



LEI 14.133/2021: O CREDENCIAMENTO COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS

José Antônio Remédio¹
Davi Pereira Remédio²

RESUMO: As contratações realizadas pelo Poder Público com particulares devem em regra ser precedidas de licitação, exceto nas hipóteses excepcionadas por lei. A Lei 14.133/2021, novo marco legislativo das licitações e contratos administrativos no Brasil, previu o credenciamento entre os procedimentos auxiliares das licitações e contratações por ela regidas. A pesquisa objetiva analisar o credenciamento, em especial suas características, procedimento e importância. O método de pesquisa é o hipotético-dedutivo, com base na legislação, doutrina e jurisprudência. Conclui que o credenciamento constitui importante instrumento auxiliar das licitações e contratações administrativas, em face da transparência, celeridade e efetividade inerentes ao instituto.

Palavras-chave: Credenciamento; Lei de Licitações e Contratos Administrativos; Licitações; Modalidades de Licitação; Procedimentos Auxiliares das Licitações.

LAW 14.133/2021: THE ACCREDITATION AS AN AUXILIARY PROCEDURE OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS AND BIDDINGS

ABSTRACT: The contracts made by the government with private parts must happen by biddings, except in exceptional cases described in law. Law 14.133/2021, new legal framework of Brazilian contracts and biddings, foresees the accreditation among the auxiliary procedures of contracts and biddings. The research aims to analyze the accreditation, and its characteristics, procedures and importance. The method used is the hypothetical-deductive, based on legislation, doctrine and jurisprudence. It is concluded that the accreditation is an important auxiliary instrument of administrative contracts and bidding, as its transparency, speed and effectiveness are part of the institute.

Keywords: Accreditation; Law of Administrative Contracts and Biddings; Biddings; Types of Biddings; Auxiliary Procedures of Biddings.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, objetivando a consecução das finalidades do Estado, em especial do interesse público e do bem comum, vale-se de diversos mecanismos, entre os quais a contratação de terceiras pessoas, físicas ou jurídicas, para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, sendo que os respectivos contratos, em regra, devem ser precedidos de licitação, conforme previsto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

¹ Pós-Doutor em Direito pela UENP. Doutor em Direito pela PUCSP. Mestre em Direito pela UNIMEP. Professor de Graduação em Direito do Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson (UNAR). jaremedio@yahoo.com.br

² Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor de Graduação em Direito do Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson (UNAR). Advogado. advocaciaremedio@hotmail.com



Objetivando regulamentar o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, inicialmente foi editada a Lei 8.666/1993, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública e, seguida, foram editadas a Lei 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e a Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC.

Entretanto, as Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011, responsáveis pela disciplina das licitações e contratos administrativos nas últimas décadas, não se mostraram suficientes para preservar o interesse público, os interesses da coletividade e os interesses da própria Administração Pública, destacando-se entre as críticas doutrinárias às referidas normas, o excesso de burocracia, a ausência de transparência, o excesso de procedimentalização, a falta de efetividade e o risco à segurança jurídica nas relações entre a Administração Pública e o particular (REMÉDIO, 2021, p. 2).

Em 1º de abril de 2021 foi publicada a Lei 14.133/2021, com caráter de norma geral, que passou a disciplinar as licitações e contratos administrativos no ordenamento jurídico brasileiro, consolidando em texto único as disposições normativas que anteriormente tratavam da matéria, inclusive com a revogação, após decorridos dois anos de sua publicação oficial, da Lei 8.666/1993, Lei 10.520/2002 e arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/2011.

A nova Lei de Licitações prevê como modalidades de licitação o pregão, a concorrência, o convite, o leilão e o diálogo competitivo (Lei 14.133/2021, art. 28, I a V).

A Lei 14.133/2021 também tratou dos procedimentos auxiliares das licitações e contratações administrativas, entre os quais o credenciamento, disciplinando o instituto de forma pormenorizada, ao lado de outros procedimentos auxiliares, como a pré-qualificação, o procedimento de manifestação de interesse, o sistema de registro de preços e o registro cadastral (art. 78, incisos I a V).

