PARECER Nº 891/2022-PLCCA/PGM

PROCESSO Nº: 00044.005563/2022-32

CONSULENTE: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (SEMA)

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Educação (SEMEC)

ASSUNTO: Credenciamento de pessoas jurídicas. Serviços técnico-profissionais de engenharia, arquitetura, agrimensura e cartografia.

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. CREDENCIAMENTO. ART. 25, *CAPUT*, DA LEI Nº 8.666/93. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL E CONTRATO. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA. POSSIBILIDADE JURÍDICA, EM TESE, OBSERVANDO-SE AS REGRAS VAZADAS EM LEI E ORIENTAÇÕES PERFILHADAS NESTE OPINATIVO JURÍDICO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento administrativo deflagrado para o credenciamento de *"Pessoa Jurídica, devidamente registrada no CREA e CAU, cujo objeto social contemple atividades de Engenharia, Arquitetura, Agrimensura ou Cartografia, para a prestação dos serviços técnicos profissionais, adiante descritos, em caráter temporário, na Secretaria Municipal de Educação – SEMEC"*, conforme o item 1 da minuta de edital que repousa no doc. 5447416.
2. Os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral do Município para *"análise e emissão de parecer"*, nos termos do Despacho 2707/2022 - CTL-SEMA (doc. 5447424), e distribuídos à Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios Administrativos por meio do Despacho 3060/2022 - CHEF-GAB-PGM (doc. 5448779), último documento juntado ao caderno processual.
3. É, em síntese, o relatório.

2. PRELIMINARMENTE

4. Saliente-se, preliminarmente, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 135 da Lei Orgânica de Teresina e do art. 2º, *caput*, da Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017, incumbe a este órgão da PGM prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do órgão consulente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.
5. Registra-se, ainda, que, apesar de o Despacho 2707/2022 - CTL-SEMA (doc. 5447424) ser vago e não veicular uma consulta jurídica específica – como, de ordinário, espera-se –, **proceder-se-á, em homenagem à celeridade e por economia processual, à análise da possibilidade jurídica de realização do credenciamento pretendido, bem como da conformidade do Termo de Referência e da minuta de edital e de contrato.**

6. **Ademais, observa-se que o órgão consulente está optando por contratar diretamente de acordo com as disposições da Lei nº 8.666/93, na forma do item 3.4 do Termo de Referência (doc. 4638200), conforme autorizado pelo art. 191 da Lei Federal nº 14.133/2021[1] (nova Lei de Licitações).**

7. Por fim, considerando a existência de documentos repetidos nos autos, considerar-se-á, neste opinativo, os últimos que foram colacionados ao processo.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. DO CREDENCIAMENTO

8. É sabido que a Constituição de 1988 (art. 37, XXI) impõe à Administração Pública a realização de licitação para escolher os sujeitos com quem o Poder Público irá contratar. O certame é um procedimento que concretiza vários dos postulados da Carta Magna pátria. Os princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência são alguns dos exemplos de cânones constitucionais que são protegidos pela licitação. Por isso, a preocupação do Constituinte de 1988 em prever a licitação como uma regra na atuação da Administração.

9. Ocorre, entretanto, que o procedimento licitatório pode ser em algumas situações inconveniente ao Estado e às vezes até mesmo impossível. Essa situação foi vislumbrada pelo Constituinte, razão pela qual o texto da Carta de 1988 cunhou a licitação como regra, mas admitiu ressalvas a serem especificadas na legislação. Disse o Constituinte:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

10. Por ser a exceção à regra, as hipóteses de contratação direta - sem licitação - devem ser interpretadas de maneira estrita. Vale lembrar que a licitação confere concretude, sobretudo, ao princípio constitucional da igualdade, uma vez que possibilita aos interessados em contratar com o Estado a participação no processo de seleção do contratado. Trata-se também de um meio pelo qual o Poder Público pode garantir para si um contrato cujo objeto tenha qualidade.

11. A Lei nº 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), admite duas hipóteses de contratação direta, quais sejam: a dispensa e a inexigibilidade. Naquele caso, em que pese seja possível a realização do certame, a licitação pode não ser feita porque o legislador julgou por bem deixar ao gestor público a discricionariedade na efetivação do certame ou não (arts. 17 e 24 da Lei nº 8.666/1993). Já a situação da inexigibilidade ocorre quando a competição é impossível.

