



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00045/2024/DECOR/CGU/AGU

NUP: 08659.004169/2024-91

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA (E-CJU/SSEM)

ASSUNTO: PODER REGULAMENTAR

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEILÃO. LEILOEIRO OFICIAL. CREDENCIAMENTO. PODER REGULAMENTAR. §1º DO ART. 31 DA LEI N.º 13.144/2021. DECRETO N.º 11.461/2023.

I. O poder regulamentar é uma prerrogativa conferida ao Presidente da República de editar atos gerais para complementar as leis e possibilitar a sua efetiva aplicação (art. 84, inc. IV, da CRFB/88).

II. A lei n.º 14.133/2021, §1º, do art. 31, dispôs que caso opte pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão.

III. O §1º do art. 31 da lei n.º 14.133/2021 foi regulamentado pelo art. 6º, *caput*, do Decreto 11.461/2023. Decidiu-se, segundo motivado pela Nota Técnica SEI n.º 12861/2024/MGI, regulamentar a seleção do leiloeiro oficial apenas mediante o credenciamento.

IV. Conforme o entendimento da PGFN, da CONJUR/MGI e da CNLCA, o art. 6º, *caput*, do Decreto 11.461/2023 está conforme a lei e a CRFB/88, pois o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo foi exercido segundo autorizado pelo legislador ordinário no art. 31, §1º, da lei n.º 14.133/2021, em conformidade com o motivado pela Nota Técnica SEI n.º 12861/2024/MGI.

Sr. Coordenador-Geral,

1. RELATÓRIO

1. A Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços sem Dedicação Exclusiva de Mão de Obra (E-CJU/SSEM), por intermédio do DESPACHO n. 00041/2024/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, seq. 11, encaminhou ao DECOR autos que tratam de uniformização de entendimento jurídico sobre a legalidade do art. 6º do Decreto n.º 11.461/2023.

2. Segundo o seu entendimento "*o art. 6º caput do Decreto 11.461/2023 é ilegal uma vez que exorbita o poder regulamentar da Administração Pública, violando assim o princípio da legalidade previsto no art. 37, caput da Constituição da República*". Veja:

4. Segundo o art. 6º, XL, da Lei n. 14.133/2021, o leilão é modalidade de licitação a ser utilizada para a alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance.

5. Em seu art. 31 §1º a supracitada lei prescreve que a Administração poderá optar pela realização de leilão por intermédio de servidor designado para tal atividade, ou por intermédio de leiloeiro oficial. Prescreve ainda, que o leiloeiro oficial deverá ser selecionado mediante credenciamento ou por licitação na modalidade pregão.

Art. 31. O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.

§ 1º Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante **credenciamento ou licitação na modalidade pregão** e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados.

6. O Decreto 11.461/2023, editado em 31/03/2023, tem como finalidade regulamentar o art. 31 da Lei 14.133/2021. Tal decreto visa dispor sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos. Além disso, institui o Sistema de Leilão Eletrônico no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

7. O referido decreto, na mesma toada da Lei 11.433/2011, prescreve em seu art. 5º que o leilão poderá ser acometido a leiloeiro oficial contratado pela Administração, chamado pela doutrina de leilão comum, ou a servidor designado pela Administração, denominado de leilão administrativo.

Art. 5º O leilão poderá ser cometido a servidor designado pela autoridade competente ou a leiloeiro oficial.

8. Entretanto, o decreto em seu art. 6º prevê que a seleção do leiloeiro oficial se dará **apenas mediante credenciamento**, sem citar a possibilidade de seleção mediante licitação na modalidade pregão.

Art. 6º Na hipótese de realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, sua seleção **será mediante credenciamento**.

9. A **NOTA n. 00041/2024/ADV-SUMÁRIO/E CJU/SSEM/CGU/AGU**, emitida pela Dra Renata Moreira aponta essa restrição “ Percebe-se da leitura dos dispositivos acima citados que o **Decreto 11.461/2023 restringiu a seleção de leiloeiro oficial no âmbito da administração pública federal ao credenciamento feito exclusivamente pela Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.**”

10. Em nosso entendimento o art. 6º **caput** do Decreto 11.461/2023 é ilegal uma vez que exorbita o poder regulamentar da Administração Pública, violando assim o princípio da legalidade previsto no art. 37, **caput** da Constituição da República.

(...)

