



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

PARECER Nº 805/2023

PROCESSO Nº 2296747/2023

À CGM/GAB,

Sr. Secretário Municipal

RELATÓRIO

A SEGES solicita desta Procuradoria a análise jurídica sobre a minuta do credenciamento acostada na sequência nº 28, com o seguinte objeto: *“CREDENCIAMENTO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE DOCENTE EXTERNO NOS PROGRAMAS E PROJETOS DE FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL, DESENVOLVIDOS PELA SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO POR MEIO DA ESCOLA DE GOVERNO DE VITÓRIA”.*

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente deve ser salientado que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes da minuta encaminhada pela SEGES, 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.



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

A Nova Lei de Licitações, definiu o termo credenciamento no art. 6º, XLIII, 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*”, e incluindo os serviços que possam ser contratados por meio de credenciamento expressamente no rol das hipóteses de inexigibilidade de licitação em seu art. 74, IV.

Assim, apesar da inexigibilidade de licitação ser uma modalidade de contratação direta, 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 aos 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 dos demais credenciados e sem prejuízo para os cidadãos/administrados, que continuam tendo uma diversidade de opções aptas a satisfazerem as suas necessidades.

Ao discorrer sobre a matéria, Marçal Justen Filho¹ ensina que:

“Credenciamento é ato administrativo unilateral, emitido em virtude de reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados por sujeitos interessados em futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração”

Podemos dizer que o credenciamento é um método, um sistema pelo qual irá se efetivar uma contratação direta, onde o Poder Público não seleciona apenas

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1129.



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

um participante, mas sim, pré-qualifica todos os interessados que preenchem os requisitos previamente determinados no ato convocatório.

A lei nº 8.666/93 não trazia diretamente tal hipótese, porém, tal instituto já era aceito e utilizado por construção jurisprudencial e doutrinária.

O Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos 3567/2014 e 1150/2013 Plenário, decidiu que:

“O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art.25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.”

“O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar. A pré-qualificação de profissionais aptos a prestarem determinado serviço pode ser realizada se a competição se tornar inviável, adotando-se sistemática objetiva e imparcial de distribuição dos serviços entre os pré-qualificados.”

Nesse sentido, ao positivar tal instituto, a lei o colocou no patamar de procedimento auxiliar da licitação, como demonstra o art. 78 da lei nº 14.133/2021, vejamos:



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

“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.”

Uma vez aprovadas segundo os critérios do instrumento convocatório, as pessoas (físicas e/ou jurídicas) credenciadas, ou seja, aquelas que comprovaram os requisitos ali esposados, estarão aptas a serem contratadas.

Não obstante, não seria ainda o momento da assinatura do contrato, e sim, a abertura de um processo administrativo de inexigibilidade de licitação, onde cada empresa outrora credenciada, deverá cumprir os demais requisitos legais da inexigibilidade, bem como, o órgão contratante, como por exemplo, a justificativa da contratação, justificativa do preço, regularidade fiscal e trabalhista.

Nessa linha entendeu o prof. Ronny Charles², no livro “Lei de Licitações e Contratos comentadas”, vejamos:

“Importante destacar que o credenciamento não se confunde com a hipótese de inexigibilidade. Ele é um instrumento (procedimento auxiliar),

² DE TORRES, Ronny Charles, “LEI DE LICITAÇÕES PÚBLICAS COMENTADAS”. 12. ed. São Paulo: JusPodivm, 2021);



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

apto para essas hipóteses de contratação direta, em que a administração quer todos os fornecedores aptos disponíveis.”

O art. 79 da Lei 14.133/21 elenca a hipótese de cabimento do credenciamento no seguinte sentido:

“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.”

O caso dos autos se amolda ao inciso I do art. 79, o qual possibilita a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas.

Entretanto, cabe destacar que **a Administração deverá limitar a suas contratações à dimensão dos recursos disponíveis e à satisfação das necessidades existentes em determinado período de tempo**. Nesse sentido é orientação de Marçal Justen Filho³ ao comentar sobre o inciso I do art. 79:

“A hipótese teórica mais evidente de credenciamento é a contratação de número ilimitado de fornecedores. Essa hipótese é muito incomum, eis que a Administração dispõe de recursos financeiros delimitados e finitos. Como

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1131.



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

*decorrência, **a Administração deverá limitar a suas contratações à dimensão dos recursos disponíveis e à satisfação das necessidades existentes num determinado período de tempo.***

Isso não significa admitir que existiria um universo ilimitado de sujeitos em condições de contratação. A efetiva contratação depende do preenchimento de requisitos mínimos pelos interessados. Tal implica a delimitação do universo de sujeitos em condições de contratação. Portanto, é fundamental que a Administração imponha condições mínimas de cadastramento que lhe assegurem a obtenção de prestações dotadas de qualidade adequada.”

Outrossim, cabe à Secretária consulente observar no procedimento de credenciamento as regras previstas no parágrafo único do art. 79 da Lei 14.133/21:

“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;



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

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.”

Analisando os termos da minuta de edital e seus anexos, quer nos parecer que o objeto deve ser retificado, de sorte a prever “**CREDENCIAMENTO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE DOCENTE EXTERNO NOS PROGRAMAS E PROJETOS DE FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL, DESENVOLVIDOS PELA SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO POR MEIO DA ESCOLA DE GOVERNO DE VITÓRIA**”.

A sugestão acima funda-se na evidente falta de isonomia que haveria se, de um lado surgir um participante como pessoa física ou mesmo MEI, e de outro, um participante na condição de pessoa jurídica (empresa) albergando várias pessoas aptas a contratar com o Município. Nesta circunstância, a pessoa jurídica teria pontuações bastante maiores que aquelas da pessoa física ou MEI.

Outrossim, há que ser informado na minuta de edital o valor a ser pago (por hora/aula ou por turma de acordo com cada tema).

Após as retificações supra, a minuta estará apta a ser publicada.

Por fim, **destaca-se a necessidade de publicação do edital, visando ampliar o universo de participantes, nos termos do art. 79, inciso I da Lei 14.133/21.**

CONCLUSÃO



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

Ante o exposto, **desde que observada a consideração supra**, sobretudo de acordo com as informações da SEGES que justificaram a necessidade da contratação e enquadraram previamente a situação à moldura legal aqui enunciada, não se haverá óbice à publicação do edital, deixando ao crivo da honrada CGM a análise dos demais documentos que instruem e/ou complementarão o presente Processo Administrativo, inclusive no que diz respeito ao preço.

É o parecer.

Vitória-ES, 30 de maio de 2023

TERESA CRISTINA
PASOLINI:02001457707

Assinado digitalmente por
TERESA CRISTINA
PASOLINI:02001457707
Data: 2023.05.30 17:57:11
-0300

Teresa Cristina Pasolini
Procuradora Municipal
Gerente de Licitações e Contratos
OAB-ES nº 6.688 – Mat. nº 262935

O documento foi adicionado eletronicamente por TERESA CRISTINA PASOLINI, CPF: ***.*14.577-** em 30/05/2023 18:13:22. Para verificar a autenticidade do documento, vá ao site <https://protocolo.vitoria.es.gov.br/validacao/> e utilize o código abaixo:
78B42747-7DE6-40C9-A923-ADC40A695516