁴ Art. 10, do Decreto nº 9.373, de 11 de Maio de 2018;



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Nesse sentido, leciona José dos Santos Carvalho Filho que:

[...] a conhecida expressão *inalienabilidade*, empregada para os bens públicos, é inadequada e despida de técnica, sendo melhor caracterizá-los como sujeitos a *alienabilidade condicionada*. Vimos também que, salvo os casos em que materialmente há impossibilidade jurídica, os bens públicos podem ser alienados com observância dos requisitos legais. Se os bens estiverem categorizados como de uso comum do povo ou especial, devem ser *desafetados* para se enquadrarem como dominicais, e, sendo dominicais, podem ser alienados, respeitando-se todos os parâmetros que a lei traça para os administradores públicos.⁵

Ademais, a avaliação dos bens para fins de fixação de seus valores mínimos para arremate deve ser realizada por Comissão Especial, composta por, no mínimo, três servidores e nomeada pela autoridade competente, conforme exigência legal prevista no artigo 53, §1º, da Lei nº 8.666/93 e 10º do Decreto nº 9.373/18:

Lei nº 8.666/93

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

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

Decreto nº 9.373/18

Art. 10º. As classificações e avaliações de bens serão efetuadas por comissão especial, instituída pela autoridade competente e composta por três servidores do órgão ou da entidade, no mínimo.

Dessa forma, constata-se que poderão ser alienados, mediante leilão, os bens inservíveis classificados conforme acima mencionado, desde que expressamente consignada a circunstância que gerou o desfazimento.

**2.4. DAS DISPOSIÇÕES DO DECRETO Nº 21.981/32. DA
OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONTIDOS NO ARTIGO 37 DA CF/88. DOS
ENTENDIMENTOS DO TCU E AGU. DA NÃO RECEPÇÃO DO ARTIGO 42 DO
DECRETO 21.981/32 ANTE A CARTA MAGNA DE 1988**

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de **Direito Administrativo**. 28. ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1235.



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

O Decreto Federal nº 21.981/32, em seus artigos 41 e 42, prevêm a adoção do critério de antiguidade e procedimento simplificado na contratação destes profissionais:

Art. 41. As Juntas Comerciais, dentro do menor prazo possível, organizarão a lista dos leiloeiros, classificados por antiguidade, com as anotações que julgarem indispensáveis, e mandarão publicá-la.

Parágrafo único. As autoridades judiciais ou administrativas poderão requisitar as informações que desejarem a respeito de qualquer leiloeiro, assim como a escala de classificação a que se refere este artigo, devendo ser as respectivas respostas fornecidas rapidamente e sob a responsabilidade funcional de quem as formular, quanto à sua veracidade.

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 começar 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 efetuarlos, indicará à repartição ou autoridade que o tiver designado àquele a quem deve 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 O leiloeiro que infringir as disposições deste regulamento ou que tiver sido suspenso, ainda que uma só vez, ficará excluído de escala das vendas de que trata este artigo, pelo espaço de um ano.

Ressalta-se, todavia, que tal sistemática disciplinada pelo artigo 42 do Decreto nº 21.981/32 não dever-se-á prevalecer, haja vista que o referido dispositivo não fora recepcionado pela Carta Magna de 1988, a qual valoriza a observância, dentre outros Princípios administrativos, ao Princípio da Licitação.

A Constituição da República de 1988 instituiu a licitação como regra nas contratações realizadas pela Administração Pública, conforme se verifica no inciso XXI, artigo 37, da Carta Magna. Portanto, buscou-se obter a melhor contratação, ou seja, aquela mais vantajosa para a Administração Pública com



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

observância dos Princípios Constitucionais da Isonomia, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência.

Segundo o jurista José dos Santos Carvalho Filho:

[...] o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.⁶

Em consonância com a orientação do Tribunal de Contas da União – TCU, a licitação não é mera formalidade burocrática, a qual perpassa em Princípios basilares, quais sejam a Isonomia e a Impessoalidade. Não obstante, somente, em condições excepcionais, com base no Princípio da Eficiência, a lei prevê a possibilidade da dispensa da licitação. Senão vejamos:

12. A obrigação de licitar não é mera formalidade burocrática, decorrente apenas de preceitos legais. Ela se funda em dois princípios maiores: os da isonomia e da impessoalidade, que asseguram a todos os que desejam contratar com a administração a possibilidade de competir com outros interessados em fazê-lo, e da eficiência, que exige a busca da proposta mais vantajosa para a administração.

13. Assim, ao contrário do afirmado nas justificativas apresentadas, a licitação, além de ser exigência legal, quando bem conduzida, visa - e permite - a obtenção de ganhos para a administração. **E quando a possibilidade de prejuízos existe, a própria lei, novamente com base no princípio da eficiência, prevê os casos em que o certame licitatório pode ser dispensado.**⁷

A contratação de leiloeiro oficial, com fundamento no artigo 42 do Decreto nº 21.981/32, não apresenta qualquer elemento ou característica especial que possa excepcionar o dever de licitar. Pelo contrário, quando o dispositivo define uma ordem cronológica para a escolha do leiloeiro oficial, impossibilita juridicamente

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de **Direito Administrativo**. 28. ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 240;

⁷ Tribunal de Contas da União (Plenário): Acórdão nº 34/2011 – Rel. Min. Aroldo Cedraz.



