



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.504 - SC
(2022/0074452-0)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : EDUARDO SCHMITZ
ADVOGADOS : MATHEUS DE ANDRADE BRANCO - SC034585
PEDRO HENRIQUE ACADROLLI RIZZARDI - SC057674
MARIA CLARA NOGUEIRA PETRY - SC056729
RECORRIDO : ESTADO DE SANTA CATARINA
ADVOGADO : CÉLIA IRACI DA CUNHA - SC022774

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA MODALIDADE LEILÃO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA FORMA DE CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL PELO PODER PÚBLICO. INTELIGÊNCIA DO ART. 31, *CAPUT* E § 1º DA LEI N. 14.133/2021. DIVULGAÇÃO PÚBLICA E PERMANENTE DE EDITAL DE CREDENCIAMENTO EM SÍTIO ELETRÔNICO. OBRIGAÇÃO DECORRENTE DO ART. 79, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI N. 14.133/2021. INAPLICABILIDADE AOS CHAMAMENTOS PÚBLICOS REALIZADOS SOB A ÉGIDE DA LEI N. 8.666/1993. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO.

I – De acordo com o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 9.3.2016, 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 – Ausente ofensa ao art. 1.022 do CPC/15, uma vez que a Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes.

III – O art. 31, *caput* e § 1º, da Lei n. 14.133/2021 faculta à Administração a designação de servidor para conduzir o procedimento licitatório na modalidade leilão, ou, ainda, a delegação da atividade a leiloeiro oficial, cuja seleção, nesse último caso, deve ocorrer, obrigatoriamente, mediante credenciamento ou pregão entre os auxiliares do comércio que preencham os requisitos do Decreto n. 21.981/1932, sem, no entanto, estabelecer juízo de precedência condicionada entre ambos os institutos, cabendo à autoridade competente eleger o instrumento adequado, com supedâneo em critérios de conveniência e oportunidade.

IV – Embora o art. 79, parágrafo único, I, da Lei n. 14.133/2021 imponha a manutenção pública de edital de credenciamento em sítio eletrônico, de modo a permitir ao cadastramento permanente de novos interessados – obstando, por conseguinte, a fixação prévia de balizas temporais limitando o acesso de novos postulantes –, especificamente quanto à contratação de leiloeiros oficiais, tal normatividade somente incide quando presente prova



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cabal da opção administrativa por essa modalidade de seleção pública na vigência da Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas, porquanto ausente igual obrigação nas disposições constantes da Lei n. 8.666/1993.

V – Recurso Ordinário improvido.

ACÓRDÃO

Visto e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 10 de outubro de 2023(Data do Julgamento)

MINISTRA REGINA HELENA COSTA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.504 - SC
(2022/0074452-0)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : EDUARDO SCHMITZ
ADVOGADOS : MATHEUS DE ANDRADE BRANCO - SC034585
PEDRO HENRIQUE ACADROLI RIZZARDI - SC057674
MARIA CLARA NOGUEIRA PETRY - SC056729
RECORRIDO : ESTADO DE SANTA CATARINA
ADVOGADO : CÉLIA IRACI DA CUNHA - SC022774

RELATÓRIO

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA
HELENA COSTA (Relatora):**

Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto por **EDUARDO SCHMITZ** com base nos arts. 105, II, *b*, da Constituição da República, e 1.027, II, *a*, do Código de Processo Civil de 2015, contra acórdão prolatado, por unanimidade, pela 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, assim ementado (fl. 167e):

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LEILOEIRO PÚBLICO OFICIAL. ALMEJADA ATUAÇÃO JUNTO À SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE - SIE (EXTINTO DEINFRA). ALEGADA ILICITUDE PELA FALTA DE ABERTURA DE NOVO CERTAME. CONTROVÉRSIA QUE DEMANDA DILAÇÃO PROBATÓRIA. VIA PROCESSUAL INADEQUADA. PROFISSÃO REGULAMENTADA PELO DECRETO FEDERAL N. 21.981/1932 E PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 72/2019 DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO - DREI DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ORDEM DENEGADA.

Opostos Embargos Declaratórios, foram rejeitados (fls. 209/214e).

