Ementa: Direito administrativo. Licitações e contratos. Procedimento auxiliar. Credenciamento. Hipótese de contratação paralela e não excludente. Inexigibilidade de licitação com numeração única. Homologação pela autoridade após análise da documentação pelo agente de contratação e/ou comissão técnica. Desnecessidade de emissão de parecer jurídico, salvo dúvida jurídica. Cadastramento permanente de novos interessados.

PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório administrativo nº 120/2024

Modalidade: Credenciamento

Trata-se de análise jurídica prévia da Minuta do Edital de Credenciamento n.º 120/2024 e de seus anexos, cujo objeto consiste no **CHAMAMENTO DE INTERESSADOS PARA CREDENCIAMENTO DE CASCALHEIRAS LOCAIS, A FIM DE CONTRATAÇÃO PARALELA E NÃO EXCLUDENTE** objetivando atender as demandas da administração municipal de Águas de Chapecó.

A justificativa da necessidade e importância da contratação, que inicia a fase preparatória do procedimento, é devidamente justificada através do documento de formalização da demanda, elaborado pelo Secretário de Infraestrutura, Sr. Ademir Paulo Nunes.

Consta, ainda, no bojo do procedimento a Pesquisa de Preço direta com fornecedores, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Autorização do ordenador de despesa e a minuta do Edital de Licitação.

São anexos da Minuta do Edital os seguintes documentos: Estudo Técnico Preliminar (anexo I); Termo de Referência (Anexo II); Declaração de Grau de Parentesco e Inexistência de Vínculo (Anexo III); Termo de responsabilidade e confidencialidade (Anexo IV); Declaração LC 123/2006 (Anexo V); Formulário de Proposta de Preços (Anexo VI); Declaração de atendimento aos requisitos de habilitação (Lei nº 14.133, art. 63, I) (Anexo VII); Declaração reserva PcD e para reabilitados da Previdência Social (Lei nº 14.133, art. 63, I) (Anexo VIII) e Minuta do Contrato Administrativo (Anexo IX).

A presente iniciativa fixa como orientação:

(1) inexigibilidade de licitação com numeração única paratodos os termos de credenciamento decorrentes do mesmo edital;

(2) homologação pela autoridade superior após análise da documentação pelo agente de contratação e/ou comissão técnica, e

(3) cadastramento permanente de novos interessados.

É que merece ser relatado. OPINO.

II – Fundamentação

Do procedimento auxiliar de credenciamento.

A figura do credenciamento não é nova no ambiente das contratações públicas, pois tanto a doutrinaquanto a jurisprudência já admitiam sua utilização na Lei 8.666/93. Com o advento da Lei 14.133/2021 foi positivada no ordenamento como procedimento auxiliar. O credenciamento é o 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 (art. 6º, XVLIII). No art. 79 da Lei 14.133/2021 o legislador estabeleceu as hipóteses de utilização do credenciamento, bem como as regras do procedimento:

> 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 dobeneficiário direto da prestação;
> III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e dascondições 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 novosinteressados;
> II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contrataçãoimediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuiçãoda demanda;
> III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas decontratação 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 cotaçõesde mercado vigentes no momento da contratação;
> V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorizaçãoexpressa da Administração;
> VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

O caso aqui tratado é do inciso I do art. 79, relativa à contratação paralela e não excludente, em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas.

a) Inexigibilidade de licitação com numeração única para todos os termos de credenciamentodecorrentes do mesmo edital.

Diferentemente da Lei 8.666/93, quando não havia a previsão legal do credenciamento, a nova lei trouxe esse procedimento auxiliar. Conforme TCU, no Acórdão nº 436/2020 – Plenário, *"o credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público deprestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar."*

Assim, deve constar a inexigibilidade e licitação com numeração única, da qual poderão decorrer vários contratos. Nesse sentido:

> A inexigibilidade, corriqueiramente, decorre da singularidade do objeto e do contratado. Na hipótese de credenciamento a circunstância como um todo é que apresenta singularidade e não o objeto ou o licitante. Aliás, paradoxalmente, a ausência de singularidade é tão profundamente acentuada que o somatório de objetos comuns é uma singularidade somada ou singularidade múltipla. O objeto do credenciamento apresenta dimensão singular que comporta licitantes múltiplos para a satisfação do interesse público. Daí a nomenclatura sugerida por nós: "singularidade múltipla", ou "singularidadecircunstancial". (Disponível em link: https://www.migalhas.com.br/depeso/350312/lei-de-licitacoes-e-o-credenciamento-como-singularidade-multipla. Acesso em 10 ago. 2024).