15. O Decreto 11.461/2023, ao regulamentar o art. 31 da Lei 14.133/2021, omite uma faculdade conferida ao administrador pelo legislador, isto é, omite a possibilidade de o administrador selecionar o leiloeiro oficial por licitação na modalidade pregão.

16. O legislador, no art. 31 §1º da Lei de Licitações, conferiu discricionariedade ao administrador, que optando por leiloeiro oficial poderá selecioná-lo mediante credenciamento ou por licitação na modalidade pregão.

17. O Decreto 11.461/2023, por ser ato normativo secundário, não tem o condão de restringir um ato normativo primário, no caso em tela a Lei de Licitações,

apenas regulamentá-la. Logo, o decreto não possui força normativa para retirar do âmbito de discricionariedade do administrador a opção de selecionar o leiloeiro oficial por intermédio da modalidade pregão.

18. Tal discricionariedade é conferida pelo art. 31 §1º da Lei 14.133/2021. Face a essa disposição, o art. 6º, **caput**, do Decreto 11.461/2023 é ilegal.

19. Por outro lado, é função do Decreto 11.461/2023 regulamentar os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão. .m se:

Decreto n. 11.461/2023:

"Art. 6º

§ 1º O credenciamento de que trata o **caput** observará, como parâmetro máximo da taxa de comissão a ser paga pelos arrematantes a todos os credenciados, o montante de cinco por cento do valor do bem arrematado.

§ 2º É vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pelos comitentes.

Art. 7º O credenciamento de que trata o art. 6º será realizado exclusivamente pela Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para adesão pelos órgãos e pelas entidades." (grifei).

20. Sendo assim, o administrador, com fundamento no art. 31 §1º da Lei 14.133/2021, poderá optar por selecionar o leiloeiro oficial tanto por credenciamento quanto pela modalidade pregão.

21. Nesse aspecto, cabe ao Decreto 11.461/2023 regulamentar a forma que o credenciamento será realizado, sem, contudo, restringir a contratação do leiloeiro oficial ao credenciamento.

3. Recebido os autos neste Departamento, foi elaborada a COTA n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00023/2024/DECOR/CGU/AGU, seq. 12/13, que, admitiu o pedido, conforme a Portaria Normativa CGU/AGU n. 14/2023, e, visando a instrução processual, solicitou a realização do procedimento de vista coletiva e a manifestação da CONJUR/MGI - Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com a sugestão de oitiva de seu órgão técnico. Foi dispensada a realização de reunião de apresentação de caso.

4. Então, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pelo PARECER SEI Nº 1134/2024/MF, seq. 30, esclareceu que possui o posicionamento pela *"ausência de inconstitucionalidade ou ilegalidade no atual caput do art. 6º do Decreto nº 11.461, de 2023, conforme enunciado no PARECER CONJUNTO SEI Nº 60/2022/ME (SEI nº 28291580 no Processo SEI nº 19973.101177/2022-77) (anexado aqui no doc. SEI 41160735). Entendeu-se que o Decreto Federal poderia decidir, no âmbito do seu poder regulamentar para a Administração Pública Federal, por colocar apenas uma das hipóteses legais possíveis, desde que devidamente justificado nos autos de elaboração do normativo."*

5. Informou, então, que a SEI/MGI justificou a opção apenas pelo credenciamento no quadro do parágrafo 15 da Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 598/2022/ME, acostada no seq. 21, nos seguintes termos:

Justificação

Em primeira linha, esclarece-se que a solução clausulada na minuta não transborda a Lei nº 14.133, de 2021, pois não cria nada novo ou suplementar a lei em referência. Em segunda monta, o escrutínio decorreu do disposto no parágrafo único do art. 24 do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, que *"regula a profissão de Leiloeiro ao território da República"*, que traz expressamente que a comissão paga pelo arrematante ao leiloeiro é imutável, não sendo ao seu turno, objeto de disputa. Neste visio, o § 1º do art. 7º segue a estrita legalidade do Decreto em referência.

Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932

"Art. 24. A taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender, eles estabelecerem com os comitentes. Em falta de estipulação prévia, regulará a taxa de 5% (cinco por cento), sobre moveis, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3 % (três por cento), sobre bens imóveis de qualquer natureza. Parágrafo único. Os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados."

Para mais, esclarece-se, ainda, que a minuta veda no § 2º do art. 7º a previsão de taxa de comissão a ser paga pelos comitentes (caput do art. 24 do Decreto nº 21.981, de 1932, o que reforça a tese da não aplicabilidade da modalidade do pregão.

