



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 73/2022

PROCESSO Nº 6426613/2021

Requerente: SEDEC/GPU

Assunto: COMPRAS/SERVIÇOS - GERAL

Resumo: Contratação de serviços técnicos de Engenharia e Arquitetura nas atividades de: Elaboração e Análise de Projetos, Elaboração e Análise de Orçamentos

À SEDEC/GAB

Sr. Secretário Municipal

RELATÓRIO

A SEGES solicita desta Procuradoria a análise jurídica sobre evidente equívoco da PGM/GLC que, instada a manifestar sobre um edital de credenciamento e anexos, elaborado com fulcro no art. 79 da Lei nº 14.133/2021 [fls. 243/293], acabou por proferir o Parecer de fls. 312/313 como se fosse um edital de pregão eletrônico, que não guarda qualquer relação com o objeto da análise pretendida nos autos.

Em que pese não haver regulamentação no âmbito do Município de Vitória acerca da Lei nº 14.133/2021, o fato é que o art. 191 da mencionada norma legal autoriza, desde já, a sua utilização para contratação direta, tal como é o caso dos autos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ademais, a figura do credenciamento há muitos anos já é utilizada no âmbito da Administração Municipal para contratação de diversos objetos, sobretudo na Secretaria de Saúde, razão pela qual, não vislumbramos óbice a elaboração da minuta adequada à nova legislação.

Desse modo, havendo expressa menção sobre tal procedimento no art. 79 da Lei nº 14.133/2021¹, bem como o art. 74, IV², apontar para hipótese de inexigibilidade, passamos a tecer comentários sobre a minuta.

É o relatório.

¹ 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 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.

² Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio deve ser salientado que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes da minuta encaminhada pela SEDEC, e que, em face do que dispõe o art. 132 da Constituição Federal de 1988, incumbe, a este órgão, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Consta dos autos a justificativa demonstrando o interesse público para a contratação, bem como às fls. 305 a SEDEC atesta a redução do quadro de arquitetos/engenheiros e, ainda, a necessidade de profissionais especializados para determinados projetos.

Ultrapassados os esclarecimentos supra, conforme já relatado, trata-se de análise da minuta de edital e contrato referentes ao procedimento licitatório de credenciamento, na forma como autoriza o art. 79 da Lei nº 14.133/2021, cujo objeto diz respeito a: “CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA”.

O “credenciamento” — onde todos aqueles que quiserem e estiverem comprovadamente aptos a prestar serviços para a administração pública serão contratados — revela uma situação em que a competição entre possíveis licitantes se torna inviável.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Mesmo que anterior à Lei nº 14.133/2021, na obra intitulada “Contratação Direta sem Licitação: Modalidades, Dispensa e Inexigibilidade”, JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES³ se dedica exclusivamente ao trato da matéria e conclui:

“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do credenciamento ...”

Abordando o tema do credenciamento, JOEL DE MENEZES NIEBUHR⁴ preleciona o seguinte:

“Cumpre ponderar, desde já, que a hipótese de credenciamento não foi prevista na Lei n.º 8.666/93. Não há qualquer dispositivo que aborde o assunto, regrado suas premissas. Impende reafirmar, por oportuno, que a inexigibilidade não depende de autorização legal, tanto que ocorre em todas as situações de inviabilidade de competição, o que remonta à questão fática. Destarte, a ausência de dispositivos normativos em torno das hipóteses

³ FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação**. 5. ed. Brasília: Jurídica, 2000, p. 531.

⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 210.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

de credenciamento não obsta lhes reconhecer a existência, bem como a inviabilidade de competição, o que acarreta a inexigibilidade.

Os institutos jurídicos devem ser aplicados com vistas às finalidades para os quais foram criados. Tudo o que se insere no Direito tem os seus propósitos, deve servir a alguma utilidade pretendida pelo Estado. Por isso, apartar o Direito dos seus objetivos significa provocar crise de paradigmas, fazê-lo perder o sentido, torná-lo aleatório.”