12. **O que interessa ao estudo em voga é a inexigibilidade, que está prevista no art. 25 da LLCA**, com o seguinte texto:

> **Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição**, em especial:
>
> I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por

> produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
>
> II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
>
> III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.
>
> § 1º- Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.
>
> §2º - Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (destacou-se)

13. A inviabilidade de competição é tradicionalmente reconhecida como a unicidade do contratado. Isto é, a licitação seria inexigível porque a competição é impossível diante do fato de só haver um sujeito para prestar o serviço ou fornecer o bem. Não resta dúvida que essa é a ocasião clássica da inexigibilidade, mas não é só nesse caso que se configura a inviabilidade do certame. Sobre o tema, cita-se Marçal Justen Filho:

> A inviabilidade de competição também se verificará nos casos em que houver impossibilidade de seleção entre as diversas alternativas segundo um critério objetivo ou quando o critério da vantajosidade for incompatível com a natureza da necessidade a ser atendida.
>
> Ou, ainda, quando a realização da licitação inviabilizar a contratação de um entre os diversos sujeitos aptos a executar satisfatoriamente o contrato visado pela Administração.
>
> Mas todas essas abordagens são meramente exemplificativas, eis que extraída dos exames das diversas hipóteses contidas nos incisos do art. 25, sendo imperioso reconhecer que nelas não se esgotam as possibilidades de configuração dos pressupostos da contratação direta por inexigibilidade de licitação.[2]

14. Há situações em que, embora haja mais de um sujeito com potencial para ser contratado (o que possibilitaria uma licitação), o interesse público só é atendido com a contratação do maior número possível de interessados. Ainda existem hipóteses nas quais **a inviabilidade de licitação decorre da ausência de critérios para selecionar a melhor proposta. Nesses casos, embora não haja unicidade de contratado, há inviabilidade de competição**.

15. Nessas ocasiões, a depender das circunstâncias do caso, recomenda-se **o uso do instituto do credenciamento, procedimento pelo qual a Administração fixa o preço a ser pago aos futuros contratados e cria um banco a ser formado por sujeitos que atendam a requisitos definidos em instrumento convocatório**. **À medida que surgir a necessidade da Administração, ela demanda o banco, que é formado por todos os que preencham os requisitos e requeiram seu credenciamen**to.

16. **O credenciamento não tem previsão legal. Não há na Lei nº 8.666/1993, nem em outra lei, dispositivo que o regulamente, mas isso não o torna um instituto ilegal**. O fato é que ele aproxima os preceitos constitucionais às hipóteses de contratação direta. Se, por um lado, não se trata de uma licitação, por outra banda, **é possível extrair do credenciamento uma postura que zela por diversos postulados republicanos previstos na Constituição de 1988, tais como os princípios da isonomia, da publicidade, da impessoalidade e da eficiência (art. 37).**

17. O TCU tem o seguinte entendimento sobre o tema, *verbis*:

> "(…) **embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal**" (Acórdão 351/2010, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa).

> "(…) o sistema de credenciamento adotado não observou perfeitamente os requisitos que vêm sendo estabelecidos para a espécie pela jurisprudência desta Corte, especialmente o Acórdão 351/2010-Plenário, a saber: **a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; c) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços.**

> "(…) embora o credenciamento não seja compatível com o procedimento licitatório, **trata-se, na opinião dos juristas, de caso de inexigibilidade de licitação pela inviabilidade ou pela desnecessidade de competição, dado que, em tese, todos os interessados na prestação do serviço ficam disponíveis para a contratação. Assim, são exigidos os elementos prescritos no parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993, entre eles a justificativa do preço fixado pela administração contratante**" (Acórdão 1.751/2004, Plenário, rel. Min. Marcos Vilaça).

18. É pressuposto do credenciamento que a necessidade da Administração não se esgote com um único contrato. **Caso exista uma demanda eventual da entidade contratante, passível de ser resolvida em um único ajuste, não é o caso de se fazer o credenciamento**. Esse instituto serve bem às entidades que têm demandas constantes em relação a um tipo de serviço. Daí, nas situações em que a quantidade demandada pela Administração não pode ser atendida por um ou por alguns dos prestadores dos serviços, assim como naquelas situações em que é inviável eleger um critério objetivo para a seleção do contratado, recomenda-se a adoção do credenciamento.

19. **Em outras palavras, só é possível haver credenciamento quando a contratação de um dos sujeitos aptos não excluir a possibilidade da dos demais. Não há relação de exclusão entre possíveis prestadores do serviço no caso do credenciamento.**

4. DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

20. Como já especificado, o credenciamento é o instrumento adotado como forma de contratação direta adotada pela Administração quando for impossível estabelecer confronto entre os prestadores de serviços e/ou quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.