Assim, em nenhuma das hipóteses em comento (caput do art. 24 e o seu parágrafo único) o pregão se faz aplicável, o que por decorrência lógica, elegeu-se o credenciamento, tendo em vista o mais adequado para a proposição.

6. A Secretaria de Gestão e Inovação do MGI, por sua vez, pela Nota Técnica SEI nº 12861/2024/MGI, seq. 38, elucidou que, *"embora a justificava posta na Nota Técnica para Atos Normativos nº 598/2022/ME (SEI41161156) tenha apresentado de forma sucinta os motivadores da escolha deste órgão central do Sisg de eleger o credenciamento como a única forma de selecionar o leiloeiro oficial, o pano de fundo se mostra mais elaborado."* Veja:

17. Embora a justificava posta na Nota Técnica para Atos Normativos nº 598/2022/ME (SEI41161156) tenha apresentado de forma sucinta os motivadores da escolha deste órgão central do Sisg de eleger o credenciamento como a única forma de selecionar o leiloeiro oficial, o pano de fundo se mostra mais elaborado. Explica-se:

17.1. Partindo-se das premissas e conclusões postas pelo DECOR/CGU-AGU no Parecer nº 048/2012/DECOR/CGU/AGU e no Parecer nº 00063/2020/DECOR/CGU/AGU, não restam dúvidas que a contratação de leiloeiros oficiais deve ser precedida de licitação e que a utilização do credenciamento é juridicamente possível, desde que haja inviabilidade de competição. A própria Lei traz isso de forma expressa no § 1º do seu art. 31 - "Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados".

17.2. Quando da elaboração da minuta inicial esta unidade técnica debruçou-se sobre o assunto, levantando todos os possíveis normativos aplicáveis, jurisprudências e mesmo a dinâmica mercadológica da profissão leiloeiros oficiais. Assim, importantes condições para fundamentação das regras postas no Decreto nº 11.461, de 2023, foram extraídas do Decreto nº 21.981, de 1932, em especial sobre a mecânica de remuneração sobre seu serviço. O art. 24 desse Decreto estabelece em âmbito geral que "a taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender, eles estabelecerem com os comitentes" e que na falta de estipulação prévia "regulará a taxa de 5% (cinco por cento), sobre moveis, mercadorias, joias e outros efeitos e a de 3% (três por cento), sobre bens imóveis de qualquer natureza". Nesse caso, trata-se de uma regra a ser observada com o particular, uma vez que, apenas no §2º do art. 42, é tratada sobre as vendas e bens moveis ou imóveis pertencentes à União e aos Estados e município, indicando, por sua vez, que os leiloeiros cobrarão somente dos compradores a comissão estabelecida no parágrafo único do artigo 24 ("os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados"). Essa última situação é a que se aplica no caso em tela.

17.3. Isso posto, na medida em que para bens da Administração os leiloeiros oficiais apenas podem cobrar a comissão de cinco por cento dos compradores, como estabelece o Decreto nº 21.981, de 1932, verificou-se a inviabilidade técnica para a realização da licitação pela modalidade pregão, uma vez que o leiloeiro apenas pode ser remunerado pelo arrematante e, como não há meios dos leiloeiros interessados competirem entre si para prestar o serviço à Administração, resta prejudicado o objeto de disputa. Sendo assim, a única alternativa viável para contratação de leiloeiros oficiais é a realização do credenciamento.

18. Não menos importante, a análise/estudo desta unidade técnica não se restringiu apenas à questão legal das possíveis alternativas, observou aspectos de gestão ligados à eficiência e à

racionalidade processual, à economicidade e ao melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, justamente para que a decisão/escolha administrativa posta aos órgãos e entidades no decreto regulamentador estivesse em total alinhavo aos objetivos postos no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021, sobretudo para "assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública" e "assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição".

18.1 Nesse espectro, para fundamentar ainda mais a escolha do credenciamento como única forma de contratação de leiloeiros oficiais, avaliou-se, com base em estudo apresentado pela Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito do Relatório Final de Auditoria nº 906185 (SEI41379570), o qual trata da "avaliação das dimensões de eficiência e eficácia das contratações públicas realizadas pelo Poder Executivo Federal por meio da modalidade licitatória pregão, na forma eletrônica, no período de 18/07/2018 a 30/04/2022", o custo processual de efetivação de um pregão eletrônico e do credenciamento. Como o estudo da CGU trouxe apenas uma avaliação dos processos de dispensa, esta unidade técnica por arrastamento, estendeu lógica ao credenciamento porque em ambos casos a movimentação da máquina pública para sua efetivação pode ser considerada equivalente.