Desta forma, mudar-se-á, com a nova lei, a própria práxis, já que depois de publicar o edital de credenciamento, com prévio parecer jurídico, e havendo a homologação do certame pela autoridade superior, as contratações dele decorrentes serão realizadas diretamente, por meio de termo de credenciamento, sem necessidade de abertura de outro processo de inexigibilidade, pois esta já se realizou. Logo, os contratos farão menção à inexigibilidade única.

Portanto, o credenciamento do interessado não se confunde com a contratação, a qual só ocorrerápor meio de contratação direta na forma inexigibilidade de licitação, com respaldo no art. 74, IV da Lei Federalnº 14.133/2021. A contratação apenas poderá ocorrer no período de vigência do edital de credenciamento.

b) Homologação pela autoridade superior após análise da documentação pelo agente de contratação e/ou comissão técnica, desnecessidade de emissão de parecer jurídico, salvo dúvida jurídica especificada pelo gestor público.

O procedimento auxiliar de credenciamento passou a ter previsão legal com a promulgação da Lei 14.133/2021, até então era utilizada no âmbito da Lei 8.666/93 por criação doutrinária e jurisprudencial.

Isso trouxe mais segurança jurídica e padronização de sua utilização e de rito procedimental. Neste aspecto, diferentemente do regime anterior, em que se fazia a análise jurídica na fase de homologação, na atual sistemática tem-se que a apreciação dos critérios de legalidade deve ser realizada pela consultoria jurídica anteriormente quando do exame do edital de credenciamento, não precisando de nova análise jurídicana fase de homologação.

Em outras palavras, o retorno para análise jurídica da documentação se mostra desnecessária, já que o exame da documentação dos requerimentos de credenciamento seguem o fluxo descrito nos item 5, 6, 7, 8 e 9 da minuta do edital, em que é apreciado pela Comissão. Com este procedimento devem os autos ser encaminhados diretamente para a homologação pela autoridade superior.

Em caso de haver dúvida jurídica nesta fase de homologação, deve tal questionamento ser formulado pelo gestor público de forma clara e específica. Além disso, descrever de forma fundamentada a posição que a unidade entender como a correta, para o respectivo pedido e por fim, submeter essa decisão para análise, eventual aderência e deferência deste Setor Jurídico, podendo esta complementar a posição desposada pela unidade.

c) Cadastramento permanente de novos interessados

Outro ponto é que cabe destacar o contido no art. 79, par. único, I da Lei 14.133/2021 que aponta que 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.

Extrai-se que a lei fala em 'credenciamento permanente', que não se confunde com 'credenciamento por prazo indeterminado'. A nosso ver, o atendimento à intenção da lei, de permitir o credenciamento permanente é no sentido de que este fica aberto a novos interessados, durante o prazo de sua vigência. Ou seja, o credenciamento tem data de início e de fim, não se falando em prorrogação, renovação, republicação e seus congêneres.

Caso ocorra o decurso do prazo do credenciamento e permanecendo latente o interesse públicosubjacente, nada obsta que se faça novo edital de credenciamento, até mesmo para servir de controle e reflexão da Administração Pública sobre o atendimento público que aquele procedimento auxiliar trouxe. Por ser a lei bastante recente não há entendimento jurisprudencial e doutrinário firmado sobre o prazo de vigência do credenciamento, de modo que somente a prática e a rotina das compras públicas é que indicará qual a melhor interpretação da norma.