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

a competição entre os possíveis interessados na contratação, trazendo prejuízos diretos, inclusive, à escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.⁸

Nesse sentido, é de suma importância trazer à baila o entendimento firmado pela Consultoria Geral da União, órgão da Advocacia Geral da União – AGU, no Parecer nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU, pelo qual, partindo do contexto histórico da edição do Decreto nº 21.981/32, conclui-se não ter sido o artigo 42 recepcionado pela novel Ordem Constitucional, vigente a partir de 1988 (grifo nosso):

Reconheça-se que o Decreto nº 21.981/1932 foi editado durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas, sendo resultante do exercício do poder legislativo pelo Executivo. Forçoso reconhecer, contudo, que legislação deve sucumbir diante de norma constitucional que lhe diga o contrário, tal como ocorre no ponto específico pertinente ao modo de escolha, pela administração pública, do leiloeiro oficial a ser contratado.

[...]

Quando o artigo 42 do Decreto nº 21.981/1932 manda a administração pública proceder à contratação de leiloeiro oficial por meio de critério da antiguidade o faz inspirado em valores bem diversos daqueles homenageados pela Corte Constitucional de 1988. **A norma em estudo cria uma reserva de mercado e procura afastar o regime de concorrência dos negócios públicos. Tais objetivos discrepam totalmente do regime jurídico inaugurado em 1988, o qual, nos termos mencionados alhures, busca permitir a ampla participação de todos os interessados nos negócios a serem celebrados pelos entes governamentais ao tempo em que estabelece critérios voltados à contratação mais vantajosa para a administração. A regra do artigo 42 do Decreto nº 21.891/1932 contrapõe-se veementemente a esses dois objetivos, não trazendo consigo justificativas capazes de mitigar o princípio da licitação pública.**

Não se está aqui a infirmar a possibilidade de inexigibilidade da licitação diante de características pessoais do leiloeiro, as quais dotariam seu serviço de singularidade tal que impeçam, no caso em concreto, a concorrência. **O que não se coaduna com o atual regramento constitucional é a não realização de licitação para a contratação de leiloeiro por ter-se de respeitar uma fila de antiguidade. Este critério encontra-se descompassado com a art. 37, XXI, da Constituição, não tendo sido recepcionado.**

Com essas considerações, para a contratação de leiloeiro oficial dever-se-á primar pela atual sistemática jurídica vigente, devendo ser observado o necessário procedimento de licitação.

8

<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.aspectos-juridicos-sobre-o-leilao-de-bens-inserviveis-e-a-contratacao-de-leiloeiro-oficial-pela-administracao-,46350.html>: Documento visualizado em 24/05/2018.



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

2.5. DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA LEI ORDINÁRIA Nº 7.109/79. DA LACUNA DISPOSITIVA NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELÉM. DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PARAENSE DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. DO DECRETO FEDERAL Nº 9.373/18. DA NORMA ESPECIAL COMO REGÊNCIA ÀS LICITAÇÕES PÚBLICAS

De plano, vale ressaltar que no âmbito municipal e estadual foram positivadas plúrimas disposições acerca da matéria em tela.

Em primeiro plano, trazemos nesta oportunidade, as disposições contidas na Lei Ordinária Municipal (Belém/PA) nº 7.109/79⁹, que prevê e autoriza o Poder Executivo a alienar, por meio de procedimento licitatório através de concorrência ou leilão público, os bens móveis em condições excepcionais e análogas à Administração Pública Municipal, senão vejamos:

Autoriza o Poder Executivo a alienar, através de concorrência ou leilão público, bens móveis, imprecáveis e inservíveis à Administração Municipal.

A Câmara Municipal de Belém estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a alienar, mediante concorrência ou leilão público, bens móveis, imprecáveis, antieconômicos, ou inservíveis, pertencentes ao Município de Belém.

Art. 2º. Antes de autorizar qualquer alienação de bens móveis, solicitará o Chefe do Poder Executivo aos diversos órgãos da Administração Municipal, o relacionamento dos bens móveis antieconômicos, inservíveis ou imprecáveis que, a critério dos responsáveis por tais órgãos como tais considerados.

Art. 3º. O Edital Público de concorrência ou leilão, deverá relacionar individualmente o bem móvel ou bloco de sucata a ser alienado.

Art. 4º. O produto da alienação deverá ser aplicado em obras ou serviços de natureza social, atendendo, de preferência, a população mais pobre do Município.

Art. 5º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito Municipal de Belém, em 28 de setembro de 1979.

⁹ Lei Ordinária nº 7.109, de 28 de Setembro de 1979.



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Engº Luiz Felipe Machado de Sant'ana.
Prefeito Municipal de Belém.
Dr. João Maria Lobato da Silva.
Secretario Municipal de Finanças.
Engº Augusto César Sampaio Lobato.
Secretaria Municipal de Obras.
José Nogueira Sobrinho.
Secretario Municipal de Administração em exercício.
Engº Raimundo Menezes Gonçalves Bastos.
Secretario Municipal de Serviços Urbanos.
Prof. Mário Francisco Guzzo.
Secretario Municipal de Educação e Cultura.