(...)

20. Por tal cenário é que se fez a opção de estabelecer que o procedimento de credenciamento dos leiloeiros oficiais seria realizado exclusivamente pela Central de Compras. Tal medida não apenas alinha, em termos legais e operacionais, o procedimento licitatório à sistemática de remuneração posta no Decreto nº 21.981, de 1932, como estabelece uma solução desburocratizada, eficiente, célere e mais barata em termos de alocação dos recursos (humanos, processuais, materiais e financeiros), possibilitando que esses possam ser direcionados à consecução da missão institucional dos órgãos e entidades, não alocados em atividades-meio.

21. Assim sendo, esta unidade técnica entende pela manutenção do entendimento citado no item 10 desta Nota Técnica, de que a solução clausulada no art. 6º do Decreto nº 11.461, de 2023, não transborda a Lei nº 14.133, de 2021, pois não cria nada novo ou suplementar à lei em referência, e decorre de regra estampada no Decreto nº 21.981, de 1932, estando, portanto, essa opção amparada na competência dada pelo inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, de 1988, ao Presidente da República de expedir decretos e regulamento para fiel execução da lei. Ressalta-se que é este o posicionamento posto no Parecer nº 1134/2024/MF (SEI 41317937), da CGCP/PGAD/PGFN-ME citado no item 3.8

7. Por fim, a CONJUR/MGI, pelo PARECER n. 00401/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 15873/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 15877/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, seq. 39/41 comunicou que a área técnica informou que o tema foi exaustivamente debatido e entendeu-se que não havia qualquer ilegalidade no art. 6º do Decreto nº 11.461, de 2023. Observe:

Em síntese, afirma a área técnica que:

1. Já houve ampla consulta pública da proposta do normativo, o período de 8 a 22 de junho de 2021, por meio do Portal Participa +Brasil, no link <https://www.gov.br/participamaisbrasil/in-leilao-eletronico>, para coleta de contribuições da comunidade de compras públicas.
2. O tema foi exaustivamente debatido, quando dos trâmites da Casa Civil.
3. Quando a PGFN examinou a minuta do normativo, no bojo do Parecer Conjunto nº 60/2022/ME (SEI 41160735), foi solicitada fundamentação robusta quanto ao tema, tendo a área competente encartado, nos autos, posteriormente a justificativa para tanto, por meio da Nota Técnica para Atos Normativos nº 598/2022/ME (SEI 41161156).
4. Em ato posterior, a minuta foi debatida e aprovada pela Câmara de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA) e pela CONJUR/MGI, por meio do Despacho nº 00002/2023/CNLCA/CGU/AGU (SEI 41161590) e do Parecer nº 00012/2023/CGLIC/CONJUR-MGI/CGU/AGU, respectivamente.

5. Por fim, recentemente, a Procuradoria da Fazenda Nacional emitiu o **Parecer nº 1134/2024/MF** (SEI 41317937), entendendo que não havia qualquer ilegalidade no art. 6º do Decreto nº 11.461, de 2023.

8. Pontuou, então, que *"a Nota Técnica SEI nº 12861/2024/MGI fez uma linha do tempo, demonstrando que a escolha não foi injustificada, ao revés, contou com amplo estudo e fundamentação, para que o gestor adotasse a solução mais eficiente para tanto e, ainda, teve o crivo da CONJUR/MGI, da CNLC e da PGFN", para concluir que possui a compreensão "na linha do defendido pela área técnica do MGI, de que a solução clausulada no art. 6º do Decreto nº 11.461, de 2023, não transborda a Lei nº 14.133, de 2021, pois não cria nada novo ou suplementar à lei em referência, e decorre de regra estampada no Decreto nº 21.981, de 1932, estando, portanto, essa opção amparada na competência dada pelo inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, de 1988, ao Presidente da República de expedir decretos e regulamento para fiel execução da lei."*

9. Então, pela NOTA n. 00035/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00408/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU, tendo em vista que, verificou-se que, da instrução processual, inferiu-se que a CONJUR/MGI e a SEI/MGI afirmaram que houve manifestação da CNLCA para a edição do Decreto nº 11.461, de 2023, o DECOR recomendou a oitiva deste órgão previamente a análise conclusiva da matéria.

