



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

**PROCESSO Nº:** 1102395  
**NATUREZA:** Denúncia  
**ÓRGÃO/ENTIDADE:** Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental do Norte de Minas – CODANORTE.  
**DENUNCIANTE:** RJ Gestão em Negócios LTDA- ME  
**ANO REF.:** 2021  
**REEXAME**

## **I – DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO**

Tratam os autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada por RJ Gestão em Negócios LTDA-ME, em face do Processo Licitatório n. 027/2021 - Inexigibilidade n. 005/2021 - Credenciamento n. 004/2021, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas - CODANORTE, cujo objeto é o “credenciamento de pessoas jurídicas para prestação de serviços de assessoria tributária objetivando o aumento das receitas municipais nos seguintes índices: patrimônio cultural, ICMS esporte, VAF, índice da educação, produção de alimentos e outros índices oriundos da Lei nº 13.803/2000 (Lei Robin Hood), para atender aos municípios consorciados ao CODANORTE, no valor mensal de R\$5.800,00 (cinco mil e oitocentos reais) e valor total de R\$4.176.000,00 (quatro milhões, cento e setenta e seis mil reais)”.

## **II – DO RELATÓRIO**

Autuados os autos como denúncia e distribuídos ao Conselheiro Hamilton Coelho, em 07/07/2021, foi indeferido o pedido liminar e determinado o encaminhamento dos autos ao órgão técnico para análise (peça 5).

O órgão técnico apresentou suas considerações acerca do processo licitatório n. 027/2021, concluindo pela procedência da denúncia, no que se refere ao descabimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

do credenciamento para a contratação analisada e, em decorrência da má utilização desse instituto, à irregularidade na fixação dos preços.

Em sequência, após o parecer do Ministério Público (peça n. 15), o relator determinou a citação dos Srs. Eduardo Rabelo Fonseca, Presidente da Codanorte, Enilson Francisco dos Santos, Secretário Executivo da Codanorte, e Ingrid Rodrigues Martins, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para acostarem defesa e documentos que julgarem pertinentes acerca dos fatos apontados (peça 16).

Em cumprimento à referida determinação, os responsáveis apresentaram os documentos de peças 23/28.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados para a Unidade Técnica para análise da defesa.

É o relatório.

### **III – DA ANÁLISE DA DEFESA**

#### **III.1- Descabimento do credenciamento para a contratação analisada.**

Inicialmente, sustentam os defendentes que a Unidade Técnica, em sua análise inicial, buscou subsídios na Lei 14.133/2021, sendo que o procedimento de credenciamento foi formalizado sob a égide da Lei 8.666/93.

Asseveram que na Lei 8.666/93 não existe qualquer menção quanto ao credenciamento, nem mesmo quanto ao período em que o procedimento deverá ficar em aberto para receber novos interessados. Assim, ressaltam que qualquer aplicação da Lei 14.133/2021, ainda que análoga, deverá ser rechaçada nos termos do art. 191 da referida lei.

Ato contínuo, apresentam conceitos doutrinários sobre o credenciamento, bem como jurisprudências nas quais foi reconhecida a possibilidade de sua utilização. Ressaltam, ainda, que a denunciada cumpriu todos os requisitos para a utilização do credenciamento.

Alegam que o fato de no edital constar a palavra “vencedora” não desautoriza a formalização de credenciamento, já que, não altera o contexto da contratação e no caso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

em estudo, todas as empresas que cumprirem as exigências legais de habilitação são de fato chamadas vencedoras.

Sustentam que “a inviabilidade de competição no presente caso, se dá pelo fato de que, todos que se inscreverem e atenderem às exigências de habilitação, serão contratados”.

Concluem, por fim, pela improcedência do apontamento, sob o argumento de que a análise técnica está totalmente dissociada da legislação, doutrina e jurisprudência.

**Análise:**

Em que pese a argumentação supracitada, é oportuno destacar que o instituto do credenciamento não possui previsão expressa na Lei n. 8.666/93, porém a sua utilização já era aceita pela doutrina e jurisprudência.