Tal legislação municipal prevê medidas administrativas de alienação dos bens considerados imprestáveis e inservíveis para com a Municipalidade. Entretanto, fazendo um parâmetro das disposições legais em âmbito regional, a Lei Orgânica do Município de Belém – LOMB é silente quanto à matéria, ou seja, no seu artigo 36, inciso II, da Subseção III, do Título “Dos Bens Municipais”, não trata sobre bens móveis inservíveis. Neste sentido, pedimos a devida vênia, para transcrever tais aspectos:

Subseção III

Dos Bens Municipais

Art. 36. A transferência dos bens do Município a pessoas físicas ou jurídicas, inclusive de caráter comunitário, ou qualquer forma associativa de trabalhadores, dar-se-á através de:

I – quando imóveis:

a) alienação gratuita ou onerosa, dependendo de prévia autorização legislativa ou concessão de uso, precedida de demarcação oficial, nos termos da lei, que estabelecerá as hipóteses em que a demarcação será gratuita e regulará a remessa dos respectivos laudos ao órgão competente;

II – quando móveis:

a) doação, permitida exclusivamente para fins de interesse social, devidamente fundamentado;

b) permuta.



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Parágrafo único. No caso de alienação onerosa de bem imóvel, esta dependerá de autorização legislativa e licitação.

[...]

Em seguida, o inciso III, do artigo 37, no capítulo III, sob o tema “Da Competência do Município”, faz referência a competência ao município em legislar sobre assuntos de interesse local e na existência de lacunas, dar-se-ia suplementação a legislação federal e estadual, no que couber:

Capítulo III

Da Competência do Município

Art. 37. Compete ao Município, no âmbito de sua autonomia, promover o bem-estar de sua população, dispor e cuidar de seu peculiar interesse, cabendo-lhe, especialmente:

I – criar, organizar e suprimir distritos e regiões administrativas, observada a legislação;

II – legislar sobre assuntos de interesse local;

III – suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

[...]

Desta feita, vejamos, por sua vez, o que diz a Constituição do Estado do Pará sobre a matéria em epígrafe, *in verbis*:

Seção II

Das Atribuições da Assembléia Legislativa

Art. 91. Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 92, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

I - sistema tributário estadual, arrecadação e distribuição de rendas, concessão de anistia e incentivos fiscais, instituição de impostos, taxas, contribuição de melhoria e contribuição social;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e meio de solvê-las e emissão de letras do tesouro estadual;

III - organização da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, bem como a fixação e modificação dos respectivos quadros e efetivos;



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

IV - planos e programas de desenvolvimento e investimento estaduais, regionais e setoriais, em conformidade com os nacionais;

V - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;

VI - instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

VII - transferência temporária da sede do Governo do Estado;

VIII - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Procuradoria-Geral do Estado, do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios;

IX - criação, estruturação e atribuições de Secretarias, empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações públicas;

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas e fixação dos respectivos vencimentos;

XI - servidores públicos e seu regime jurídico único;

XII - bens do domínio do Estado e normas gerais sobre alienação, concessão, cessão, permuta, arrendamento e aquisição dos mesmos;

XIII - normas gerais para a exploração ou concessão, bem como para a fixação de tarifas ou preços dos serviços públicos;

XIV - organização do sistema de ensino, adaptando-o às características regionais;

XV - questões específicas das matérias relacionadas no art. 22 da Constituição Federal, de que o Estado tenha sido autorizado a legislar, por lei complementar;

XVI - matérias abrangidas na competência comum, na competência concorrente e na competência reservada do Estado Federado, conforme os arts. 23, 24 e 25, § 1º, da Constituição Federal.

Destarte, concluímos, em primeiro plano que, em razão da edição da norma especial consoante a Lei Federal nº 8.666/93, a qual rege sobre a matéria específica (Licitação na Administração Pública), far-se-á entendimento que tal norma infraconstitucional rege e compete sobre as demais disposições de âmbito municipal e estadual ora elencadas, sob caráter suplementar.

3. DAS DISPOSIÇÕES EDITALÍCIAS CONTIDAS NA MINUTA DO EDITAL DE LEILÃO PÚBLICO Nº 002/2020/SEMAD/PMB

3.1. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL DE LEILÃO PÚBLICO Nº 002/2020



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Seria de bom alvitre, em compasso ao Princípio da Publicidade que norteia os atos administrativos, a observância da devida publicidade do edital, consoante previsão do artigo 21, da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, que exige a publicação no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação no Estado, no Município ou na região, *in verbis*:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

[...]

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Além disso, não se pode olvidar que os prazos estabelecidos seriam contados a partir da última publicação do edital, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde (§ 3º do artigo 21).

3.2. DA ESCOLHA DO LEILOEIRO

O Leilão far-se-á mediante a contratação do leiloeiro oficial, de modo que o artigo 53 da Lei nº 8.666/93 expressa a possibilidade de realização do leilão por ¹servidor público ou ²leiloeiro oficial contratado.

A profissão de leiloeiro é regulamentada pelo Decreto nº 21.981/32. Por conseguinte, menciona-se que o referido normativo ainda se encontra vigente, dessa forma, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ, no julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 840535/DF (grifo nosso):



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO NUCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PROCESSUAL CIVIL. COMPETÊNCIA DA JUNTA COMERCIAL PARA DESTITUIR CARGO DE PREPOSTO DE LEILOEIRO E IMPOR MULTA. PREVISÃO CONTIDA NO DECRETO Nº 21.981/32 QUE REGULAMENTA A PROFISSÃO DE LEILOEIRO. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO DESSA COMPETÊNCIA EM DECORRÊNCIA DA EDIÇÃO DE LEI Nº 8.934/94. APLICAÇÃO DO ARTIGO 2º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL.