10. Assim, pelo DESPACHO n. 00023/2024/CNLCA/CGU/AGU, seq. 45, a CNLCA esclareceu que *"todos os membros entenderam que o referido artigo é constitucional não exorbitando, portanto, o poder regulamentar da Administração Pública Federal (não há criação de direito ou obrigação nova)", pois, "dentro do que foi permitido legalmente, no caso específico em comento: a possibilidade de opção trazida no § 1º do art. 31 da Lei nº 14.133/2021 pela adoção mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão para seleção do leiloeiro oficial, é totalmente plausível e defensável o entendimento de que a escolha do Chefe do Executivo Federal manifestada no art. 6º do Decreto nº 11.461/2023 foi pela utilização do credenciamento para tanto, o que está dentro do que foi permitido no texto legal e das atribuições previstas na Carta Constitucional como privativa do Presidente da República".* Veja:

1. Em atendimento à **NOTA n. 00035/2024/DECOR/CGU/AGU e ao DESPACHO n. 00408/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU (seqs. 42-43)** informo a este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR que na 16ª sessão da Câmara Nacional de Licitações e Contratos - CNLCA realizada no dia 30.07.2024, conforme ata juntada no NUP: 00688000717/2019-98 (seq. 371) restou assentado por unanimidade dos membros presentes, de acordo com o registrado na ata mencionada, o seguinte entendimento sobre a solicitação de subsídios requerida:

Em relação a Nota 35 foi aberta a oportunidade de manifestação sobre a (in)constitucionalidade do art. 6º **caput** do Decreto 11.461/2023, já que de acordo com a Nota mencionada a Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços sem Dedicção Exclusiva de Mão-de-Obra (E-CJU/SSEM) entendeu que o referido artigo "...é ilegal uma vez que exorbita o poder regulamentar da Administração Pública, violando assim o princípio da legalidade previsto no art. 37, **caput** da Constituição da República". **Todos os membros entenderam que o referido artigo é constitucional não exorbitando, portanto, o poder regulamentar da Administração Pública Federal (não há criação de direito ou obrigação nova).** A escolha pela utilização do credenciamento como forma de seleção dos leiloeiros oficiais é expressamente prevista no art. 31, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. A Dra Michelle destacou, ainda, a informação trazida pela Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 598/2022/ME referida na Nota 35 no sentido de que o "... escrutínio decorreu do disposto no parágrafo único do art. 24 do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, que *"regula a profissão de Leiloeiro ao território da República"*, que traz expressamente que a comissão paga pelo arrematante ao leiloeiro é imutável, não sendo ao seu turno, objeto de

disputa. Neste visio, o § 1º do art. 7º segue a estrita legalidade do Decreto em referência.”

2. De fato, os decretos são considerados pela Constituição Federal no art. 84, inciso IV, como mecanismos para a fiel execução das leis. Assim, a compreensão de que são atos emanados da manifestação de vontade privativa do Chefe do Poder Executivo federal leva a crer que dentro do que foi permitido legalmente, no caso específico em comento: a possibilidade de opção trazida no § 1º do art. 31 da Lei nº 14.133/2021 pela adoção mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão para seleção do leiloeiro oficial, é totalmente plausível e defensável o entendimento de que a escolha do Chefe do Executivo Federal manifestada no art. 6º do Decreto nº 11.461/2023 foi pela utilização do credenciamento para tanto, o que está dentro do que foi permitido no texto legal e das atribuições previstas na Carta Constitucional como privativa do Presidente da República.

11. Coligidas essas informações, passa-se à análise.

2. PRELIMINAR

12. Preliminarmente, deve-se destacar que o objeto ora em análise circunscreve-se em analisar controvérsia jurídica estabelecida entre a Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços sem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (E-CJU/SSEM) - DESPACHO n. 00041/2024/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, seq. 11, e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) - PARECER SEI Nº 1134/2024/MF, seq. 30, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e Inovação (CONJUR/MGI) - PARECER n. 00401/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 15873/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 15877/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, seq. 39/41, e a Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA) - DESPACHO n. 00023/2024/CNLCA/CGU/AGU, seq. 45, sobre a legalidade do *caput* do art. 6º do Decreto nº 11.461/2023 .