Nas razões recursais, alega-se, em síntese, que:

i) o Recorrente é Leiloeiro Oficial, devidamente matriculado na Junta Comercial do Estado de Santa Catarina, almejando obter



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o credenciamento para participar de futuros leilões designados pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade;

ii) em 25.6.2021, formulou requerimento administrativo buscando informações a respeito da abertura de edital de credenciamento, sobrevivendo resposta no sentido da ausência de previsão de novo chamamento público, uma vez que tal ato estaria sob o crivo discricionário do Secretário da pasta;

iii) ante a inércia administrativa, impetrou o Mandado de Segurança buscando a concessão de ordem para determinar sua inserção na lista de credenciados ou, subsidiariamente, determinação de publicação de edital de credenciamento pela autoridade coatora, sob o fundamento segundo o qual o art. 79, parágrafo único, I, da Lei n. 14.133/2021 impõe a divulgação permanente de instrumento convocatório de em sítio eletrônico na *internet*, não havendo discricionariedade administrativa da autoridade coatora;

iv) o tribunal de origem, no entanto, denegou a segurança, compreendendo necessário realizar dilação probatória para analisar a suposta ilicitude decorrente da ausência de disponibilização de edital de credenciamento, bem como apontando a inaplicabilidade do art. 79, parágrafo único, I, da Lei n. 14.133/2021 à hipótese em exame;

v) no entanto, o acórdão é nulo por ofensa ao art. 489 do CPC/2015, uma vez que, a par de não apreciar o pedido subsidiário de abertura de processo de credenciamento, não indicou a razão pela qual inaplicável a Nova Lei de Licitações ao caso;

vi) além disso, caso superada a tese de nulidade do julgado e em virtude da teoria da causa madura, aduz que o art. 31, § 1º, da Lei n. 14.133/2021 prevê o leilão como modalidade de licitação cuja realização incumbe a servidor designado pela autoridade competente, ou, ainda, a leiloeiro oficial, cabendo, nesta última hipótese, a seleção do responsável pela condução do certamente mediante credenciamento ou pregão, não sendo o caso, portanto, de invocar as disposições do decreto regulamentador da profissão de leiloeiro (Decreto n. 21.981/1932) ou a Instrução Normativa n. 72/2019 do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI para afastar a obrigação legal;

vii) ademais, o último edital para cadastramento foi divulgado



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pela Portaria n. 022/2014, publicada há mais de 08 (oito) anos, não havendo, desde então, novo chamamento de leiloeiros interessados, implicando, em consequência, a contínua rotatividade dos profissionais já cadastrados perante a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, em manifesta violação ao princípio da impessoalidade.

Ao final, requer o provimento do recurso para determinar sua inserção na lista de leiloeiros credenciados, ou, subsidiariamente, a publicação de novo edital de credenciamento pela autoridade coatora.

Com contrarrazões, sustentando-se, em síntese, a manutenção do acórdão recorrido (fls. 470/473e), subiram os autos a esta Corte.

O Ministério Público Federal se manifestou, na qualidade de *custos iuris*, opinando pelo provimento do Recurso Ordinário (fls. 491/496e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.504 - SC
(2022/0074452-0)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : EDUARDO SCHMITZ
ADVOGADOS : MATHEUS DE ANDRADE BRANCO - SC034585
PEDRO HENRIQUE ACADROLI RIZZARDI - SC057674
MARIA CLARA NOGUEIRA PETRY - SC056729
RECORRIDO : ESTADO DE SANTA CATARINA
ADVOGADO : CÉLIA IRACI DA CUNHA - SC022774

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA MODALIDADE LEILÃO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA FORMA DE CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL PELO PODER PÚBLICO. INTELIGÊNCIA DO ART. 31, *CAPUTE* E § 1º DA LEI N. 14.133/2021. DIVULGAÇÃO PÚBLICA E PERMANENTE DE EDITAL DE CREDENCIAMENTO EM SÍTIO ELETRÔNICO. OBRIGAÇÃO DECORRENTE DO ART. 79, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI N. 14.133/2021. INAPLICABILIDADE AOS CHAMAMENTOS PÚBLICOS REALIZADOS SOB A ÉGIDE DA LEI N. 8.666/1993. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO.

I – De acordo com o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 9.3.2016, 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 – Ausente ofensa ao art. 1.022 do CPC/15, uma vez que a Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes.