1. A profissão de leiloeiro resta regulamentada pelo Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932 que atribui às juntas comerciais a competência para fiscalizar a atuação daquele, bem como a imposição de penalidades e multas, conforme se extrai dos artigos 16, 17 e 18, os quais vigem integralmente no sistema pátrio, porquanto não revogados pela Lei 8.934/94 que sequer tratou de especificação e regulamentação da carreira de leiloeiro público.

2. O Decreto nº 21.981/32, por seu turno, tem como escopo, dentre outros, o de regulamentar a profissão de leiloeiro público oficial, sendo certo que a Lei nº 8.934/94, por sua vez, surgiu para disciplinar o Registro Público de Empresas Mercantes e atividades afins, nada aduzindo especificamente sobre a atividade profissional *sub judice*.

3. Consectariamente, decidiu com acerto o Tribunal *a quo*, ao assentar que acolher a tese dos autores conduziria ao fim da carreira de Leiloeiro Público oficial, eis que não haveria qualquer norma a regulamentar a aludida função. (fls. 255) 4. Sob esse enfoque, forçoso ter presente, no que pertine à eficácia da lei no tempo, as regras da Lei de Introdução ao Código Civil, na parte em que se relaciona com o *thema sub judice*. 5. O Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil) dispõe que: "Art. 2º - Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º - A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. § 2º - A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. § 3º - Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência." Precedentes: REsp 719.866/CE, Rel. Ministro LUIZ FUX, DJ 27.03.2006; REsp 711.859/PR, DJ 30.05.2005; REsp 678.533/PR, DJ 19.12.2005. 6. As leis especiais quando regulam matéria compreendida num Código ou em outra lei geral, mas contêm, sobre a mesma, disposições que não se encontram no Código ou na lei geral e que não contradizem ao novo direito, continuam em vigor, em relação a todas as disposições que devem ser consideradas como parte integrante do novo Código ou da nova lei." (Doutrina clássica de SAREDO, in Trattato Delle Leggi, 1886, pág. 505; e Abrogazione Delle Leggi, nº 111, in Digesto Italiano, Vol. 1ª parte, 1927, pág. 134). 7. É que, no caso de determinada matéria ser disciplinada por uma lei geral, havendo certas relações, atinentes à mesma espécie, reguladas por lei particular, o fato de ser publicada uma lei geral, que reja a matéria, na sua integralidade, não traz como consequência ab-rogação implícita da lei especial relativa a ela, quando se não apresenta incompatibilidade absoluta entre essa lei especial e a geral, ou quando a ab-rogação não resulte claramente da intenção legislativa, do objeto, do espírito ou do fim da lei geral. (Fiore, Delle Disposizioni Generali Sulla Pubblicazione, Applicazione ed Interpretazione Delle Leggi, Parte 1º de Il Diritto Civile Italiano Secondo La Dottrina e La Giurisprudenza, de Fiore, Brugi e outros, vol. 2º, 2ª ed., Rago, 1925, página 653 e nota 1 - reportando-se à monografia de Giuliani, em La Legge, 1867, pág. 289, e a decisões da Corte de Cassação de Turim (dezembro de 1866 e 1º de fevereiro de 1867) e da



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

de Macerata (28 de fevereiro de 1867). 8. A doutrina nacional de Eduardo Espínola, in A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho, 3ª Ed., Renovar, Rio de Janeiro, 1999 leciona que: "(...) A Lei de Introdução acolheu, destarte, a fórmula do Código Civil Italiano - *"Lê leggi non sono abrogate Che da leggi per dichiarazione esperssa Del legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni com lê precedenti, o perche la nuova elgge l'intera matéria già regolata dalla legge anteriore"* -, que se conservou, quase sem alteração de palavras, co Código de 1939. Da combinação dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei de Introdução, resulta que uma disposição geral não se entende ter revogado a disposição geral já existente, podendo subsistir as duas, quando, não havendo entre elas incompatibilidade, a nova lei geral não disponha, inteiramente, sobre a matéria de que tratava a disposição geral anterior. Se se tratar de um Código ou de uma lei orgânica, que regule completamente a matéria em questão, a conclusão a que devemos chegar, tendo em vista a última parte do parágrafo primeiro, é que estão revogadas todas as disposições gerais e especiais que se referiam à mesma matéria. 9. Dessume-se de tudo quanto exposto que: (i) a ab-rogação da lei não se presume; (ii) no silêncio do legislador, deve presumir-se que a lei nova pode conciliar-se com a precedente; (iii) a lei especial derroga a geral, a não ser que das suas palavras, ou do seu espírito, resulte manifesta a intenção do legislador de ter querido suprimir qualquer disposição particular e dar força absoluta à lei geral: *in tolo jure generi per speciem derogatur et illud porissimum habetur, quod ad speciem derogatur et iltud potissimum habetur, quod ad ,lpeciem directum est"* (L. 80, D. De reg. jur., L. 17); (iv) a disposição especial revogará a geral quando a ela ou ao seu assunto se referir, alterando-a explícita ou implicitamente, o que conforme dissemos é a regra geral; outrossim, deixando subentender que a lei especial, referindo-se à disposição da lei geral ou ao seu assunto, não revogará essa disposição, quando, em vez de alterá-la, que é o caso comum, se destina a dar força absoluta à lei geral; (v) a ab-rogação política das leis só estende a sua eficácia às que são absolutamente incompatíveis com o direito público do Estado; e (vi) um artigo de lei pode sobreviver a todo o resto de uma lei abrogada. 10. *In casu*, o Decreto 21.981/32 bem como a Lei 4.726/65 reconhecem a competência sancionatória da Junta Comercial, por isso que obedecido o Princípio da Legalidade. 11. Outrossim, o acórdão recorrido concluiu, *verbis*: "Ao que se vê, a Lei nº 8.934/94 cuidou de disciplinar, genericamente, a matéria acerca do registro público de empresas mercantis, na qual estão inseridas as atribuições das Juntas Comerciais. Deve ser ressaltado que a revogação de que trata o artigo 67 da Lei nº 8.934/94 (da lei nº 4.726/65) é pelo fato de que a matéria relativa ao registro público das empresas mercantis e atividades afins passou a ser disciplinada pela nova lei, em nada modificando as diretrizes estabelecidas para a atuação dos leiloeiros que continuou a ser regulamentada pelo Decreto nº 21.981/32. Assim, prevalece a competência das Juntas Comerciais para impor multas e destituir o cargo de leiloeiro ou preposto, estando os recursos sujeitos à apreciação do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, consoante previsão do artigo 16 do Decreto nº 21.981/32. Ante o exposto, nego provimento à apelação, ficando mantida a sucumbência estabelecida na sentença. "É o voto." 12. Recurso Especial desprovido. (STJ – Resp: 840535 DF 2006/0085934-5, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 15/04/2008, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 19.05.2008 p. 1)



