

# Superior Tribunal de Justiça

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.652.669 - PR (2017/0026012-1)**

**RELATOR** : MINISTRO SÉRGIO KUKINA  
**RECORRENTE** : UNIÃO  
**RECORRIDO** : HÉLCIO KRONBERG  
**ADVOGADO** : LEANDRO RICARDO ZENI - PR029479

## DECISÃO

Trata-se de recurso especial manejado pela **União** com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fl. 157):

*APELAÇÃO/REMESSA OFICIAL EM MANDADO DE SEGURANÇA.*

*ADMINISTRATIVO. LEILOEIRO PÚBLICO OFICIAL. COMISSÃO. ART. 24 DO DECRETO 21.891/92. REDUÇÃO DO PERCENTUAL PELA ADMINISTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.*

*1. A atividade de Leiloeiro Público Oficial é regulamentada pelo Decreto nº 21.981/32 que, em seu art. 19 (com redação dada pela Lei 13.138/15), define suas funções. Trata-se de atividade profissional de natureza econômica, cuja forma de remuneração é disciplinada pelo art. 24 do citado Decreto.*

*2. O referido regulamento dispõe que, quando prestarem os seus serviços à União, aos Estados ou aos Municípios, os profissionais leiloeiros somente receberão a comissão estabelecida no parágrafo único do art. 24. Trata-se da comissão paga pelos compradores, que, nos termos explícitos do dispositivo, deve ser de 5%, nem mais nem menos.*

*3. Não é facultada à Administração Pública a redução do referido percentual, ainda que por via indireta, como a imposição da redução do valor cobrado pelo percentual para competir no certame público com chances de êxito.*

Opostos embargos declaratórios, foram acolhidos tão somente para fins de prequestionamento (fls. 183/186).

A parte recorrente aponta violação aos arts. 24, § único, e 42, § 2º, do Decreto 21981/32; artigo 45, § 1º, I, II e III, da Lei nº 8.666/93 e artigo 4º, X e XI, da Lei nº 10.520/2002. Sustenta, em síntese, que: **(I)** por ser um direito disponível, não há quaisquer óbices legais à renúncia parcial pelo leiloeiro da comissão prevista; **(II)** deve a Administração

# Superior Tribunal de Justiça

Pública buscar o menor desembolso de recursos, devendo ser feito nas melhores condições possíveis, a fim de que não se ofendam os princípios concernentes à gestão da coisa pública; (III) fixar em 5% (cinco por cento) o valor da comissão mostra-se contra as leis de mercado e cerceia um direito disponível, tolhe a disputa entre os interessados e afasta a melhor proposta para a Administração Pública.

O Ministério Público Federal opina pelo não provimento do recurso (fls. 237/344).

## É O RELATÓRIO. SEGUE A FUNDAMENTAÇÃO.

A pretensão não merece acolhida. Com efeito, na hipótese vertente, o Tribunal de origem decidiu pela impossibilidade de redução da remuneração dos profissionais leiloeiros, pelos seguintes fundamentos (fls. 153/155):

*A atividade de Leiloeiro Público Oficial é regulamentado pelo Decreto 21.981/32 que, em seu art. 19 (com redação dada pela Lei 13.138/15), define suas funções, nos seguintes termos:*

*Art. 19. Compete aos leiloeiros, pessoal e privativamente, a venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio da rede mundial de computadores, de tudo que, por autorização de seus donos por alvará judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de jóias e warrants de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos.*

*Trata-se de atividade profissional de natureza econômica, cuja forma de remuneração é disciplinada pelo art. 24 do citado Decreto:*

*Art. 24. A taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que estabelecerem com os comitentes, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender. Não havendo estipulação prévia, regulará a taxa de cinco por cento sobre moveis, semoventes, mercadorias, jóias e outros efeitos e a de três por cento sobre bens imóveis de qualquer natureza.*

*Parágrafo único. Os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*Especificamente no que toca à venda de bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, a remuneração dos profissionais leiloeiros é disciplinada pelo art. 42.*