III – O art. 31, *caput* e § 1º, da Lei n. 14.133/2021 faculta à Administração a designação de servidor para conduzir o procedimento licitatório na modalidade leilão, ou, ainda, a delegação da atividade a leiloeiro oficial, cuja seleção, nesse último caso, deve ocorrer, obrigatoriamente, mediante credenciamento ou pregão entre os auxiliares do comércio que preencham os requisitos do Decreto n. 21.981/1932, sem, no entanto, estabelecer juízo de precedência condicionada entre ambos os institutos, cabendo à autoridade competente eleger o instrumento adequado, com supedâneo em critérios de conveniência e oportunidade.

IV – Embora o art. 79, parágrafo único, I, da Lei n. 14.133/2021 imponha a manutenção pública de edital de credenciamento em sítio eletrônico, de modo a permitir ao cadastramento permanente de novos interessados – obstando, por conseguinte, a fixação prévia de balizas temporais limitando o acesso de novos postulantes –, especificamente quanto à contratação de leiloeiros oficiais, tal normatividade somente incide quando presente prova cabal da opção administrativa por essa modalidade de seleção pública na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

vigência da Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas, porquanto ausente igual obrigação nas disposições constantes da Lei n. 8.666/1993.

V – Recurso Ordinário improvido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.504 - SC
(2022/0074452-0)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : EDUARDO SCHMITZ
ADVOGADOS : MATHEUS DE ANDRADE BRANCO - SC034585
PEDRO HENRIQUE ACADROLI RIZZARDI - SC057674
MARIA CLARA NOGUEIRA PETRY - SC056729
RECORRIDO : ESTADO DE SANTA CATARINA
ADVOGADO : CÉLIA IRACI DA CUNHA - SC022774

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 9. 3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Ademais, destaco a ausência de violação ao art. 1.022 do CPC/2015, uma vez que, conquanto sucinta a motivação adotada pelo tribunal de origem, consignou-se a necessidade de dilação probatória a fim de acolher o pedido subsidiário formulado na impetração, bem como a inaplicabilidade dos regramentos constantes da Lei n. 14.133/2021 para a contratação de leiloeiros oficiais pelo Poder Público, não havendo, por conseguinte, a suscitada negativa de prestação jurisdicional.

Passo, então, à análise do mérito recursal.

I. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

No dia 25.6.2021, **EDUARDO SCHMITZ**, ora Recorrente, formulou requerimento administrativo perante a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Santa Catarina, buscando informações a respeito da divulgação de edital de credenciamento de leiloeiros oficiais, inclusive acerca das regras, procedimentos e requisitos à sua habilitação para o exercício da respectiva atividade (fls. 32/38e).

Em resposta, sobreveio informação no sentido de que o último



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cadastroamento foi levado a efeito em decorrência da Portaria n. 22, de 18 de março de 2014, tendo sido habilitados 13 (treze) interessados, cabendo ao Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, mediante juízo discricionário, fazer publicar novo chamamento público (fl. 42e).

Assim, impetrou Mandado de Segurança objetivando sua inclusão “[...] na lista de credenciados, ou, subsidiariamente, a expedição de ordem mandamental para que o Secretário Estadual publique Edital de credenciamento” (fl. 16e), tendo o tribunal de origem denegado a ordem, sob os seguintes fundamentos: *i*) “[...] a análise da alegada ilicitude na falta de abertura de novo certamente para cadastramento de interessados exigiria dilação probatória” (fl. 169e); e *ii*) as disposições da Lei n. 14.133/2019 são inaplicáveis ao caso, porquanto incidentes os regramentos do Decreto n. 21.981/1932 e da Instrução Normativa n. 72/2019, do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI.

O cerne da controvérsia reside, portanto, em *definir, à vista das disposições da Lei n. 14.133/2019 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), se a Administração Pública é obrigada a divulgar, permanentemente, edital de credenciamento de leiloeiros públicos*, tema inédito no âmbito desta Corte.

II. Lineamentos a respeito do credenciamento como procedimento auxiliar das licitações e contratações públicas regidas pela Lei n. 14.133/2021

Inicialmente, impõe-se consignar que, a despeito da ausência de disposição expressa acerca do tema na Lei n. 8.666/1993, o *credenciamento* era acatado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União como hipótese de inexigibilidade de licitação em contextos nos quais o interesse público admitia a contratação de todos os sujeitos que satisfizessem as condições fixadas pelo Poder Público, sem critérios de preferência (cf. Acórdão n. 1.097/2018 – Plenário, Relator Ministro AUGUSTO NARDES, j. 16.5.2018).