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

No mesmo sentido, colacionamos, nesta oportunidade, decisão de *Mandamus*, da mesma forma, sob a Relatoria do Ministro Luiz Fux, *in verbis* (grifo nosso):

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO COATOR. RESOLUÇÃO DO CNJ. REQUISITO MÍNIMO PARA O CREDENCIAMENTO DE LEILOEIRO PÚBLICO PARA ATUAR PERANTE O PODER JUDICIÁRIO. NORMA GENÉRICA, IMPESSOAL E ABSTRATA. IMPOSSIBILIDADE. GENERALIDADE, ABSTRAÇÃO E IMPESSOALIDADE. AUSÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS. EFEITOS MEDIATOS PERANTE O IMPETRANTE. LEI EM TESE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SÚMULA 266 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. WRIT NÃO CONHECIDO. 1. O writ contra atos estritos do Poder Legislativo encontra restrição imposta pela Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal, que estabelece ser juridicamente impossível a concessão da segurança contra lei em tese, pela óbvia razão de que o simples texto legal, como norma abstrata de conduta, não lesa diretamente qualquer direito individual. 2. O mandado de segurança não pode ser utilizado como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral, posto não ser sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: MS 32809 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, Dje 30.10.2014; MS 25.456-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 09.12.2005. 3. In casu, o art. 2º da Resolução CNJ 236/2016, ao constituir, nos termos do art. 880, § 3º da Lei 13.105/2015, requisito mínimo para o credenciamento de leiloeiros públicos e corretores o exercício profissional por não menos que 3 (três) anos, tratou da matéria por intermédio de norma geral, impessoal e abstrata. Assim, o caráter da Resolução impugnada, de alcance certamente genérico, torna as eventuais ofensas ao impetrante meramente indiretas, o que não concretiza coação possível de ser amparada pela via do mandado de segurança. 4. Consectariamente, no caso sub examine, é fato irrefutável que eventual direito líquido e certo só se concretizará com ulterior ato administrativo que o viole. A norma ora questionada, sem operatividade imediata perante o impetrante, precisamente por ostentar eficácia normativa e dispor, genericamente, sobre situações e exigências gerais e impessoais, a torna insuscetível de sofrer impugnação em sede mandamental. 5. Mandado de segurança não conhecido. Decisão: Cuida-se de mandado de segurança individual, com pedido de medida liminar, impetrado por Guilherme Apolinário Aragão contra ato do Exmo. Presidente do Conselho Nacional de Justiça, consubstanciado na edição da Resolução CNJ 236, de 13 de julho de 2016, que “regulamenta, no âmbito do Poder Judiciário, procedimentos relativos à alienação judicial por meio eletrônico, na forma preconizada pelo art. 882, § 1º, do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015)”. Narra o impetrante que, atualmente, exerce a profissão de leiloeiro oficial, devidamente matriculado pela Portaria nº 1, de 10 de abril de 2015, da Junta Comercial do Distrito Federal. No âmbito do Poder Judiciário, relata que realizou seu cadastro junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, em 05.05.2015 e, desde então, está apto para realizar leilões judiciais, seja na modalidade física ou virtual, conforme certidão expedida pelo Núcleo Permanente de Leilões Judiciais do TJDF. Nesse quadro, aduz que, com a vigência do novo Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015, o art. 882, caput, passou a normatizar a possibilidade de realização de leilões por meio eletrônico ou presencial, estabelecendo, nos termos do art. 880, § 1º, o requisito do exercício profissional por não menos que 3 (três) anos para atuar como leiloeiro oficial perante o Poder Judiciário. Atento à essas diretrizes, o Conselho Nacional de Justiça, órgão competente para regulamentar a matéria (Lei 13.105/2015, art. 882, § 1º), editou a Resolução 236, de 13 de julho de 2016, disciplinando, no âmbito do Poder Judiciário, os procedimentos relativos à alienação judicial por meio eletrônico, e prevendo, também, como requisito mínimo para o credenciamento de leiloeiros públicos e corretores, “o exercício profissional por não menos que 3 (três) anos, sem prejuízo de disposições complementares editadas pelos tribunais (art. 880 § 3º)”. Dessa forma, aduz que, com a vigência do novo Código de Processo Civil e da Resolução 236 do CNJ, o impetrante estaria tolhido do exercício da sua profissão de