13. Registra-se que esta apreciação se dá em tese, com o objetivo de orientar e uniformizar entendimentos jurídicos sobre a situação de direito versada, nos moldes e limites trazidos pelo oficiente.

14. Portanto, deve-se deixar claro que não se analisa, neste Opinativo, determinado ajuste propriamente dito de onde eventualmente pode ter se originado a demanda, já que transborda a competência deste Departamento - que está delimitada pela Lei Complementar n.º 73/1993 e pelo art. 39 do Decreto nº 11.328/2023.

15. Na mesma medida, providências administrativas, judiciais, e eventuais (ir)regularidades documentais, que recaiam sobre a celebração de determinado pacto, bem como análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, e a conveniência e oportunidade da prática do ato, também não integram a apreciação do DECOR.

Pois bem. Avancemos.

3. ANÁLISE JURÍDICA

16. Conforme relatado, trata-se de analisar eventual ilegalidade do *caput* do art. 6º do referido Decreto, por exorbitar o seu poder regulamentar, ao tratar apenas do credenciamento como forma de seleção de pregoeiros oficiais, embora a previsão do art. 31 da Lei nº 14.133, de 2021, também preveja a opção da seleção por licitação na modalidade pregão.

17. Segundo a lei n.º 14.133/2021, o leilão é a "*modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance*"^[1], que "*poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais.*"^[2]

18. Caso opte "pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados."^[3]

19. A matéria, então, foi tratada pelo Decreto 11.461/2023, que "regulamenta o art. 31 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, e institui o Sistema de Leilão Eletrônico no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional."

20. Neste Decreto estabeleceu-se que "o leilão poderá ser cometido a servidor designado pela autoridade competente ou a leiloeiro oficial"; caso opte pelo leiloeiro oficial, "sua seleção será mediante credenciamento", "realizado exclusivamente pela Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para adesão pelos órgãos e pelas entidades."^[4]

21. Observa-se, assim, que, apesar de a lei nº 14.133/2021 estabelecer que a Administração deverá selecionar o leiloeiro oficial mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão, o Decreto 11.461/2023 regulamentou a sua seleção apenas mediante o credenciamento.

22. Da instrução dos autos, infere-se que a opção pela regulamentação pelo credenciamento foi feita de forma deliberada, já que foi esclarecido pelo órgão técnico competente, na Nota Técnica SEI nº 12861/2024/MGI, seq. 38, que, "na medida em que para bens da Administração os leiloeiros oficiais apenas podem cobrar a comissão de cinco por cento dos compradores, como estabelece o Decreto nº 21.981, de 1932, verificou-se a inviabilidade técnica para a realização da licitação pela modalidade pregão, uma vez que o leiloeiro apenas pode ser remunerado pelo arrematante e, como não há meios dos leiloeiros interessados competirem entre si para prestar o serviço à Administração, resta prejudicado o objeto de disputa. Sendo assim, a única alternativa viável para contratação de leiloeiros oficiais é a realização do credenciamento."

23. Esta Nota Técnica ainda expôs que foram observados "aspectos de gestão ligados à eficiência e à racionalidade processual, à economicidade e ao melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, justamente para que a decisão/escolha administrativa posta aos órgãos e entidades no decreto regulamentador estivesse em total alinhamento aos objetivos postos no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021, sobretudo para "assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública" e "assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição". E "por tal cenário é que se fez a opção de estabelecer que o procedimento de credenciamento dos leiloeiros oficiais seria realizado exclusivamente pela Central de Compras. Tal medida não apenas alinha, em termos legais e operacionais, o procedimento licitatório à sistemática de remuneração posta no Decreto nº 21.981, de 1932, como estabelece uma solução desburocratizada, eficiente, célere e mais barata em termos de alocação dos recursos (humanos, processuais, materiais e financeiros), possibilitando que esses possam ser direcionados à consecução da missão institucional dos órgãos e entidades, não alocados em atividades-meio."

24. A edição deste normativo contou com a chancela da PGFN - PARECER SEI Nº 1134/2024/MF, seq. 30, da CONJUR/MGI - PARECER n. 00401/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 15873/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 15877/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, seq. 39/41, e da CNLCA - DESPACHO n. 00023/2024/CNLCA/CGU/AGU, seq. 45, que entenderam que seleção do leiloeiro oficial apenas mediante o credenciamento é legítima, conforme a lei e a CRFB/88.^{[5] [6] [7]}

25. E parece-nos que, de fato, não se revela ilegal o art. 6º, caput, do Decreto 11.461/2023, por exorbitar o poder regulamentar da Administração Pública, como pretende a E-CJU/SSEM.