Incorporando o entendimento da Corte de Contas, o art. 6º,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

XLIII, da Lei n. 14.133/2021 passou a qualificar o *credenciamento* como “[...] processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.

Tal instrumento é disciplinado entre os mecanismos auxiliares das licitações pelos arts. 78, I, e 79, da Lei n. 14.133/2021, assim expressos:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

II - pré-qualificação;

III - procedimento de manifestação de interesse;

IV - sistema de registro de preços;

V - registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital (destaques meus).

Trata-se de procedimento prévio à celebração de avença com o Poder Público destinado a operacionalizar ulterior contratação direta em casos nos quais a entrega de bens ou a prestação de serviços pode ser realizada, em igualdade de condições, por todos os fornecedores que, objetivamente, satisfaçam os requisitos previstos no instrumento convocatório, independentemente de análises subjetivas, obstando, portanto, a disputa entre os potenciais interessados.

Além disso, embora atribua-se ao regulamento a conformação das especificidades do *credenciamento* – conferindo-se, portanto, margem para tratamento minudente da matéria pelos entes federativos –, o art. 79, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021 fixa determinados parâmetros a serem observados pelo Poder Executivo no exercício de sua função regulamentar, especialmente a obrigatoriedade de manutenção *pública e permanente* do edital de chamamento dos interessados em sítio eletrônico oficial, de modo a permitir seu cadastramento em caráter *perene* (inciso I).

Essa exigência tem por escopo atender aos *princípios da transparência* e da *impeccabilidade*, impondo à Administração não apenas o dever de informar aos potenciais licitantes os requisitos para o credenciamento, mas, sobretudo, a obrigação de contemplar todos os sujeitos qualificados enquanto perdurar o interesse público na elaboração de lista de credenciados, interditando-se, por conseguinte, o estabelecimento de data limite para a postulação de novos candidatos.

Com efeito, sem embargo da ulterior modificação das circunstâncias fáticas e jurídicas ensejadoras do chamamento público – permitindo, portanto, deliberação *a posteriori* acerca do termo final para a adesão à lista de credenciados –, ao dispor sobre a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

veiculação *permanente* de edital de em sítio eletrônico, a Lei n. 14.133/2021 teve por escopo inibir antecedente fixação de baliza temporal limitadora do acesso de agentes econômicos ao cadastramento, medida cuja efetivação teria o condão de restringir subjetivamente os habilitados à posterior contratação direta.

Além disso, cabe ressaltar a ausência de direito subjetivo ao credenciamento, cuja concessão pressupõe análise administrativa quanto ao preenchimento das condicionantes fixadas no instrumento convocatório, como preleciona Marçal Justen Filho:

É obrigatório permitir a oportunidade para o credenciamento de qualquer interessado, a qualquer tempo. No entanto, isso não significa que todos os pleitos devem ser atendidos e que todo e qualquer postulante tem direito ao credenciamento. Caberá à Administração fixar previamente os requisitos necessários e desenvolver um processo administrativo destinado a apurar o seu atendimento pelo interessado.

(Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1170 – destaque meu).

De outra parte, ultimado o procedimento, os postulantes que atenderem às exigências editalícias passam a deter mera expectativa de direito à futura contratação, a qual deverá ser instrumentalizada mediante processos de inexigibilidade ou dispensa de licitação, notadamente em razão da impossibilidade de competição entre todos os sujeitos habilitados à execução do objeto do contrato, consoante doutrinam Celso Antônio Bandeira de Mello, Carolina Zancaner Zockun e Maurício Zockun em comentários ao art. 79 da Lei n. 14.133/2021:

O credenciamento não é propriamente uma hipótese de inexigibilidade de licitação, mas um procedimento auxiliar que pode levar a uma contratação direta, tendo em vista a inviabilidade de competição que reside justamente no fato de que qualquer um que preencha os requisitos está apto a realizar o serviço ou fornecer o produto.

Costuma-se atrelar a ideia de inexigibilidade de licitação à figura do fornecedor exclusivo, entretanto, a competição também é impraticável quando todos puderem ser



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

contratados, por um preço previamente definido no próprio ato de chamamento ou em circunstâncias que admitam variação dos preços, mas sem discrepâncias entre o serviço ou produto oferecido.

[...]