21. No caso dos autos, pretende-se *"credenciar Pessoa Jurídica, devidamente registrada no CREA e CAU, cujo objeto social contemple atividades de Engenharia, Arquitetura, Agrimensura ou Cartografia, para a prestação dos serviços técnicos profissionais, adiante descritos, em caráter temporário, na Secretaria Municipal de Educação – SEMEC"* (doc. 5447416)**.** Esse credenciamento visa atender *"diversas demandas solicitadas a esta Gerência de Manutenção e Conservação - GMC, incluindo formatação de processos licitatórios, esta Secretaria Municipal de Educação - SEMEC, (...) para o desenvolvimento de diversas atividades técnicas (...)"*, consoante o Despacho 1995/2022 - GMC-SEMEC (doc. 4256640).

22. Assim, **o credenciamento, na espécie, parece ser justificado pela melhor consecução do interesse público com a existência de múltiplos prestadores do serviço**. **Todavia, recomenda-se**

a complementação da justificativa contida no item 2 do Termo de Referência (doc. 5370943) para realizar o enquadramento do caso concreto às hipóteses de credenciamento, bem como para evidenciar os benefícios que o credenciamento proporcionará.

23. **Ausente nos autos pesquisa de preços de mercado e mapa comparativo de preços, havendo tão somente anexo com tabela de remuneração das atividades (doc. 4256438). Segundo a Gerência de Manutenção e Conservação da SEMEC, os valores presentes no referido anexo *"foram baseados nas Tabelas de Honorários de Projetos e Consultorias da CEHOP – Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas, vinculada a SEINFRA - Secretaria de Estado da Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano de Aracaju SE, para as atividades descritas nos Grupos A a H e na Tabela de Honorários de Pericias e Avaliações, de acordo com o Regulamento de Honorários do INEAPE - Instituto Nacional de Engenharia de Avaliação e Perícia, consistindo-se dos mesmos valores referenciais praticados e postos em prática em contratações advindas de editais de credenciamento anteriores demandados por esta SEMEC"* (*vide* item 5 do Despacho 5142/2022 - GMC-SEMEC, doc. 5065505).**

24. **Todavia, considera-se que a mera utilização da referida tabela em editais de credenciamento lançados anteriormente pelo órgão não é suficiente para justificar novamente a sua adoção, uma vez que as condições mercadológicas verificadas no passado e que conduziram à utilização daqueles preços não necessariamente subsistem atualmente.**

25. **Assim, é necessária a elaboração de pesquisa de preços de referência e de mapa comparativo com base na Instrução Normativa aprovada pelo Decreto Municipal nº 22.042, de 24 de janeiro de 2022, ou, subsidiariamente, a demonstração da compatibilidade dos valores indicados no doc. 4256438 com o mercado local e sua vantajosidade para a Administração Pública.**

26. **Consta no processo a dotação orçamentária a ser (docs. 4495963 e 4548719) e declaração do gestor da pasta de que *"a despesa possui adequação a Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do Município de Teresina"* (doc. 4503393). É de bom alvitre, porém, juntar aos presentes autos a correspondente ficha orçamentária, observando-se a Instrução Normativa TCE nº 08, de 14 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a alteração dos códigos de Fontes de Recursos a serem utilizados a partir do exercício 2018.**

27. **Acerca do Termo de Referência (doc. 5370943), verifica-se que ele possui quase todos os requisitos que lhe são próprios, devendo ser acrescentadas ao referido documento disposições atinentes ao prazo de validade do credenciamento e à possibilidade de reajuste dos preços contratados.**

28. **O credenciamento pretendido é justificado de maneira genérica no item 2 do Termo de Referência (doc. 5370943), nos seguintes termos:**

> O Poder Público Municipal apresentou interesse na Contratação dos SERVIÇOS ACIMA DESCRITOS, para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de engenharia. Sobre a matéria já se manifestou positivamente os Tribunais de Contas Estaduais, onde afirmaram que "Pode a Administração buscar na iniciativa privada a contratação de serviços privados para atender as suas necessidades.
>
> A contratação deverá ser precedida de licitação ou, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, diretamente, através de dispensa ou inexigibilidade. A inexigibilidade de licitação decorre da inviabilidade de competição e tem fundamento no artigo 25 da Lei Federal n° 8.666/93.
>
> A necessidade de contratação de todo o universo de interessados, para executar determinado objeto, por preço certo e prefixado pela Administração, caracteriza situação de inexigibilidade de licitação. O credenciamento não pode ser utilizado em substituição à licitação ou ao contrato.
>
> Quando o Poder Público Municipal pretende contratar determinado objeto com todo o universo

de interessados, estando caracterizada a situação de inexigibilidade de licitação, é recomendável a utilização do credenciamento como mecanismo de seleção dos possíveis interessados.