O credenciamento é definido no inciso XLIII do art. 6º da Lei 14.133/2021, como 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” (BRASIL, 2021).

Como problema da pesquisa indaga-se se o credenciamento constitui efetivo instrumento, enquanto procedimento auxiliar das licitações e contratações administrativas,



para a transparência, celeridade e efetividade das licitações e contratações públicas celebradas entre a Administração Pública e os particulares.

O estudo tem por objeto analisar o conceito, a estrutura procedimental e a importância do credenciamento enquanto procedimento auxiliar das licitações e das contratações regidas pela Lei 14.133/2021.

No que se refere à estrutura, a pesquisa inicia-se com apresentação de noções preliminares sobre licitações e contratos administrativos, a seguir aborda os procedimentos auxiliares das licitações e contratações administrativas, e por fim analisa o credenciamento como espécie de procedimento auxiliar das licitações e contratações regidas pela Lei 14.133/2021.

O método utilizado para a realização da pesquisa é o hipotético-dedutivo, com base na legislação, doutrina e jurisprudência.

Tem-se, como hipótese, que o credenciamento, como espécie de procedimento auxiliar das licitações e contratações administrativas, constitui importante instrumento para a transparência, celeridade e efetividade dos processos de licitação e contratação disciplinados pela Lei 14.133/2021.

2 LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: NOÇÕES PRELIMINARES

A obrigatoriedade de realização de prévia licitação para a celebração de contratos administrativos é uma exigência constitucional, apenas excepcionada nos casos previstos na legislação.

Nesse sentido, o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal estabelece que (BRASIL, 1988):

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.

A licitação é definida por Leonardo Coelho Ribeiro (2011, p. 12) como “um procedimento administrativo que tem por finalidade a aquisição de bens ou serviços em condições que sejam as mais vantajosas possíveis para a Administração Pública, de modo a



atender aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa”, assim como aos princípios da isonomia e da competitividade.

Marçal Justen Filho (2015, p. 481) define a licitação como:

um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

A licitação é conceituada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 538) nos seguintes termos:

é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Irene Patrícia Nohara (2013, p. 303) conceitua a licitação como “o procedimento administrativo pelo qual um ente seleciona a proposta mais vantajosa entre as oferecidas para a celebração de contrato de seu interesse”.

Para o Superior Tribunal de Justiça, como reconhecido quando do julgamento do Recurso em Mandado de Segurança n. 2.668-PE, a licitação é procedimento administrativo cujo objetivo fundamental consiste em selecionar a proposta que cumulativamente melhor atenda aos interesses da Administração e apresente preços e condições mais vantajosas (BRASIL, 1994).

No que se refere à finalidade, a licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia entre os participantes, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional (REMEDIO, 2018, p. 389).

Estão inseridos entre os objetivos do processo licitatório (Lei 14.133/2021, art. 21, I a IV): assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública no tocante ao resultado pretendido, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico ou igualitário entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.



O processo licitatório regido pela Lei 14.133/2021 é disciplinado pelas seguintes fases procedimentais (art. 17, *caput* e incisos I a VII): fase preparatória; fase de divulgação do edital de licitação; fase de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; fase de julgamento; fase de habilitação; fase recursal; e fase de homologação.

Desde que esteja expressamente previsto no edital de licitação, a fase de habilitação poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder a fase de apresentação de propostas e lances, quando for o caso, e a fase de julgamento (Lei 14.133/2021, art. 17, § 1º).

A Lei 14.133/2021, inovando em relação à Lei 8.666/1993, que anteriormente tratava da matéria, previu como modalidades licitatórias o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo (art. 28, I a V).

Ainda de acordo com a Lei 14.133/2021, é vedada a criação de outras modalidades de licitação, além do pregão, concorrência, concurso, convite e diálogo competitivo, ou a combinação das referidas modalidades (art. 28, § 2º).

O pregão é a “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto” (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XLI) (BRASIL, 2021).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 416) define o pregão como “a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública”.