Com o preenchimento das exigências do credenciamento (assemelhadas às da habilitação na licitação), o interessado firma um termo de disponibilidade de serviço/produto, sem natureza contratual. Assim, a Administração Pública não está obrigada a contratar, gerando mera expectativa para o credenciado de vir a prestar o serviço ou fornecer o produto

Se a Administração necessitar do serviço ou produto, o termo de credenciamento irá fundamentar o processo de inexigibilidade e aí, com a contratação, serão pagos apenas os serviços prestados e devidamente comprovados.

(In: Artigo 79. In: DAL POZZO, Augusto Neves; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício (coord). *Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pp. 426-430 – destaques meus).

Remarque-se, no entanto, que a formalização da lista de credenciados não confere à Administração a arbitrária faculdade de restringir a celebração de futuras avenças unicamente a parcela dos habilitados, impondo-se, de acordo com o art. 79, parágrafo único, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, a adoção de critérios objetivos de distribuição de demanda, de modo a evitar o direcionamento dos contratos para fornecedor específico, em contrariedade aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Nessas hipóteses, incumbe ao Poder Público empreender mecanismos de alocação proporcional dos contratos entre todos os cadastrados, independentemente de preferências subjetivas, porquanto intrínseco ao credenciamento a irrelevância da pessoa do fornecedor para o atendimento do interesse público.

III. Regramentos da Lei n. 14.133/2021 a respeito do leilão como modalidade de licitação

A par das normas concernentes ao credenciamento, a Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas conferiu novos contornos a institutos clássicos, a exemplo do leilão, caracterizado pelo art. 6º, XL, da Lei



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

n. 14.133/2021 como modalidade de licitação destinada à alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, sagrando-se vencedor no certame o licitante responsável pela oferta do maior lance.

Na vigência da Lei n. 8.666/1993, o leilão poderia ser realizado por servidor designado pela Administração ou, ainda, cometido a leiloeiro oficial, sem previsão de forma específica para a contratação de auxiliares do comércio, prerrogativa relegada à escolha discricionária da autoridade competente (art. 53).

Atualmente, de acordo com o art. 31, *caput* e § 1º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, permanece a faculdade de designação de servidor para conduzir o procedimento licitatório ou a delegação da atividade a leiloeiro oficial, cuja seleção, no entanto, deve ocorrer, obrigatoriamente, *mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão*, observado o critério de julgamento de maior desconto relativamente às comissões, *in verbis*:

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 (destaques meus).

Assim, conquanto ausente critério específico para a escolha de leiloeiros oficiais na vigência da Lei n. 8.666/1993, inovando quanto ao tema, a Lei n. 14.133/2021 restringiu a atuação administrativa relativamente à seleção dos auxiliares do comércio, impondo, nesses casos, a realização de credenciamento ou pregão.

A exigência de procedimentos licitatórios para a contratação de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

leiloeiro oficial deflui da natureza de tal atividade, cujo exercício, de acordo com o Decreto n. 21.981/1932 que regulamenta a respectiva profissão, compete a quaisquer pessoas que preencham os requisitos de habilitação perante as Juntas Comerciais, contexto o qual propicia, a um só tempo, a competição entre os profissionais interessados em colaborar com o Poder Público e, outrossim, permite a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Cito, por oportuno, as lições de Juliano Heinen:

A Lei nº 14.133/21, no art. 31, estabeleceu uma série de regras para a operacionalização dessa modalidade de licitação. Primeiramente, cabe referir que o leilão não é inédito na Administração Pública. Fora deste âmbito, há muito é aplicado na seara jurisdicional, para alienação de bens constritos, a fim de satisfazer débitos cobrados judicialmente. Também, o leilão é muito empregado extrajudicialmente, ou seja, no âmbito da esfera privada das relações jurídicas, para a alienação de bens pertencentes a uma empresa, a um cidadão, a um espólio etc. Esse contexto fomentou, é certo, o surgimento de uma série de profissionais que se habilitam e preenchem os requisitos legais para serem considerados leiloeiros oficiais. São profissionais que organizam leilões, sejam judiciais ou extrajudiciais, sendo que sua principal função é a intermediação da venda de bens. Para tanto, tais profissionais devem implementar os requisitos do Decreto-lei nº 21.981/1932, bem como estar regularmente registrado na Junta Comercial.