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

leiloeiro oficial perante o Poder Judiciário até o 13.04.2018, data em que completará o requisito do triênio de atividade para a profissão perante os órgãos judiciais, o que, segundo defende, deveria ser aplicado apenas de forma ex nunc, na medida em que já exerce a profissão desde 05.05.2015, atendendo e mantendo todos os requisitos necessários para o exercício da profissão perante o Poder Judiciário exigidos antes da vigência do novo CPC. No mérito, alega que o condicionamento do exercício prévio de 3 (três) anos feito pela Lei 13.105/2015 e pela Resolução 236 do CNJ violou o seu direito líquido e certo de não ser atingido pelas novas exigências legais, mormente porque já havia preenchido os requisitos da profissão mediante a observância de todos os critérios anteriores. Nesse contexto, alega que os atos impugnados incorrem nos seguintes ultrajes às normas de regência: (i) Ofensa ao art. 5º, XIII, da Constituição da República, configurada pela alteração dos requisitos para o exercício da profissão quando o impetrante já a desempenhava, não podendo ser alcançado pela norma, sob pena de desrespeito ao princípio constitucional do livre exercício do trabalho, desde que atendidas as exigências estabelecidas em lei, e (ii) Violação ao artigo 5º, XXXVI, da CRFB/88, traduzida na violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, por preencher todos os requisitos estabelecidos em lei no momento de sua inscrição perante o TJDF; Pugna que esta Corte afirme seu direito de continuar no exercício de suas atividades de leiloeiro oficial perante o Poder Judiciário, visto que satisfaz todas as exigências necessárias antes da vigência da Lei 13.105/2015 e da Resolução 236 do CNJ. Para tanto, requer a concessão de medida liminar para que continue no regular exercício da profissão de leiloeiro oficial de modo eletrônico e presencial junto ao Poder Judiciário. Indica, como *fumus boni iuris*, o cumprimento dos requisitos anteriormente à entrada em vigor das normas impugnadas, exercendo a profissão perante o TJDF desde 05.05.2015, e, quanto ao *periculum in mora*, aponta que a Resolução CNJ 236/2016 entrará em vigor no dia 11.10.2016, momento a partir do qual sustenta que não poderá mais exercer sua profissão de maneira livre e desimpedida. Ao final, postula a concessão definitiva da segurança para que esta Corte declare a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 880, § 3º da Lei 13.105/2015 e do art. 2º da Resolução CNJ 236/2016, para, tão somente, afastar qualquer interpretação no sentido de que a exigência de 3 (três) anos para o exercício da profissão de leiloeiro oficial perante o Poder Judiciário alcance aqueles que se credenciaram perante o órgão judicial competente antes da entrada em vigor das normas, preservando o livre exercício da profissão, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito. É o relatório suficiente. DECIDO. No caso em comento, o impetrante questiona o artigo 2º da Resolução CNJ 236/2016, cujo conteúdo versa acerca do requisito mínimo de experiência profissional de 3 (três) anos para o exercício da atividade de leiloeiro oficial perante o Poder Judiciário. A tese defendida é, em essência, a de que a norma impugnada viola o art. 5º, XIII e XXXVI, que tratam do livre exercício da profissão, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, posto que a exigência do triênio para o exercício da referida profissão não pode retroagir para alcançar aqueles que, anteriormente à vigência da norma, já exerciam a função, exatamente por cumprir todos os requisitos necessários à época do credenciamento. In casu, verifica-se inexistir qualquer direito líquido e certo a ser tutelado por esta Suprema Corte. A leitura da exordial e do ato coator determinam a impossibilidade incontornável de prosseguimento da presente ação. Ab initio, entendendo insuscetível de conhecimento o presente writ, na medida em que revela-se instrumento inidôneo para impugnar a Resolução 236/2016, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, e, a fortiori, o art. 880, § 3º da Lei 13.105/2015. É que o ato ora fustigado possui nítido perfil normativo, na medida em que institui, por intermédio de conteúdo genérico, impessoal e abstrato, requisito mínimo e objetivo para o credenciamento dos corretores e leiloeiros públicos para atuarem perante o Poder Judiciário. Deveras, o writ contra atos desta natureza encontra restrição imposta pela Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe ser juridicamente impossível a concessão da segurança contra lei em tese, pela óbvia razão de que o simples texto legal, como norma abstrata de conduta, não lesa diretamente qualquer direito individual (FUX, Luiz. Mandado de segurança. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 79) A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não cabe mandado de segurança contra ato normativo abstrato. Nesse sentido, confira-se: EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. EDIÇÃO DE DECRETO PELA PRESIDÊNCIA