São considerados bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (Lei 14.133/2021, art. 6º, XIII) (BRASIL, 2021).

A concorrência é a “modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser” o menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XXXVIII).

Para Marçal Justen Filho (2015, p. 491), a concorrência é “uma modalidade de licitação de que podem participar quaisquer interessados, promovendo-se o exame da presença dos requisitos de participação no curso do procedimento licitatório”, e que pode ser utilizada para qualquer tipo de contrato administrativo, inclusive aqueles que tenham como objeto a alienação de bens e direitos.



O concurso é a “modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor” (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XXXIX) (BRASIL, 2021).

Hely Lopes Meirelles (2015, p. 385) define o concurso como “a modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual”.

Nos concursos destinados à elaboração de projeto, o vencedor deverá ceder à Administração Pública todos os direitos patrimoniais relativos ao projeto e autorizar sua execução conforme juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes (Lei 14.133/2021, art. 30, parágrafo único).

O leilão é a “modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance” (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XL) (BRASIL, 2021).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 201) define o leilão como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração, ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação”.

O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração Pública, devendo o regulamento dispor sobre seus procedimentos operacionais (Lei 14.133/2021, art. 31, *caput*).

O diálogo competitivo é a modalidade de licitação em que a Administração Pública, para a contratação de obras, serviços e compras, “realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos” (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XLII) (BRASIL, 2021).

Através do diálogo competitivo, o legislador “pretende que empresas privadas e poder público desenvolvam um diálogo prévio, com o objetivo de desenvolver alternativas que melhor se enquadrem às necessidades da Administração Pública, por meio de obtenção de propostas/soluções efetivas” (SANTOS, 2019).



Além da influência europeia que lhe é inerente, o diálogo competitivo possui inspiração das leis de concessões públicas e de parcerias público-privadas (MARTINS; ALENCAR, 2021, p. 14).

O diálogo competitivo, novidade na legislação brasileira, tem como objetivo a adjudicação de contratos dotados de complexidade técnica, jurídica ou financeira, sendo por isso de aplicação restrita. O objeto da contratação é concebido no curso da licitação, tendo o diálogo competitivo, como peculiaridade, o fato de que antes do julgamento das propostas há uma etapa de qualificação técnica e econômico-financeira e outra de diálogo com os candidatos. Na etapa do diálogo cada candidato apresenta a sua solução à Administração. Escolhida a solução, tendo início o julgamento das propostas, de acordo com os critérios de julgamento previstos em lei (OLIVEIRA, 2020).

Como regra, a Lei 14.133/2021 reservou a utilização do diálogo competitivo “para objetos que envolvam inovação tecnológica e alta complexidade, nos quais a Administração precisa de colaboração do mercado para identificar soluções técnicas adequadas e, assim, definir as especificidades do que irá encontrar”, embora a modalidade também possa ser aplicada às licitações de concessões de serviços públicos e de parcerias público-privadas (GUTERRES, 2021, p. 44).

Por sua vez, o contrato administrativo é definido por Edmir Netto de Araújo como (2015, p. 725):

o acordo de vontades opostas, realizado *intuito personae*, consensual, comutativo e sinalagmático, do qual participa a Administração Pública, para a produção de obrigações que envolvam finalidade pública, ou não contrariem o interesse público, contendo explícita ou implicitamente *cláusulas de privilégio* que o submetem a regime jurídico de direito administrativo, informado por princípios publicísticos, colocando a Administração em posição de supremacia no ajuste.

Irene Patrícia Nohara (2013, p. 397) conceitua o contrato administrativo, em sentido estrito, como “o ajuste de vontades firmado entre a Administração Pública e terceiros regido por regime jurídico de direito público e submetido às modificações de interesse público, assegurados os interesses patrimoniais do contratado”.

Em conformidade com o entendimento do Supremo Tribunal Federal expressado quando do julgamento do Agravo de Instrumento n. 42.854-GB, os contratos administrativos distinguem-se dos contratos civis em face de sua mutabilidade e em razão das cláusulas exorbitantes que lhes são inerentes (BRASIL, 1968).