É de conhecimento deste parecerista que alguns editais de outros entes estão colocando como prazo de vigência 'indeterminado' ao edital de credenciamento, outros colocando prazo determinado com possibilidade de prorrogações:

> ESTADO DE SANTA CATARINA
> PODER JUDICIÁRIO
> Processo 0008343-77.2022.8.24.0710
> CREDENCIAMENTO/INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N. 73/2022
> EDITAL DE CREDENCIAMENTO
> 14 – DA VIGÊNCIA DO CREDENCIAMENTO
> 14.1 – O presente credenciamento terá vigência de 5 (cinco) anos, contados da data de publicação do edital, podendo ser prorrogado caso haja interesse da Administração.
> 14.2 – Ao final de cada período de 1 (um) ano e durante a vigência deste credenciamento, será republicado o aviso do edital para credenciamento de novas interessadas, sem prejuízo dos credenciamentos já homologados.
> 14.3 – A interessada que tiver sua solicitação de credenciamento homologada será credenciada e assim permanecerá enquanto houver interesse, respeitado o término do prazo de vigência.
> 14.4 – O credenciamento poderá ser revogado a qualquer tempo, por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, ou anulado no todo ou em parte por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Isto revela a dispersão da interpretação (falta de pacificação) sobre atemática. Na doutrina, JOEL DE MENEZES NIEBUHR diz que:

> A Administração deve publicar edital de chamamento de interessados, que não tem prazodelimitado, fica permanentemente aberto. Novos interessados podem se credenciar quando lhesconvier, e credenciados podem se descredenciar também quando lhes convier, por meio dedenúncia, observadas as regras estabelecidas em cadasa edital, como autoriza o inciso IV. (p.231)

Contudo, de maneira mais cautelosa e resguardando o interesse público, a interpretação a ser dada a esse dispositivo nesse momento pelo Município de Águas de Chapecó é de que o credenciamento deva ficar aberto, durante o prazo de sua vigência, não se realizando credenciamento por prazo indeterminado.

Isto porque, o credenciamento com prazo determinado, permite uma periódica reavaliação tanto danecessidade pública quanto do desempenho dos profissionais ou empresas credenciadas, a verificar se estãoatendendo a demanda de modo satisfatório.

Veja que tal posicionamento pode ser revisto futuramente, inclusive, a figura dos procedimentos auxiliares pode ser objeto de regulamentação por este Município. Deste modo, os editais, conforme cada caso concreto devem manter o credenciamento vigente por prazo mais ampliado, enquanto houver necessidades dos serviços, de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração.

Ademais, nos editais deve ter a indicação de que a qualquer tempo e sem aviso prévio, pode a Administração vir a suspender, reabrir, revogar ou encerrar o credenciamento, sem direito a qualquerindenização aos interessados.

Atentar-se que o prazo de duração do credenciamento não se confunde com o prazo de vigência docontrato decorrente, aqui denominado 'Termo de credenciamento'. Deste modo, o credenciamento, em si, não se renova, mas o contrato pode ser renovado em até 5 anos, nos termos do art. 106 da Lei 14.133/2021.

III – Conclusão

Diante do exposto e do exame dos documentos referenciados no procedimento, é possível concluir que restaram atendidas as exigências estabelecidas nas normas para realização do Pregão Eletrônico, razão pela qual este Setor Jurídico manifesta-se pela legalidade do Edital Licitatório.

Ainda, o procedimento auxiliar de credenciamento deve se amparar nas recomendações ofertadas no bojo deste Parecer. Com a emissão do presente parecer fica:

a) estipulado que a inexigibilidade de licitação segue numeração única para todos os termos decredenciamento decorrentes do mesmo edital;

b) dispensado o envio do processo para análise jurídica na fase de homologação do credenciamento, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida jurídica;

c) manter o cadastramento permanente de novos interessados, durante o prazo de vigência do edital, mais ampliado, enquanto houver necessidades dos serviços, de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração, não se realizando credenciamento por prazo indeterminado.

É o parecer. *Sub censura.*

Retornem os autos ao Setor de Compras, Contratos e Licitações.

Águas de Chapecó, 12 de agosto 2024.

Mauro Laércio Carvalho de Medeiros
Advogado Municipal