No caso da adoção do credenciamento, os preços devem ser previamente definidos pela Administração. "O documento a ser emitido por pessoa física e ou jurídica referente a serviços prestados é a nota fiscal ou o recibo, conforme o enquadramento fiscal em que o profissional se encontra, e consequentemente, este será o documento de comprovação da despesa pública".

Desta forma, nos termos do art. 25 da Lei Federal n. 8666/93, optamos pela inexigibilidade de procedimento licitatório.

29. Neste ponto, **sugere-se, tal qual registrado no parágrafo 22, o aditamento da justificativa acima transcrita para realizar o enquadramento do caso concreto às hipóteses de credenciamento, bem como para evidenciar os benefícios que o credenciamento almejado proporcionará**.

30. **A minuta do edital de credenciamento (doc. 5447416), por sua vez, carece de regulamentação relativa ao critério de reajuste (art. 40, XI, da Lei nº 8.666/93). Nesse contexto, entende-se que o item 21.1 da minuta carece de adequação, uma vez que a alteração dos valores deve ocorrer, se for o caso, com base em parâmetros objetivos fixados previamente, não podendo ficar sujeita à liberalidade do gestor.**

31. **Sugere-se seja avaliada a pertinência da alusão ao termo de referência no item 01 da minuta (doc. 5447416), uma vez que o objeto descrito é, efetivamente, o edital.**

32. **Recomenda-se, ainda, a indicação, no edital de credenciamento, da autoridade competente pela homologação do procedimento em estudo.**

33. **Passando à análise da minuta contratual (doc. 5447416, págs. 96/113), conclui-se que ela não possui todas as cláusulas essenciais elencadas no art. 55 da Lei nº 8.666/93. Deve-se acrescentar à minuta cláusulas atinentes ao regime de execução ou a forma de fornecimento (art. 55, II) e aos critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços (art. 55, III).**

34. **Quanto à vigência, deve-se observar o art. 57 da Lei 8.666/1993, que estabelece a duração dos contratos, que ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. No que tange ao reajuste de preços, o parágrafo quarto da cláusula quarta merece as mesmas correções apontadas no parágrafo 30 acima para estabelecer parâmetros prévios e objetivos.**

35. **Cabe alertar que o Edital do chamamento público (credenciamento), o Termo de Referência e a Minuta de Contrato deverão ser redigidos em harmonia.**

36. **Por fim, lembra-se que o credenciamento, apesar de não ser uma licitação, confere concretude a princípios constitucionais como os da isonomia (art. 52), da publicidade, da impessoalidade e da eficiência (art. 37), razão pela qual se trata de prática a ser incentivada no âmbito da Administração Pública.**

5. CONCLUSÃO

37. Diante do exposto, **nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ato pretendido**, esta Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios Administrativos manifesta-se no sentido da **POSSIBILIDADE JURÍDICA, EM TESE, de realização do procedimento de credenciamento em epígrafe, desde que observados os preceitos e recomendações expostas no presente opinativo, principalmente os constantes nos parágrafos 17-36 e demais observações vazadas na Lei e Jurisprudência.**

38. Eis o parecer, respeitado entendimento mais aprimorado acerca da matéria em comento.

39. À consideração superior.

Teresina, 26 de setembro de 2022.

ARI RICARDO DA ROCHA GOMES FERREIRA
Procurador-Geral Adjunto do Município de Teresina
Matrícula nº 47.165 - OAB/PI nº 8.255

---

[1] **Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por** licitar ou **contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no** edital ou no aviso ou **instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.**

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

(...)

Art. 193. Revogam-se:

(...)

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 367

Documento assinado eletronicamente por **Ari Ricardo da Rocha Gomes Ferreira**, **Procurador Geral Adjunto**, em 26/09/2022, às 11:07, com fundamento no Decreto nº 18.316/2019 - PMT.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **https://sei.pmt.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0** informando o código verificador **5531989** e o código CRC **0A8F813D**.

Referência: Processo nº 00044.005563/2022-32 SEI nº 5531989