Como expressado por José Antonio Remedio (2018, p. 385), “enquanto a licitação é o antecedente lógico do contrato administrativo, este é o conseqüente lógico da licitação”.

3 PROCEDIMENTOS AUXILIARES DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES REGIDAS PELA LEI 14.133/2021

A Lei 14.133/2021, além de prever as modalidades licitatórias denominadas pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, também estabelece no § 1º do artigo 28 que a Administração Pública pode servir-se dos procedimentos auxiliares das licitações e contratações previstos no art. 78 da referida lei, ou seja, do credenciamento, da pré-qualificação, do procedimento de manifestação de interesse, do sistema de registro de preços e do registro cadastral.

Os procedimentos auxiliares das licitações e contratações administrativas existiam mesmo antes da Lei 14.133/2021, como ocorria com o registro de preços e o registro cadastral, exigíveis na modalidade de licitação denominada tomada de preços, disciplinada pela Lei 8.666/1993, com a pré-qualificação prevista no art. 63 da Lei 13.303/2016 e no art. 29 da Lei 12.462/2011, e com o procedimento de manifestação de interesse contemplado no art. 18 da Lei 13.019/2014.

Todos os procedimentos auxiliares das licitações e contratações previstos na Lei 14.133/2021 devem obedecer a critérios claros e objetivos definidos em regulamento (art. 78, § 1º).

A pré-qualificação é o “procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto” (Lei 14.133/2021, art. 6º, XLIV) (BRASIL, 2021).

Disciplinada no art. 80 da Lei 14.133/2021, a pré-qualificação corresponde ao “procedimento pelo qual a Administração Pública pré-seleciona licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futuras licitações (que poderá ser restrita aos licitantes pré-qualificados)”, podendo também ser “pré-qualificados bens que atendam às exigências técnicas/qualitativas da Administração Pública, que integrarão catálogo de bens e serviços do Poder Público” (LAHOZ, 2021, p. 78).

A pré-qualificação de licitantes e de bens, para fins de licitação e contratação administrativa, pode ser utilizada em qualquer modalidade licitatória, tratando-se “de um



procedimento prévio à licitação cujo objetivo é antecipar a verificação dos requisitos exigidos pela Administração referentes à qualificação do licitante ou do seu produto” (OLIVEIRA, 2020).

O procedimento de manifestação de interesse, enquanto procedimento auxiliar das licitações e contratações administrativas, possibilita à Administração (Lei 14.133/2021, art. 81, *caput*) (BRASIL, 2021):

solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.

Conforme Rafael Sérgio de Oliveira (2020), o procedimento de manifestação de interesse é uma solicitação feita pelo Poder Público à iniciativa privada, de realização de estudos e projetos para soluções da Administração Pública, tendo como objetivo suprir a assimetria de informação entre a Administração e o mercado, caracterizando-se como uma etapa que antecede a licitação.

Quanto ao procedimento de manifestação de interesse, “sua relevância se deve ao fato de que uma das maiores dificuldades da Administração Pública nas licitações é suprir a carência de informação acerca das soluções, práticas e preços existentes no mercado”, suprimindo, dessa forma, a assimetria de informação (OLIVEIRA, 2020).

O sistema de registro de preços é definido como o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” (Lei 14.133/2021, art. 6º, XLV).

Podendo servir a um ou mais órgãos da Administração Pública, o sistema de registro de preços é definido por Juliano Heinen (2020) como um conjunto de procedimentos para formalizar e anotar a pretensão de determinados interessados em fornecer certos bens ou serviços, inclusive de engenharia, que o Poder Público necessitará corriqueiramente, porém em quantidades variáveis.

A Lei 14.133/2021 permite a realização de registro de preços para situações de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 82, § 6º), bem como admite a adesão à Ata de Registro de Preços por entes que não participaram do certame (art. 86, § 2º e seguintes), adesão essa antes disciplinada apenas no Decreto 7.891/2013 (LAHOZ, 2021, p. 78).