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

DA REPÚBLICA. IMPUGNAÇÃO DE LEI EM TESE, APÓS MAIS DE UM ANO DA PUBLICAÇÃO DO ATO. SÚMULA 266/STF E DESCONSIDERAÇÃO DO PRAZO PARA IMPETRAÇÃO DO 'WRIT'. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS ESSENCIAIS AO EXAME DA CONTROVÉRSIA. A impetração se volta contra ato normativo de caráter geral e abstrato, hipótese vedada pela Súmula 266 desta Suprema Corte. Além disso, desconsidera o esgotamento do prazo de 120 dias para a impetração e não se encontra acompanhada de documentos essenciais ao exame da controvérsia, como a cópia do próprio ato impugnado. Agravo regimental conhecido e não provido. (MS 32920 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, DJe 28-11-2014 – grifo próprio); EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. LEI N. 12.990/2014: RESERVA AOS NEGROS DE 20% DAS VAGAS OFERECIDAS EM CONCURSO PÚBLICO NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO. ALEGADA OMISSÃO DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE: INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 266 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO: IMPROPRIEDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (MS 33072 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe 28-11-2014 – grifo próprio); EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INTERPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. EFEITOS INFRINGENTES. CONHECIMENTO COMO RECURSO DE AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. ADOÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 232/2004. PROTEÇÃO DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO À INSUBMISSÃO À SISTEMÁTICA DE RETENÇÃO NA FONTE DE VALORES DEVIDOS A TÍTULO DE IMPOSTO SOBRE A RENDA, CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO LÍQUIDO, COFINS E CONTRIBUIÇÃO AO PIS. Não cabe a impetração de mandado de segurança objetivando assegurar direito líquido e certo à insubmissão a certa modalidade de tributação, na hipótese de o ato coator apontado se confundir com a própria adoção de medida provisória. Situação análoga à impetração contra lei em tese (Súmula 266/STF). Em matéria tributária, a cobrança das obrigações fiscais ganha concreção com o lançamento ou com os atos de constituição desempenhados pelo próprio contribuinte, quando a legislação de regência assim determinar (arts. 142, 147 e 150 do Código Tributário Nacional). Embargos de declaração conhecidos como agravo, ao qual se nega provimento. (MS 25265 ED, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2007, DJe 08-06-2007 – grifo próprio). Aliás, não foi por outra razão que o i. Ministro Celso de Mello não conheceu do MS 32809, DJe 22/05/2014, exatamente por “não serem impugnáveis, em sede mandamental, aqueles atos estatais cujo conteúdo veicule prescrições disciplinadoras de situações gerais e impessoais e regedoras de hipóteses que se achem abstratamente previstas em tais atos ou resoluções”. No mesmo sentido: MS 32012 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31.08.2016; MS 29374 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 15.10.2014; RMS 25.473-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Segunda Turma, DJe 28.6.2007; MS 25.609-AgR-ED, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 22.9.2006; MS 21.615, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 13.3.1998, dentre outros. Essa orientação jurisprudencial definitiva e solidificada não destoa das lições doutrinárias de Hely Lopes Meirelles, Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes (Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 35º ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 39), que prelecionam: “Só não se admite mandado de segurança contra atos meramente normativos (lei em tese), contra a coisa julgada e contra os atos interna corporis de órgãos colegiados. E as razões são óbvias para essas restrições: as leis e os decretos gerais, enquanto normas abstratas, são insuscetíveis de lesar direitos, salvo quando proibitivos.” Não discrepa deste entendimento a memorável lição do saudoso Ministro Castro Nunes, que, em obra doutrinária (Do Mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 81), há muito já afirmava que: “O que a Corte Suprema não tem admitido é o mandado de segurança contra a lei em tese: ‘não se pleiteia mandado de segurança contra a lei. O que o legítima é ser o ato de autoridade contrário à lei ou fundado em lei inconstitucional (...) É ainda de observar que o juiz, na apreciação do ato sujeito ao mandado de segurança, anula-o, o que pressupõe ato administrativo e não a lei, que apenas deixará de aplicar, se