26. O poder regulamentar é uma prerrogativa conferida ao Presidente da República de editar atos gerais para **complementar** as leis e possibilitar a sua **efetiva aplicação**, prescrita pelo art. 84, inc. IV, da CRFB/88.^[8]

27. Segundo, Celso Antônio Bandeira de Mello, "pode-se conceituar o regulamento em nosso Direito como ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade

de produzir as disposições operacionais uniformizadora necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública. É que os dispositivos constitucionais caracterizadores do princípio da legalidade no Brasil impõem ao regulamento o caráter que se lhe assinalou, qual seja, o de ato estritamente subordinado, isto é, meramente subalterno e, ademais, dependente de lei."^[9]

28. Quando o §1º do art. 31 da Lei n.º 14.133/2021 dispôs que caso opte pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão, ela autorizou ao Chefe do Poder Executivo a regulamentação do credenciamento e/ou da licitação na modalidade pregão para seleção do leiloeiro oficial.

29. Tal faculdade, então, foi manifestada no art. 6º do Decreto nº 11.461/2023, pela utilização do credenciamento, segundo a motivado pela Nota Técnica SEI nº 12861/2024/MGI, seq. 38.

30. Desse modo, dentro dos limites autorizados pela legislador ordinário no art. 31, §1º, da lei n.º 14.133/2021, optou-se, segundo motivado pela Nota Técnica SEI nº 12861/2024/MGI, por regulamentar, no art. 6º, *caput*, do Decreto 11.461/2023, a seleção do leiloeiro oficial mediante o credenciamento.

4. CONCLUSÃO

31. Assim sendo, diante de todo o exposto, é o presente para concluir que, conforme o entendimento da PGFN, da CONJUR/MGI e da CNLCA, o art. 6º, *caput*, do Decreto 11.461/2023 é legal, pois o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo foi exercido segundo autorizado pelo legislador ordinário no art. 31, §1º, da lei n.º 14.133/2021, em conformidade com o motivado pela Nota Técnica SEI nº 12861/2024/MGI.

À consideração superior.

Brasília, 14 de agosto de 2024.

DANIELA C. MOURA GUALBERTO

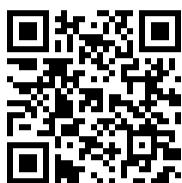
Advogada da União
DECOR/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08659004169202491 e da chave de acesso 49844000

Notas

- ^{1.} [Lei n.º 14.133/2021](#), art. 6º, *inc. XL*.
- ^{2.} [Lei n.º 14.133/2021](#), art. 31, *caput*.
- ^{3.} [Lei n.º 14.133/2021](#), art. 31, §1º.
- ^{4.} Art. 6º *Na hipótese de realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, sua seleção será mediante credenciamento. § 1º O credenciamento de que trata o caput observará, como parâmetro máximo da taxa de comissão a ser paga pelos arrematantes a todos os credenciados, o montante de cinco por cento do valor do bem arrematado. § 2º É vedada a previsão de taxa de comissão a ser paga pelos comitentes. Art. 7º O credenciamento de que trata o art. 6º será realizado exclusivamente pela Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para adesão pelos órgãos e pelas entidades.*
- ^{5.} *DESPACHO n. 00023/2024/CNLCA/CGU/AGU, seq. 45: dentro do que foi permitido legalmente, no caso específico em comento: a possibilidade de opção trazida no § 1º do art. 31 da Lei nº 14.133/2021 pela adoção mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão para seleção do leiloeiro oficial, é totalmente plausível e defensável o entendimento de que a escolha do Chefe do Executivo Federal manifestada no art. 6º do Decreto nº 11.461/2023 foi pela utilização do credenciamento para tanto, o que está dentro do que foi permitido no texto legal e das atribuições previstas na Carta Constitucional como privativa do Presidente da República".*