O registro cadastral também se insere entre os procedimentos auxiliares das licitações. A Lei 14.133/2021, ao disciplinar o instituto, estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública, para os fins da referida lei, “deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento” (art. 87, *caput*) (BRASIL, 2021).

Segundo Odete Medauar (2015, p. 229-230), o registro cadastral é cabível em relação aos órgãos e entidades que realizam licitações com frequência, para efeito de habilitação, com validade prevista em lei, devendo conter documentos de interessados em participar de licitações, dando ensejo ao fornecimento de um certificado de registro cadastral aos inscritos.

O registro cadastral será público e deverá ser amplamente divulgado e estar permanentemente aberto aos interessados, sendo que o interessado, a qualquer tempo, ao requerer sua inscrição no cadastro ou a sua atualização, deverá fornecer os elementos necessários exigidos para habilitação, previstos na Lei 14.133/2021, podendo ser a qualquer tempo alterado, suspenso ou cancelado o registro de inscrito que deixar de satisfazer as exigências determinadas em lei (MARTINS; ALENCAR, 2021, p. 48).

4 O CREDENCIAMENTO COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS

O credenciamento, objeto específico da presente pesquisa, corresponde ao “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” (Lei 14.133/2021, art. 6º, XLIII) (BRASIL, 2021).

Mesmo sem previsão expressa na Lei 8.666/1993, que anteriormente regulamentava as licitações e contratos administrativos, o credenciamento era “amplamente utilizado como modalidade de contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (número limitado de fornecedores e vantagem na prestação de serviços por múltiplos interessados)” (GUTERRES, 2021, p. 48).

O credenciamento teve seus contornos definidos sob a égide da Lei 8.666/1993, embora referida lei não o tenha previsto expressamente, fruto das orientações dos órgãos



públicos de controle, como os Tribunais de Contas, decorrendo o modelo de contratação da impossibilidade de competição, o que permitiria à Administração Pública escolher a proposta que lhe fosse mais vantajosa, aplicando ao caso o instituto da inexigibilidade de licitação, à época regulamentado pelo art. 25 da referida Lei 8.666/1993, atualmente revogada.

Numa perspectiva ontológica, pode-se afirmar que o credenciamento, como plasmado na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, “é uma das formas motrizes do movimento publicista em direção à modernização das compras públicas e da leitura dessas contratações a partir de um viés menos burocrático e mais econômico, voltado, sobretudo, para a eficiência dos gastos públicos” (COSTA, 2021, p. 112).

Na doutrina, Adilson de Abreu Dallari (2006, p. 15) conceitua o credenciamento como:

o ato ou contrato formal pelo qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso, remuneradas diretamente pelos interessados, sendo que o resultado dos trabalhos executados desfruta de especial credibilidade, tendo o outorgante o poder/dever de exercer a fiscalização, podendo até mesmo extinguir a outorga, assegurados os direitos e interesses patrimoniais do outorgado inocente e de boa-fé.

Joel Menezes Niebuhr (2015, p. 184), citando julgado do Tribunal de Justiça do Paraná, afirma que o credenciamento é o procedimento através do qual a Administração cadastra aqueles interessados que preencham os requisitos predeterminados, que deverão prestar os serviços sob preços e condições igualmente previstos, procedimento esse utilizado sempre que a Administração necessitar de uma grande quantidade de parcerias com pluralidade de contratos, caso em que todos os interessados terão a oportunidade de celebrar o contrato, sem necessidade de seleção, motivo por que não é realizada licitação.

Enquanto procedimento auxiliar das licitações e das contratações regidas pela Lei 14.133/2021, o credenciamento está previsto no art. 78, inciso I, e encontra-se disciplinado em suas linhas básicas pelo artigo 79, ambos da referida Lei 14.133/2021.

O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação (Lei 14.133/2021, art. 79, I a III):

- a) contratação paralela e não excludente, caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas (inciso I);
- b) contratação com seleção a critério de terceiros, caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação (inciso II);



c) contratação 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 (inciso III).