Ao discorrer sobre a matéria, Marçal Justen Filho⁵ sustenta o seguinte:

“Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo. O raciocínio não é afastado nem mesmo em face da imposição de certos requisitos ou exigências mínimos. Sempre que a contratação não caracterizar uma ‘escolha’ ou ‘preferência’ da Administração por uma dentre diversas alternativas, será desnecessária a licitação.

.....
Nas situações de ausência de competição, onde o credenciamento é adequado, a Administração não precisa

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2000, p. 46/47.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
realizar licitação. Sob um certo ângulo, verifica-se
inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição.”

Há muito os Tribunais de Contas têm reiteradamente decidido sobre a
juridicidade do uso do credenciamento por parte da administração pública:

“Caracterizado o interesse de observar todos os profissionais
e pessoas jurídicas que satisfaçam os requisitos e que
expressamente acatem as condições do poder público,
configurar-se-á a inviabilidade de competição contemplada no
caput do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de
1993, com as alterações subseqüentes, estando plenamente
atendidos os princípios previstos pelo art. 3º da Lei de
Licitações.” (Processo: CON-TC0733103/95, Data da Sessão:
31/05/1999) (Disponível em www.tce.sc.gov.br)

“O credenciamento deve obedecer aos princípios da isonomia,
imessoalidade e publicidade, e depende da publicação e
ampla divulgação de edital de pré-qualificação aos
profissionais interessados na prestação de serviços
advocatícios, contendo os requisitos, cláusulas e condições
preestabelecidas e uniformes, vinculação ao termo que
inexigiu a licitação, responsabilidade das partes, a vigência,
os casos de rescisão e penalidades, o foro judicial...”
(Processo: CON-02/08997180, Data do Diário Oficial:
06/03/2003) (Disponível em www.tce.sc.gov.br)

“... por meio de credenciamento de profissionais ou escritório
de advocacia, aberto ao universo dos interessados, que



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

atendam aos requisitos de habilitação definidos no edital do credenciamento, com definição, pela contratante, da retribuição pecuniária pelos serviços, hipótese em que fica caracterizada a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição (art. 25, caput, da Lei Federal nº 8.666/93).” (Processo: CON-03/07001407, Data do Diário Oficial: 18/02/2004) (Disponível em www.tce.sc.gov.br)

“É lícita a contratação mediante credenciamento, quando aberto a todos os interessados, desde que os requisitos, cláusulas e condições sejam preestabelecidos e uniformes, inclusive quanto à forma de remuneração fixada pela Câmara, vinculação ao termo que inexigiu a licitação, responsabilidade das partes, vigência e validade, casos de rescisão e penalidades e foro judicial, devendo haver publicação resumida da contratação.” (Processo: CON-04/01531180, Data do Diário Oficial: 30/07/2004) (Disponível em www.tce.sc.gov.br)

“Voto do Ministro Relator:

.....

8. (...) Já para a prestação de assistência à saúde por meio de credenciamento é inviável a licitação, haja vista que os profissionais e instituições médico-hospitalares firmam contratos com a administração pública e são indenizados pelos serviços efetivamente prestados, com base nos preços fixados pela Associação Médica Brasileira – AMB, (Decisão n 656/95 – TCU – Plenário). (Processo TC – n.º 001.195/98-0, Decisão n.º 98/00, TCU/Plenário, Relator: Ministro Ademar



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Ghisi, publicado no DOU de 29.02.00) (disponível em
www.tcu.gov.br)

“Voto do Ministro Relator:

(...) Nos termos da supra mencionada Decisão n.º 656/95 - Plenário - Ata n.º 58/95 é lícito o credenciamento, sendo inexigível a licitação. Este é o modelo utilizado pelo Tribunal de Contas da União. Essa é a forma mais racional de assegurar um sistema de saúde adequado às normas legais vigentes e que ao mesmo tempo contempla o espírito de universalidade insculpido no citado art. 230 da Lei n.º 8.112/90. Pelo sistema de credenciamento, os profissionais e instituições médico-hospitalares firmam contratos com as entidades da administração pública e são indenizados pelos serviços efetivamente prestados. Os preços desses serviços são os constantes das tabelas da Associação Médica Brasileira (AMB), o que assegura ao empregador preços iguais por serviços idênticos mesmo que prestados por profissionais ou instituições diferentes. Nessas condições a competição é considerada inviável e, em consequência, tem-se como inexigível a licitação, nos termos do art. 25, ‘caput’, da Lei n.º 8.666/93