A Lei nº 14.133/2021, chamada “Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC” positivou a utilização do credenciamento, sendo citada no relatório de análise inicial (peça 13) apenas como reforço argumentativo, a fim de possibilitar o esclarecimento de determinados institutos jurídicos, já construídos pela doutrina e jurisprudência, sob a égide da Lei n. 8.666/93.

Nesse sentido, cita-se trecho do relatório:

Sobre o tema, apesar de o edital ter sido deflagrado sob a égide da Lei 8.666/93, tem-se admitida a utilização da Lei 14.133/21 **a título hermenêutico, a fim de se dar a melhor interpretação a determinados institutos jurídicos.** Nessa esteira, invoca-se o art. 79 da Nova Lei de Licitações e Contratos, para definir as situações em que o credenciamento pode ser utilizado(...) (grifo nosso)

Desse modo, a utilização de conceitos positivados na Lei n. 14.133/2021, mas já amplamente aceitos pela doutrina e jurisprudência, não acarreta qualquer prejuízo aos defendentes, mantendo-se a irregularidade do apontamento em análise, uma vez que os fundamentos utilizados anteriormente permanecem inalterados, como se irá demonstrar.

Nesse sentido, o relatório inicial não visou à aplicação da Lei n. 14.133/2021. Pelo contrário. Da leitura do documento de peça 13, verifica-se ampla fundamentação na legislação vigente à época, bem como em doutrina da Consultoria Zênite (2015) e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

jurisprudência deste Tribunal (2020). Conclui-se, portanto, que não se buscou a aplicação da Nova Lei de Licitação, nem mesmo por analogia. Foram trazidas suas disposições tão somente a título hermenêutico, como explicado acima.

Da análise dos autos, observa-se que, o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas deflagrou o edital de Inexigibilidade n. 005/2021 para credenciamento de pessoas jurídicas para prestação de serviços de assessoria tributária objetivando o aumento das receitas municipais.

Assim sendo, importante repetir o esclarecimento feito pela Consultoria Zênite, já mencionado na análise inicial:

O credenciamento é sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados.

**Essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público.**

Assim, se não é possível limitar o número exato de contratados necessários, mas há a necessidade de contratar todos os interessados, não é possível estabelecer competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública. A licitação, portanto, é inexigível. A inviabilidade de competição elimina a possibilidade de promover processo de licitação pública. Ora, um dos elementos indispensáveis para a imposição do dever de licitar é justamente a competitividade. Tanto é assim que o caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93 estabelece que “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. (grifo nosso)

Sobre a utilização do credenciamento, a jurisprudência do TCU manifestou-se da seguinte forma:

Contratação Direta. Inexigibilidade Credenciamento. 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.** (Acórdão 3567/2014Plenário - Representação, Revisor Ministro Benjamin Zymler) (grifo nosso)

Esclareça-se, aqui, que esta Unidade Técnica não desconhece a possibilidade de utilização do instituto do credenciamento. Todavia, enfatiza que, para ser possível a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

regular utilização de tal instituto, além da inviabilidade de competição, deve ser verificada a necessidade de múltiplas contratações, uma vez que, nos termos do precedente acima “adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços”.

No que tange à necessidade de múltiplas contratações, importante mencionar, ainda, o seguinte julgado do TCU:

Licitação. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Legitimidade. Requisito.

O credenciamento é legítimo quando a administração **planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e predefinidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que outras alternativas para atendimento das finalidades almejadas**, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital. Acórdão 2977/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira)

Nesse sentido, para que se possa utilizar o instituto do credenciamento deve-se considerar as características e particularidades do objeto, de modo a justificar a impossibilidade de competição entre as empresas, bem como a vantajosidade de múltiplas contratações do mesmo serviço para a administração pública.