A utilização do credenciamento para mercados fluidos, como previsto no inciso III do art. 79 da Lei 14.133/2021 permite que a contratação decorrente do referido procedimento auxiliar se dê sem a prévia definição de preços, o que induz a aceitação de preços dinâmicos pela Administração (NÓBREGA; TORRES, 2020).

Em mercados fluidos, com preços dinâmicos e bastante voláteis, “a obrigatoriedade da estabilização do preço por ocasião da contratação é inexoravelmente ineficiente e prejudicial aos interesses e à pretensão contratual da Administração”. Assim ocorre, por exemplo, em relação ao fornecimento de passagens aéreas, em que as companhias aéreas não levam em consideração, para fins de precificação, apenas os custos e a distância a ser percorrida, uma vez que o preço também é determinado conforme padrões de oferta e procura, estabelecidos por meio de algoritmos próprios de cada companhia, de forma que o valor cobrado para um determinado voo pode flutuar significativamente, a depender do dia e do horário do voo e de outras variantes (COSTA, 2021, p. 115-116).

Como exemplo genérico de utilização, o Tribunal de Contas da União admitiu o credenciamento de associações ou cooperativas, para concessão de autorização de uso, a título precário e oneroso, de espaço físico para exploração comercial de feira orgânica a ser realizada nas dependências do Tribunal de Contas da União – TCU, em Brasília, procedimento esse formalizado no âmbito do TC-034.056/2019-0 (BRASIL, 2019b).

Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras (Lei 14.133/2021, art. 79, parágrafo único, incisos I a VI):

- a) a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de forma a permitir o cadastramento permanente de novos interessados (inciso I);
- b) na hipótese de contratação paralela e não excludente, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda (inciso II);
- c) o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses de contratação paralela e não excludente, e de contratação com seleção a critério de terceiros, deverá definir o valor da contratação (inciso III);



- d) na hipótese de contratação em mercados fluidos, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação (inciso IV);
- e) não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração (inciso V);
- f) nos prazos fixados no edital será admitida a denúncia por qualquer das partes (inciso VI).

Entre as características do credenciamento destacam-se o número ilimitado de credenciados, o tratamento igualitário ou isonômico entre os credenciados, o preço fixado pela Administração nas hipóteses legais, a publicidade através de instrumento de chamamento público e a permanente possibilidade de inclusão de novos credenciados (OLIVEIRA, 2020).

No caso da modalidade licitatória denominada leilão, caso haja opção por sua realização por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo por meio de “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” (Lei 14.133/2021, art. 31, § 1º).

O Superior Tribunal de Justiça, sob a égide da Lei 8.666/1993, ao julgar o Recurso Especial n. 1.747.636-PR, sufragou o entendimento no sentido de que (BRASIL, 2019a): o credenciamento constitui hipótese de inexigibilidade de licitação não prevista no rol exemplificativo do art. 25 da referida lei, amplamente reconhecida pela doutrina especializada e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que pressupõe ser inviável a competição entre os credenciados; a ausência de expressa previsão legal do credenciamento entre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993, para a Corte de Contas, não impede que a Administração se utilize do credenciamento e efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela Administração (TCU, Acórdão 768/2013); no caso, devem ser respeitados requisitos como contratação de todos que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração pelo preço definido por ela, e demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma (TCU, Acórdão 2504/2017).

Atualmente, o inciso IV do art. 74 da Lei 14.133/2021, acolhendo entendimento jurisprudencial firmado com base na Lei 8.666/1993, estatui que, nos casos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento, será inexigível a licitação.



Legalmente, o processo de contratação direta disciplinado pela Lei 14.133/2021 compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

A licitação é dispensável pela Administração Pública nas hipóteses previstas nos incisos I a XVI do art. 75 da Lei 14.133/2021, não se admitindo a ampliação do rol de hipóteses antes referido, que é taxativo.