Assim, a Lei nº 14.133/21, no art. 31, § 1º, permitiu que a Administração Pública pudesse contar com os préstimos desse tipo de profissional, porque pode realizar leilão por intermédio de leiloeiro oficial. Como existem uma série de profissionais cadastrados, o referido dispositivo legal tomou o cuidado de determinar que a Administração Pública selecione o leiloeiro mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão. Neste caso, o critério de julgamento a ser adotado é o maior desconto para as comissões a serem cobradas. [...]. Veja que a Lei n.º 14.133/21 não deixou muita margem de discricionariedade para definir a forma de seleção dos leiloeiros oficiais.

(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2022, pp. 234-235)

Ademais, importa consignar a ausência de incompatibilidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

entre os regramentos da Lei n. 14.133/2021 no tocante à forma de contratação de leiloeiros oficiais pelo Poder Público e, de outra parte, as disposições contidas no Decreto n. 21.981/1932, uma vez que tal diploma normativo apenas dispõe sobre a atividade por eles exercida, fixando os requisitos para a inscrição perante as Juntas Comerciais, suas respectivas atribuições e o regime de responsabilidade ao qual estão sujeitos.

Desse modo, os sobreditos diplomas normativos convivem harmonicamente, sendo inviável afastar a disciplina da Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas tão somente com fulcro no suposto caráter especial das normas do Decreto n. 21.981/1932, como doutrina Raphael Diógenes Serafim Vieira:

Em termos gerais, os principais aspectos que marcam o procedimento desse processo licitatório estão previstos no art. 31 da Lei n. 14.133/2021.

Segundo o caput desse artigo, o processo licitatório poderá ser conduzido por (i) leiloeiro oficial (leiloeiro extraquadro) ou por (ii) servidor designado pela autoridade competente da Administração (leiloeiro administrativo)

Se a escolha da autoridade administrativa recair sobre o leiloeiro oficial ou extraquadro, deverá ser observado o regime jurídico previsto no Decreto n. 21.981/1932, que regula a profissão de leiloeiro.

Nesse íterim, convém destacar que a Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021) se compatibiliza, perfeitamente, com a aplicação do Decreto n. 21.981/1932. Inclusive, na parte final do parágrafo 1º do artigo 31 da Lei n. 14.133/2021, o enunciado legal reporta-se, expressamente, aos 'percentuais definidos na lei que regula a profissão', para balizar as comissões a serem cobradas.

Tem-se, pois, que os critérios para a escolha do leiloeiro extraquadro, além do previsto na Lei n. 14.133/2021 (cf. art. 31, § 1º) devem ser acrescidos do determinado pelo art. 1º do Decreto n. 21.981/1932, que exige do leiloeiro matrícula perante a Junta Comercial, entre outros requisitos enlistados em seu art. 2º.

(In: Artigo 6º - Incisos XXXIX a LI. In: DAL POZZO, Augusto Neves; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício (coord). Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pp. 92-108 – destaques meus).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em suma, à vista da autorização legal constante do art. 31, *caput* e § 1º da Lei n. 14.133/2021, a qual faculta a indicação de servidor público para a condução do leilão, ausente cariz compulsório na seleção de leiloeiros oficiais para a realização de procedimento licitatório tendente à alienação de bens públicos. Além disso, uma vez exercida a opção pela indicação de auxiliar do comércio que preencha os requisitos do Decreto n. 21.981/1932, autoriza-se a seleção do profissional, alternativamente, mediante credenciamento ou pregão, sem juízo de precedência entre tais institutos, cabendo à Administração Pública eleger o instrumento adequado, com supedâneo em critérios de conveniência e oportunidade.

Fixadas tais premissas, passo ao exame do caso concreto.

IV. Exame do caso concreto

In casu, o Recorrente impetrou Mandado de Segurança contra conduta omissiva imputada ao Sr. Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Santa Catarina, suscitando ilegalidade na ausência de permanente veiculação de chamamento público de leiloeiros oficiais, postulando-se, em suma, sua inclusão “[n]a lista de credenciados, ou, subsidiariamente, a expedição de ordem mandamental para que o Secretário Estadual publique Edital de credenciamento” (fl. 16e).

Segundo consta dos autos, em 18.3.2014, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade do Estado de Santa Catarina editou a Portaria n. 22/2014 a qual estabeleceu critérios para credenciamento de leiloeiros oficiais, especialmente para a realização de hasta pública de veículos retidos, removidos ou apreendidos em fiscalização de trânsito, fixando-se o período de 1.4.2014 a 30.4.2014 para que os interessados solicitassem adesão ao cadastro de interessados, tendo sido contemplados 13 (treze) auxiliares do comércio (fls. 43/54e).