Ora, conforme já informado na análise inicial, a prestação de serviços de assessoria tributária não justifica a contratação da maior rede possível de prestadores de serviços. O que se verifica, na verdade, é que o objeto em destaque sequer pode ser considerado comum, não sendo demonstrada a necessidade de múltiplas contratações a justificar a utilização do credenciamento.

Ressalta-se, ainda, que à fl. 7 da peça de defesa, os denunciados argumentam que “a inviabilidade de competição no caso em estudo, se dá pelo fato de que, todos que se inscreverem e atenderem às exigências de habilitação, serão contratados”. Não demonstraram, porém, a justificativa pela qual a Administração necessita de diversos prestadores de serviços de assessoria tributária.

Portanto, considerando que o credenciamento decorre da necessidade de se contratar todo o universo de interessados que preenchem os requisitos do edital,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

considerando ainda que os defendentes não apresentaram nenhum elemento que comprovasse a necessidade de inúmeros contratados prestando o serviço de assessoria tributária, esta Unidade Técnica ratifica o entendimento esposado no relatório técnico inicial de peça n. 13.

### **III.2- Da estimativa de preços.**

Segundo os defendentes, o Consórcio agiu da forma indicada pela legislação vigente, uma vez que efetuou a coleta de orçamentos e optou para indicar como preço da contratação o menor valor apurado mediante coleta de orçamentos.

Ressaltam, ainda, que “a contratação é efetuada entre o Consórcio e os Credenciados, porém, serão formalizados Contratos de Programa com os municípios, ou seja, o Município não formaliza contratação diretamente com o Credenciado.”

Além disso, afirmam que “o contrato formalizado entre o Consórcio e os Credenciados, será de 12(doze) meses, mas a contratação entre o Consórcio e os municípios será sempre formalizado de acordo com a conveniência dos entes consorciados.”

Nesse sentido, alegam que “os serviços que vierem a ser efetuados em Montes Claros, poderão ser pelo período de 12(doze) meses, e com o município de Catuti, poderá ser por prazo inferior, até mesmo porque os serviços do município de Catuti são em quantidades menores que os serviços do município de Montes Claros.”

Assim, reiteram que “a contratação com os Credenciados é feita com o CODANORTE pelo período de 12(doze) meses e não diretamente com os municípios consorciados, uma vez que, a contratação com estes entes consorciados é feita entre o Consórcio e cada município, mediante formalização de Contratos de Programa.”

Por fim, requerem que a denúncia seja julgada totalmente improcedente.

### **Análise:**

Conforme ressaltado pelos defendentes, a contratação do credenciado é efetuada pelo Consórcio e não pelos Municípios. Realizada a contratação entre o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Consórcio e os credenciados, são formalizados Contratos de Programa entre o Codanorte e os entes municipais consorciados, de acordo com a conveniência destes.

Assim dispõe o item 5.4 do edital:

5- DO PAGAMENTO

(...)

5.4 – A despesa com a realização dos serviços, objeto do presente Edital **correrá pelas seguintes dotações orçamentárias do CODANORTE (...)**

Portanto, cada ente consorciado poderá utilizar do serviço de assessoria tributária, mediante adesão ao termo de credenciamento, de acordo com a sua necessidade local e pelo tempo que lhe for conveniente, não havendo, portanto, desproporcionalidade nos valores a serem pagos.

Além disso, considerando a informação de que o Consórcio optou por indicar o menor valor apurado mediante coleta de orçamentos, esta Unidade Técnica entende que as razões apresentadas pelos defendentes são suficientes para afastar a irregularidade apontada.

#### IV- DA CONCLUSÃO

Após análise das razões de defesa apresentadas, referente ao Processo Licitatório n. 027/2021, Inexigibilidade de Licitação n. 005/2021, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✓ Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelos defendentes quanto ao seguinte apontamento:

- Descabimento do credenciamento para a contratação analisada

✓ Pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas pelos defendentes quanto ao seguinte apontamento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- Da estimativa de preços

À consideração superior,

DCEM/1ªCFM, 14 de setembro de 2022.

**Aline Lopes Leão**

Analista de Controle Externo – TC – 3375-5