A licitação é inexigível quando inviável a competição, em especial nos casos de (Lei 14.133/2021, art. 74, I a V):

I - aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros, ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por intermédio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; restauração de obras de arte e de bens de valor histórico; e controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

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

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

O rol de hipóteses de inexigibilidade de licitação, previsto no art. 74 da Lei 14.133/2021, é meramente exemplificativo, ou seja, admite ampliação em relação aos casos previstos nos incisos I a V do referido artigo 74.

O sítio eletrônico oficial do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, a ser presidido por representante indicado pelo Presidente da República, deverá conter, entre outras, informações sobre os editais de credenciamento (Lei 14.133/2021, art. 174, § 2º, III).



Inserem-se entre as principais vantagens do credenciamento a rotatividade entre os credenciados, o acesso permanente a qualquer interessado, a clareza nas informações, a celeridade na contratação e a visibilidade aos princípios da isonomia, legalidade, moralidade, impessoalidade e economicidade (BAHIA, 2016).

De fato, o credenciamento, enquanto procedimento auxiliar das licitações e contratos administrativos, ao permitir o registro dos potenciais prestadores de serviços e fornecedores de bens, contribui para tornar as contratações administrativas mais rápidas, com economia de tempo e de recursos financeiros em favor da Administração Pública.

5 CONCLUSÃO

A Administração Pública Brasileira, objetivando a consecução de suas atividades em prol do bem comum, vale-se de diversos instrumentos, entre os quais a celebração de contratos com terceiras pessoas, físicas ou jurídicas, como se dá em relação às compras, alienações, obras e serviços.

Os contratos celebrados pela Administração Pública, como previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, devem obrigatoriamente ser precedidos de licitação, exceto nas hipóteses previstas legalmente.

As Leis 8.666/1993, 10.50/2002 e 12.462/2011, que disciplinaram as licitações e contratos administrativos nas últimas décadas, com o passar dos anos mostraram-se insuficientes para a preservação do interesse público, dos interesses da coletividade e dos interesses da própria Administração Pública, destacando-se entre as críticas doutrinárias o excesso de burocracia, a ausência de transparência, o excesso de proceduralização, a falta de efetividade e o risco à segurança jurídica.

A Lei 14.133/2021, novo marco legal das licitações e contratos administrativos no Brasil, consolidou em texto único as disposições normativas anteriormente existentes sobre o tema das licitações e contratos administrativos, com a revogação, após decorridos dois anos de sua publicação oficial, publicação que se verificou em 1º de abril de 2021, da Lei 8.666/1993, da Lei 10.520/2002 e arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/2011.

Estão previstas como modalidades licitatórias no âmbito da Lei 14.133/2021, o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo (art. 28, I a V).

Além das modalidades licitatórias antes referidas, a Lei 14.133/2021 também tratou dos denominados procedimentos auxiliares das licitações e contratações administrativas,



especificamente do credenciamento, da pré-qualificação, do procedimento de manifestação de interesse, do sistema de registro de preços e do registro cadastral (art. 78, I a V).

O credenciamento corresponde ao processo administrativo de chamamento público, em que a Administração convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, desde que preenchidos os requisitos necessários, sejam credenciados no órgão ou na entidade pública para executar o objeto quando convocados.

Legalmente, o credenciamento pode ser utilizado nas hipóteses de contratação paralela e não excludente, contratação com seleção a critério de terceiros e contratação em mercados fluidos (Lei 14.133/2021, art. 79, I a III).

Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as regras previstas no art. 79, parágrafo único, incisos I a VI da Lei 14.133/2021.

Entre outras características, o credenciamento permite número ilimitado de credenciados, exige tratamento igualitário entre os participantes e a permanente possibilidade de inclusão de novos credenciados.

O inciso IV do art. 74 da Lei 14.133/2021 permite a contratação direta no caso de credenciamento, ou seja, o texto legal estatui que a licitação será inexigível nos casos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento.