6. [^] **Parecer SEI nº 1134/2024/MF:** "O posicionamento desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é pela ausência de inconstitucionalidade ou ilegalidade no atual caput do art. 6º do Decreto nº 11.461, de 2023, conforme enunciado no PARECER CONJUNTO SEI Nº 60/2022/ME (SEI nº 28291580 no Processo SEI nº 19973.101177/2022-77) (anexado aqui no doc. SEI 41160735). Entendeu-se que o Decreto Federal poderia decidir, no âmbito do seu poder regulamentar para a Administração Pública Federal, por colocar apenas uma das hipóteses legais possíveis, desde que devidamente justificado nos autos de elaboração do normativo."
7. [^] **PARECER n. 00401/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU**"Assim sendo, nos filiamos, na linha do defendido pela área técnica do MGI, ao entendimento que a solução clausulada no art. 6º do Decreto nº 11.461, de 2023, não transborda a Lei nº 14.133, de 2021, pois não cria nada novo ou suplementar à lei em referência, e decorre de regra estampada no Decreto nº 21.981, de 1932, estando, portanto, essa opção amparada na competência dada pelo inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, de 1988, ao Presidente da República de expedir decretos e regulamento para fiel execução da lei."
8. [^] CRFB/88. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
9. [^] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 18 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 45, de 8.12.2004. São Paulo: Malheiros, 2005.



Documento assinado eletronicamente por MARCO AURÉLIO CAIXETA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1580628743 e chave de acesso 49844000 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCO AURÉLIO CAIXETA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-08-2024 14:41. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por DANIELA CRISTINA MOURA GUALBERTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1580628743 e chave de acesso 49844000 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA CRISTINA MOURA GUALBERTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-08-2024 14:30. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
DESPACHO n. 00073/2024/DECOR/CGU/AGU

NUP: 08659.004169/2024-91

INTERESSADOS: UNIÃO - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL NO ESTADO DO PARANÁ - PRF/SRPRF/PR

ASSUNTOS: LEILÃO

Senhora Diretora,

Estou de acordo com os termos do PARECER n. 00045/2024/DECOR/CGU/AGU, que concluiu, na mesma linha defendida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos - CONJUR/MGI e Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA, que o art. 6º, *caput*, do Decreto 11.461, de 31 de março de 2023, está em consonância com a Lei e a Constituição, pois, o poder regulamentar foi exercido segundo autorizado pelo art. 31, §1º, da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, em conformidade com o motivado pela Nota Técnica SEI nº 12861/2024/MGI.

À consideração superior.

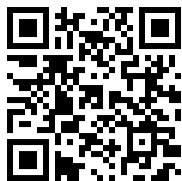
Brasília, 21 de agosto de 2024.

MARCO AURÉLIO CAIXETA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08659004169202491 e da chave de acesso 49844000



Documento assinado eletronicamente por MARCO AURÉLIO CAIXETA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1591818650 e chave de acesso 49844000 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCO AURÉLIO CAIXETA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-08-2024 14:41. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por DANIELA CRISTINA MOURA GUALBERTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1591818650 e chave de acesso 49844000 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA CRISTINA MOURA GUALBERTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-08-2024 14:31. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
DESPACHO n. 00549/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU

NUP: 08659.004169/2024-91

INTERESSADOS: UNIÃO - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODoviÁRIA FEDERAL NO ESTADO DO PARANÁ - PRF/SRPRF/PR

ASSUNTOS: LEILÃO

Sr. Subconsultor-Geral de Políticas Públicas,

1. Aprovo o PARECER n. 00045/2024/DECOR/CGU/AGU e o DESPACHO n. 00073/2024/DECOR/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 23 de agosto de 2024.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO

Advogada da União

Diretora

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08659004169202491 e da chave de acesso 49844000



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1600924755 e chave de acesso 49844000 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-08-2024 16:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DESPACHO n. 00154/2024/SGPP/CGU/AGU

NUP: 08659.004169/2024-91

INTERESSADOS: UNIÃO - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODoviÁRIA FEDERAL NO ESTADO DO PARANÁ - PRF/SRPRF/PR

ASSUNTOS: LEILÃO

1. Estou de acordo com o DESPACHO n. 00549/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU, de autoria da Senhora Diretora do DECOR.
2. Em que pese a participação da PGFN no feito, como não houve divergência da posição dela com o DECOR, desnecessário o aprovo do Advogado-Geral da União.
3. Ao DECOR, para os registros e comunicações pertinentes.

Brasília, 26 de agosto de 2024.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Consultor-Geral da União Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08659004169202491 e da chave de acesso 49844000



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1602458905 e chave de acesso 49844000 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-08-2024 14:56. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