.....
Pelo sistema de credenciamento, como demonstrado acima, a licitação é inviável. (...)” (Processo TC – n.º 012.479/93-4, Decisão n.º 342/98, TCU/Plenário, Relator: Ministro Carlos Àtila Álvares da Silva, publicado no DOU de 16.06.98, p. 5) (disponível em www.tcu.gov.br)



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
“Relatório do Ministro Relator:

.....

10. Finalizando, constatamos ter ficado devidamente esclarecido no processo TC 008.797/93-5 que o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação amparado no art. 25 da Lei 8.666/93.

.....

(Processo TC – n.º 016.171/94-2, Decisão nº 104/95, TCU/Plenário, Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi, publicado no DOU de 27.03.95, p. 4213)

Como se vê, mesmo antes da expressa previsão na Lei nº 14.133/2021, pelo uníssono entendimento doutrinário e pela jurisprudência dos Tribunais de Contas, constata-se que o credenciamento, nas hipóteses em que o poder público necessita contratar todos os possíveis interessados — que atendam os requisitos previamente estipulados pela administração — é uma forma jurídica consistente de contratação de serviços, que homenageia simultaneamente os princípios da igualdade e da eficiência.

A igualdade se faz prestigiada pelo sistema de credenciamento, na medida em que se verifica o tratamento isonômico de todos os possíveis interessados que atendam os requisitos fixados pelo ente público contratante. Já o atendimento à eficiência se manifesta, porque os credenciamentos podem ser revistos e até mesmo extintos pela administração pública sem qualquer solução de continuidade dos serviços, em função da manutenção



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

dos demais credenciados e sem prejuízo para os cidadãos/administrados, que continuam tendo uma diversidade de opções aptas a satisfazerem as suas necessidades.

Dessa forma, entende-se possível a realização do credenciamento pelo Município de Vitória, mediante a realização de um cadastro, com a inserção de todos os interessados em prestar os serviços anteriormente mencionados que atendam os requisitos estipulados pela administração pública, conforme prazos e regras de habilitação prefixadas.

Analisando os termos da minuta de edital, observa-se que a mesma foi redigida de acordo com as normas legais, estando apta a ser publicada.

Por outro giro, lembre-se que a demonstração de compatibilidade do preço configura justificativa essencial para a contratação. Com efeito, destaque-se que devem ser adotadas as cautelas indispensáveis à proteção do interesse público, **demonstrando a compatibilidade do preço a ser contratado com o praticado no mercado.** Entretanto, como essa temática (preço) não consubstancia questão jurídica, competirá ao setor próprio (CGM) tecer considerações quanto ao pormenor.

CONCLUSÃO

Ex positis, **desde que observadas as considerações supra**, sobretudo de acordo com as informações da SEDEC e SEMOB que enquadraram previamente a situação à moldura legal aqui enunciada, não se vislumbrará óbice à publicação do edital e posterior contratação direta, deixando ao crivo da honrada CGM a análise dos demais documentos que instruem e/ou



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

complementarão o presente Processo Administrativo, inclusive no que diz respeito ao preço.

É o parecer.

Vitória-ES, 12 de janeiro de 2022.

Márcia Leal de Farias

Procuradora Municipal

Gerente de Licitações e Contratos em exercício

OAB-ES 7809 - MAT. 460818

PARECER-CREDENCIAMENTO-PORTAPORTA

O documento foi adicionado eletronicamente por MARCIA LEAL DE FARIAS, CPF: ***. *23.017-** em 14/01/2022 18:34:33. Para verificar a autenticidade do documento, vá ao site <https://protocolo.vitoria.es.gov.br/validacao/> e utilize o código abaixo:
789548F5-8857-44AF-BBFE-BBDD9B3E50E4