Por sua vez, em 25.6.2021, o Recorrente apresentou requerimento administrativo buscando informações a respeito da divulgação de novo edital, bem como acerca das regras, procedimentos e requisitos à sua habilitação para o exercício da respectiva atividade (fls. 32/38e),



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sobrevindo resposta no sentido de que a publicação de chamamento público estaria sob o crivo discricionário da autoridade coatora (fl. 42e).

Nesse contexto, descabe acolher o pleito formulado na ação mandamental, uma vez que, a par da ausência de direito subjetivo ao credenciamento – cuja concessão demandaria análise do preenchimento de critérios administrativamente fixados, hipótese incompatível com o procedimento célere do *mandamus* –, a legislação não empresta o suscitado caráter compulsório à publicação de edital de chamamento público para viabilizar a contratação de leiloeiros oficiais pelo Poder Público.

Com efeito, de acordo com o art. 31 da Lei n. 14.133/2021, os *procedimentos licitatórios na modalidade leilão podem ser conduzidos por servidor público ou, alternativamente, ser cometidos a leiloeiro oficial*, facultando-se à autoridade competente juízo discricionário entre o certame levado a efeito por agente integrante dos quadros da Administração ou por terceiro que atenda às prescrições do Decreto n. 21.981/1932 o qual regulamenta a profissão de leiloeiro.

Outrossim, caso a escolha do responsável pela realização do leilão recaia sobre auxiliar do comércio, *a norma contida no § 1º do art. 31 da Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas autoriza a seleção do profissional mediante pregão ou, ainda, por meio de credenciamento – sem, no entanto, a fixação de critérios de precedência condicionada entre quaisquer dos instrumentos* –, razão pela qual inviável extrair de citada disposição normativa o dever legal de selecionar leiloeiros oficiais mediante divulgação de edital de chamamento público.

Vale rememorar que a publicação permanente de instrumento convocatório para cadastramento somente passou a ser obrigatória por força do art. 79, parágrafo único, I, da Lei n. 14.133/2021, e, no contexto da contratação de leiloeiros, em conjuntura na qual, de acordo com o art. 31, *caput* e § 1º do citado diploma normativo, a Administração Pública, com base em critérios de conveniência e oportunidade, tenha adotado o referido instituto como hipótese preferencial para a seleção de auxiliares do comércio, exigindo, portanto, prova cabal dessa circunstância, cenário



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ausente na hipótese em exame.

Isso porque o Recorrente somente traz informações a respeito da seleção de leiloeiros durante o período de 2017 a 2020 (fls. 72/90e) – fundadas, portanto, em edital publicado sob a égide da Lei n. 8.666/1993, a qual, reitera-se, sequer previa a admissão de auxiliares do comércio mediante credenciamento –, não havendo nenhuma informação a respeito da opção administrativa quanto ao procedimento a ser adotado pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Santa Catarina em casos de leilões encetados após a entrada em vigor da Lei n. 14.133/2021, momento a partir do qual as obrigações concernentes à publicação duradoura do instrumento convocatório passaram a ser imperiosas.

Dessarte, como o atendimento à prescrição do art. 79, parágrafo único, I, da Lei n. 14.133/2021, no caso específico da seleção de leiloeiros, pressupõe (i) a ausência de indicação de servidor para conduzir o leilão de bens públicos e, ainda, (ii) a opção administrativa pelo credenciamento em contraposição à faculdade de licitação na modalidade pregão, elementos não constantes dos autos, inviável o acolhimento do pedido, porquanto ausente direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental.

Posto isto, **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança.

Indevidos honorários advocatícios, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e da Súmula n. 105/STJ.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2022/0074452-0

PROCESSO ELETRÔNICO

RMS 68.504 / SC

Número Origem: 50380694120218240000

PAUTA: 10/10/2023

JULGADO: 10/10/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: EDUARDO SCHMITZ
ADVOGADOS	: MATHEUS DE ANDRADE BRANCO - SC034585 PEDRO HENRIQUE ACADROLI RIZZARDI - SC057674 MARIA CLARA NOGUEIRA PETRY - SC056729
RECORRIDO	: ESTADO DE SANTA CATARINA
ADVOGADO	: CÉLIA IRACI DA CUNHA - SC022774

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Licitações -
Modalidade / Limite

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.