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

incompatível com a Constituição.”. Frise-se, ademais, a necessidade de, em cada caso, distinguir entre as leis de conteúdo genérico das leis de efeitos concretos, ou autoexecutáveis. É que, apenas estas últimas, como é de curial sabença, refletem ato de natureza administrativa revestido da forma de lei, passíveis de impugnação pela via mandamental, posto revelarem real potencial lesivo. Dessarte, se o ato for apto a produzir efeitos diretos e imediatos em relação ao impetrante, como, v.g., atos de natureza proibitiva, caberá a impetração do mandamus. Ressalte-se, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal já assentou, na ocasião do julgamento do RMS 24266, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 24-10-2003 que “se o ato – lei, medida provisória, regulamento – tem efeito normativo, genérico, por isso mesmo sem operatividade imediata, necessitando, para a sua individualização, da expedição de ato administrativo, então contra ele não cabe Mandado de Segurança”. **In casu, como relatado, a Resolução CNJ 236/2016, ao disciplinar os procedimentos relativos à alienação judicial por meio eletrônico, em seu art. 2º, apenas repetiu restrição já contida nas normas gerais trazidas pelo art. 880, § 3º do Novo Código de Processo Civil, tanto que faz referência expressa ao dispor o “requisito mínimo para o credenciamento de leiloeiros públicos e corretores o exercício profissional por não menos que 3 (três) anos, sem prejuízo de disposições complementares editadas pelos tribunais (art. 880, § 3º)”.** Nestes termos, a restrição advém de norma geral, impessoal e abstrata, o que, inevitavelmente, torna as eventuais ofensas ao impetrante meramente mediatas, o que não concretiza coação possível de ser amparada pela via do mandado de segurança. Está claro, pois, que a produção de efeitos concretos pela Resolução atacada depende de uma série de atos ulteriores, em diversas esferas de competência. Aliás, no caso concreto, pela próprio teor da Certidão emitida pelo Coordenador Substituto do NULEJ do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, atestando que o impetrante está devidamente cadastrado junto ao Tribunal (eDoc. 5), evidencia-se que o impetrante só será impedido de exercer sua profissão perante o Poder Judiciário a partir de ato administrativo, do próprio TJDF, que o impeça de ser leiloeiro público oficial. Consectariamente, no caso sub examine, é fato irrefutável que eventual direito líquido e certo só se concretizará com ulterior ato administrativo que o viole, mediante ampla defesa e contraditório. A norma ora questionada, sem operatividade imediata perante o impetrante, precisamente por ostentar eficácia normativa e dispor, genericamente, sobre situações e exigências objetivas, gerais e impessoais, a torna insuscetível de sofrer impugnação em sede mandamental. Diante disso, é correto afirmar que o mandado de segurança individual é instrumento de proteção, apenas, contra ato que afete de maneira individualizada a esfera jurídica de alguém. Exatamente porque ostenta tais apanágios, a norma impugnada – art. 2º da Resolução CNJ 236/2016 – qualifica-se como “lei em tese”, razão por que não se submete ao controle jurisdicional pela via do mandado de segurança, atraindo, por isso, a incidência, na espécie, da vedação contida na supracitada Súmula 266 desta Corte (Súmula 266: “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese”). Aliás, inexistindo ato concreto a ser amparado pela via mandamental, o writ não pode ser utilizado como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral, posto não ser sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. É que o impetrante fundamenta que “surge inconstitucionalidade ao se exigir 3 (três) anos de profissão para o impetrante que já satisfazia todas as condições antes da vigência do novo Código de Processo Civil - Lei nº 13.105/2015 e da Resolução nº 236 do Conselho Nacional de Justiça, surgindo a necessidade de posicionamento desta corte em sede de controle difuso de constitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade sem redução de texto”. Certamente, a intenção do mandamus é, por vias transversas, provocar esta Corte a se manifestar a respeito da constitucionalidade abstrata da própria Resolução impugnada. À luz dessas premissas, não há outra saída senão a conclusão de que, no caso dos autos, o que se está a buscar, efetivamente, não é outro resultado que a declaração de inconstitucionalidade da Resolução 236/2016, porque teria violado os princípios constitucionais do livre exercício da profissão, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. Aliás, este é mais um motivo que milita contra a pretensão do impetrante, posto que o controle abstrato não pode ser provocado, originariamente, neste Supremo Tribunal Federal, por todos os cidadãos, pela própria limitação constitucional do rol de legitimados ativos para inaugurá-lo (CRFB/88, art. 103).



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Precedentes: MS 32809 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, Dje 30.10.2014; MS 25.456-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 09.12.2005. Em suma, a questão de fundo debatida neste mandamus não caracteriza qualquer ofensa à direito líquido e certo do impetrante. Descabe, portanto, trazer esta questão ao Poder Judiciário nesta via mandamental. Ex positis, NÃO CONHEÇO do presente writ e INDEFIRO a inicial, nos termos do art. 21 §1º, do RISTF c/c art. 10 da Lei 12.016/2009. Publique-se. Int.. Brasília, 10 de outubro de 2016. Ministro Luiz Fux Relator Documento assinado digitalmente.
(STF - MS 34428 DR – DISTRITO FEDERAL 0057148-21.2016.1.00.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, DATA de Julgamento: 10/10/2016, Data de Publicação: DJe-218 13/10/2016)

Por fim, a minuta do edital nº 002/2020, previu, no item “4”, que o Leiloeiro Oficial designado é o Sr. Sandro de Oliveira, devidamente registrado na JUCEPA com a matrícula nº 20070555214, o qual conduzirá o presente Leilão.

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, consoante a fundamentação jurídica ao norte, declina-se pela continuidade do Leilão Público Municipal, com a devida observância nos Princípios basilares que regem a atuação da Administração Pública, e por fim, nas disposições contidas na norma especial adstrito às Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei Federal nº 8.666/93).

Consideramos a adoção da modalidade licitatória de Leilão dos bens móveis inservíveis elencados neste processo administrativo, com fulcro no artigo 17 da Lei nº 8.666/93, e desde que atenda aos interesses da Administração Pública.

Por fim, nos manifestamos pela **Possibilidade Jurídica** das disposições editalícias e sua posterior publicação, haja vista observar, até a presente data, todos os ditames da Lei nº 8.666/93.

Ressalte-se, por sua vez, o caráter meramente opinativo deste parecer, respeitando o poder soberano do Titular desta SEMAD, caso entenda de forma diversa, para melhor atender ao interesse público.

É o parecer. À conclusão superior.

Belém, 22 de junho de 2020.

JOÃO AUGUSTO MORAES
Assessor Jurídico NSEAJ/SEMAD
OAB/PA 22.987