Entre as vantagens do credenciamento podem ser citados a rotatividade entre os credenciados, o acesso permanente a qualquer interessado, a clareza nas informações, a transparência do processo, a simplificação do procedimento, a celeridade na contratação e a economia financeira em favor da Administração Pública.

Tem-se, em conclusão, que o credenciamento, como espécie de procedimento auxiliar das licitações e contratações administrativas, constitui importante instrumento para a transparência, celeridade, simplificação e efetividade do processo de licitação disciplinado pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/2021.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.



BAHIA. Secretaria da Educação. **Sistemática de execução de processo** – credenciamento para fornecimento de gêneros alimentícios – alimentação escolar. Salvador: Secretaria da Educação/Subsecretaria/CMO, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 set. 2021

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 2.668-PE. Relator Ministro Demócrito Reinaldo. Brasília: **DJ**, 28 mar. 1994, p. 6.292.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.747.636-PR. Relator Ministro Gurgel de Faria. Brasília: **DJe**, 9 dez. 2019a. Disponível em: [javascript:inteiro_teor\('/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801433466&dt_publicacao=09/12/2019'\)](javascript:inteiro_teor('/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801433466&dt_publicacao=09/12/2019')). Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento n. 42.854-GB, Relator Ministro Aliomar Baleeiro. Brasília: **DJ**, 28 jun. 1968, p. 73.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, a. 52, n. 212, 5 nov. 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6E3876A3016E3BF79C105055&inline=1>. Acesso em: 3 set. 2021.

COSTA, Felipe Bruno Calheiros. A figura do credenciamento. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa Carvalho et al (Coords.). **Novo direito das licitações e contratos administrativos: de acordo com a Lei 14.133/2021 (nova lei de licitações)**. Curitiba: Juruá, 2021, p. 111-119.

DALLARI, Adilson Abreu. Credenciamento. **Revista Eletrônica do Direito do Estado – REDE**, Salvador, n. 5, p. 15-16, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=84>. Acesso em: 4 set. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GUTERRES, Thiago. **A nova lei de licitações: Lei n. 14.133 de 1º de abril de 2021**. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Escola%20de%20Contas%20Prof.%20Severino%20Lopes%20de%20Oliveira/ThiagoGuterresEbook2.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

HEINEN, Juliano. Sistema de registro de preços na nova lei de licitações. **Observatório da Nova Lei de Licitações – ONLL**. Publ. 12 fev. 2020. Disponível em:



- <http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/02/12/sistema-de-registro-de-precos-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em 25 abr. 2021.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Modalidades de licitação e procedimentos auxiliares – Capítulo 6. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. Zênite Editora, 2021, p. 68-79. E-book. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/12/Nova-Lei-de-Licitac%CC%A7o%CC%83es-e-Contratos-Administrativos.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.
- MARTINS, Lucila Varejão Dias; ALENCAR, Eliane Gaia Alencar. **Nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei n. 14.133/21)**. Recife: Procuradoria-Geral de Justiça, 2021.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A nova lei de licitações, credenciamento e *e-marketplace*: o *turning point* da inovação nas compras públicas. 2020. Disponível em: <https://www.olicitante.com.br/e-marketplace-turning-point-inovacao-compras-publicas>. Acesso em: 2 set. 2021.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- OLIVEIRA, Rafael Sérgio. 10 tópicos mais relevantes do projeto da nova Lei de Licitação e Contrato. 18 fev. 2020. **Observatório da Nova Lei de Licitações – ONLL**. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/12/18/10-topicos-mais-relevantes-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacao-e-contrato/>. Acesso em 3 set. 2021.
- REMEDIÓ, José Antonio. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.



REMEDIOS, José Antonio. Lei de licitações e contratos administrativos (Lei 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 7, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2021.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O regime diferenciado de licitações e contratos administrativos para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. **Revista Síntese Direito Administrativo**, n. 69, p. 9-52, set. 2011.

SANTOS, Marcello Leite dos. **Licitações:** as legislações pertinentes e Projeto de Lei n. 6814/2017. 2019. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/13958/6fac64fb1baf5b6e872c968984b737be.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.