*Vejam os:*

*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.*

*(...)*

*§ 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.*

*Verifica-se, portanto, que a norma de regência prevê duas formas de remuneração dos profissionais leiloeiros: a) a primeira prevista no caput do art. 24 e denominada 'taxa da comissão', que é paga pelo próprio comitente (contratante do leiloeiro); b) a segunda, inominada, prevista no parágrafo único do mesmo art. 24, que deve ser paga pelos compradores dos bens leiloados.*

*A legislação de regência da matéria é muito antiga e, diante do atual cenário jurídico brasileiro, apresenta algumas incompatibilidades que merecem análise.*

*O caput do art. 42 supra transcrito fixa em sua segunda parte que, na prestação de serviços aos entes públicos, funcionarão os leiloeiros por distribuição de escala de antiguidade. Evidentemente, trata-se de previsão não recepcionada pelo art. 37, caput e inciso XXI, que exige atuação administrativa com base nos princípios da eficiência, da impessoalidade e da moralidade, bem como determina, como regra geral, a realização de procedimento licitatório para contratação com a Administração Pública.*

*Outrossim, mesmo que não tivesse sido revogado pelo próprio texto constitucional, certamente sê-lo-ia pela Lei 8.666/93, que prevê em seu art. 2º a necessidade de que as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, sejam necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*

*Por outro lado, permanece vigente e sem qualquer vício de validade a primeira parte do dispositivo e seus parágrafos, que estabelecem regras específicas quanto à atuação e à remuneração dos leiloeiros contratados pela Administração Pública.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*Nesse ponto, é cristalino o § 2º ao dispor que, quando prestarem os seus serviços à União, aos Estados ou aos Municípios, os profissionais leiloeiros somente receberão a comissão estabelecida no parágrafo único do art. 24. Trata-se, como visto, da comissão paga pelos compradores, que, nos termos explícitos do dispositivo, deve ser de 5%, nem mais nem menos.*

*Dessa forma, desde já fica claro que a legislação de regência não faculta à Administração Pública a redução do referido percentual, ainda que por via indireta, como a imposição da redução do valor cobrado pelo percentual para competir no certame público com chances de êxito.*

*Sem dúvida, a remuneração do indivíduo que realiza atividade econômica pode ser por ele utilizada como bem entender, inclusive renunciando a ela, se assim for seu desejo.*

*Contudo, essa disponibilidade cabe apenas e tão somente ao seu titular. Não pode a Administração Pública querer dispor da verba remuneratória pelo profissional. Prever como critério classificatório a cobrança do menor percentual, além de ofender o texto claro do Decreto 21.981/32, ainda retira por vias oblíquas qualquer disponibilidade sobre a remuneração. Isso porque, ainda que indiretamente, objetivando sagrar-se vencedor da licitação, o profissional é forçado a abrir mão de parte de sua remuneração.*

*Não se diga que a obtenção pura e simples do menor valor tem o condão de satisfazer o escopo maior do certame licitatório, qual seja, obter a melhor proposta e consagrar o melhor interesse da Administração Pública, pois, antes de pagar o menor valor possível, o melhor interesse do Poder Público sempre deve consistir em respeitar os direitos e a dignidade de seus cidadãos, bem como cumprir de forma exemplar suas próprias regras. Cabe ressaltar, ainda, que a previsão do art. 24, parágrafo único, não existe por acaso.*

*Serve o dispositivo para garantir remuneração digna e condizente com o trabalho dos profissionais leiloeiros, sendo o percentual de 5% perfeitamente compatível com a importância e a responsabilidade atinentes à função. Assim, exigir a redução do referido percentual ofende não só ao texto legal, mas também ao direito assegurado do impetrante à remuneração condizente com sua função.*

*No mais, noto que o Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2015 ainda é contraditório e afronta o Decreto 21.981/32 em outro ponto.*

*O § 2º de seu art. 42 não se limita à retirar do profissional leiloeiro a taxa de comissão paga pelo comitente. Em sua parte*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*final, referido dispositivo evidencia a razão de tal supressão, qual seja: ao contrário dos leilões contratados por particulares, nos serviços prestados à União, aos Estados e aos Municípios, as despesas com anúncios e propaganda não são obrigações do leiloeiro, mas sim do vendedor, no caso, o 15º Batalhão Logístico do Exército.*

*Apesar disso, o Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2015 atribui ao leiloeiro diversos encargos no item 12, como a confecção de catálogos e outras despesas.*

*Dessa forma, entendo que assiste razão ao impetrante, que logrou êxito em demonstrar violação à direito líquido e certo, impondo-se a concessão da segurança postulada.*

*Não cabe ao Poder Judiciário invadir a esfera de discricionariedade da Administração Pública listando possíveis critérios classificatórios para a seleção de profissional habilitado para os serviços desejados. Contudo, é inegável a existência de outros critérios lícitos e mais adequados à finalidade pretendida, que deverão ser adotados pela autoridade coatora por ocasião da retificação do edital.*

*Quanto aos efeitos práticos da concessão, no entanto, mister esclarecer não ser razoável a anulação de eventual leilão de bens já realizado, pois isso afetaria sobremaneira interesses de inúmeros particulares eventualmente envolvidos, que seguramente participaram do procedimento amparados pela confiança e presunção de idoneidade dos atos administrativos. Isso não impede, contudo, a suspensão de leilões futuros, uma vez que o objeto do certame licitatório claramente não se limita à realização de apenas um leilão, bem como não prejudica eventual demanda indenizatória por parte do impetrante prejudicado.*

Nota-se, portanto, que o recurso especial não impugnou fundamento basilar que ampara o acórdão recorrido, qual seja, o de que *"não se diga que a obtenção pura e simples do menor valor tem o condão de satisfazer o escopo maior do certame licitatório, qual seja, obter a melhor proposta e consagrar o melhor interesse da Administração Pública, pois, antes de pagar o menor valor possível, o melhor interesse do Poder Público sempre deve consistir em respeitar os direitos e a dignidade de seus cidadãos, bem como cumprir de forma exemplar suas próprias regras"* (fl. 154).

Nesse contexto, a pretensão esbarra, pois, no obstáculo da Súmula 283/STF, que assim dispõe: *"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*se assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."*

A respeito do tema:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE COMBATE A FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS DO ACÓRDÃO. APLICAÇÃO DO ÓBICE DA SÚMULA N. 283/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.*

*I Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.*

*II A falta de combate a fundamento suficiente para manter o acórdão recorrido justifica a aplicação, por analogia, da Súmula n. 283 do Supremo Tribunal Federal.*

*[...]*

*(AgInt no REsp 1646287, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe 16/03/2018)*

*PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3 DO STJ. IMPOSTO DE RENDA. SAQUES DE RECURSOS DE ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. MULTA E JUROS. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DECADÊNCIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 7 DO STJ. ALÍQUOTA DE 15%. FUNDAMENTO NÃO ATACADO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA Nº 283 DO STF. [...]*

*4. Igualmente não é possível conhecer do recurso especial em relação ao pedido de incidência futura de imposto de renda à alíquota de 15% sobre saques de recursos aplicados na entidade de Previdência em questão, tendo em vista que tal pretensão foi rechaçada pelo acórdão recorrido em razão da ausência de demonstração da data da adesão do contribuinte ao plano de previdência, a partir da qual seria possível aferir a alíquota aplicável. Tal fundamento não foi impugnado pelo recorrente nas razões recursais, inviabilizando sua análise nesta Corte em face do óbice da Súmula nº 283 do STF.*

*5. Agravo interno não provido.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

(AgInt no REsp 1637033/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 05/05/2017)

**ANTE O EXPOSTO**, não conheço do recurso especial.

Publique-se.

Brasília (DF), 27 de novembro de 2019.

MINISTRO SÉRGIO KUKINA  
Relator

