



**Processo:** 1144882  
**Natureza:** CONSULTA  
**Consulente:** Bráulio Lopes de Assis  
**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Santa Bárbara  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

## I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por Braulio Lopes de Assis, procurador-geral do Município de Santa Bárbara, nos seguintes termos:

- É possível a utilização concomitante entre Registro de Preços e Credenciamento, conforme pode-se depreender da análise do art. 82, §6º e art.74, IV da Lei 14.133/2021?
- No credenciamento é obrigatória a previsão de quantos bens/serviços poderão ser contratados? Caso obrigatória, a não utilização de dos serviços inicialmente previstos, traria direito à indenização para os eventuais credenciados?
- Caso seja possível a utilização concomitante, conforme questionamento anterior, qualquer previsão em Decreto, acerca da utilização de Registro de Preços cumulada com Credenciamento é passível de utilização?<sup>1</sup>

A consulta foi distribuída ao conselheiro substituto Telmo Passareli, que determinou o encaminhamento dos autos a esta [Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência](#) para adoção das medidas cabíveis, nos termos do disposto no § 2º do art. 210-B do [Regimento Interno](#).

## II. HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

### 1. É possível a utilização concomitante do Sistema de Registro de Preços e do Credenciamento, conforme pode-se depreender da análise do art. 82, §6º, e do art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021?<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A título de fundamentação, em sede de [documentação complementar](#), esclareceu o consulente quanto aos questionamentos:

O art. 82, §6º da Lei 14.133/2021 dispõe sobre a possibilidade de utilização do Registro de preços junto a contratações diretas através de inexigibilidade ou dispensa.

Dentre as situações de inexigibilidade previstas no art.74 da Lei 14.133/2021, existe a possibilidade de utilização Credenciamento.

Ocorre que, credenciamento e Registro de preços possuem fundamentações diferentes, senão, vejamos:

O credenciamento, segundo dispõe o art. 6.º, XLIII, da nova Lei de Licitações, 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” p.665

Já o Registro de Preços, que não obriga à contratação:

O SRP, na forma prevista no art. 6.º, XLV, da nova Lei de Licitações, é 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” P.672

<sup>2</sup> A título de informação, acerca do tema, cita-se o artigo “Credenciamento X Sistema de Registro de Preços”, de 9 de fevereiro de 2021, disponível em <https://www.blogjml.com.br/?area=artigo&c=8c058f2e8e1fba5d9f12d92ce7200f8>, acesso em 30/5/2022.



**3. Caso seja possível a utilização concomitante, conforme questionamento anterior, qualquer previsão em Decreto, acerca da utilização de Registro de Preços cumulada com Credenciamento é passível de utilização?**

*Ab initio*, registra-se o que dispõem o inciso IV do artigo 74 e o § 6º do artigo 82, ambos da [Lei Federal n. 14.133/2021](#), mencionados pelo consulente:

**Art. 74.** É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

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

---

**Art. 82.** O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Em pesquisa realizada nos sistemas [TCJuris](#) e [MapJuris Consultas](#), nos [informativos de jurisprudência](#) e nos [enunciados de súmula](#), verificou-se que os questionamentos propostos pelo consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foram objeto de deliberação desta Corte de Contas.

Não obstante, oportuno transcrever trecho do Resumo da Tese Reiteradamente Adotada em Resposta à Consulta [862974](#) (31/5/2012)<sup>3</sup> citando fragmento da decisão do Processo Administrativo [604816](#) (18/9/2007)<sup>4</sup>, que julgou irregular a contratação realizada por credenciamento para fornecimento de medicamentos, devendo no caso ter sido utilizado a figura do Sistema de Registro de Preços:

Especificamente no que tange à **obrigatoriedade de realização de licitação, preferencialmente, por meio do Sistema de registro de preços para aquisição de medicamentos com recursos próprios do instituto, os quais serão incorporados ao seu patrimônio, com posterior reembolso por parte do segurado**, cita-se ainda os precedentes do Processo Administrativo n. 604816, datado de 01/08/2006, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, e da Consulta n.[492702](#), datada de 21/10/1998, de relatoria do Conselheiro Fued Dib, respectivamente, cujas redações são as seguintes:

***“In casu, pela análise dos autos, percebe-se a ocorrência de desvirtuamento do sentido infirmado ao instituto do credenciamento, pois fica evidenciada pelas notas fiscais e notas de empenho acostadas aos autos a ocorrência de compra por parte do Instituto da Previdência com posterior reembolso por parte do segurado, caracterizando-se, assim, nada mais do que a figura de uma antecipação de recursos ou mesmo um empréstimo aos segurados. Por demais, ao utilizar recursos próprios para adquirir os medicamentos, o IPSEMB corrompe o instituto do credenciamento, pois este, como já demonstrado, exige a não-intervenção da Administração na escolha do credenciamento, devendo esta ficar a cargo única e exclusivamente do segurado, o que não se afigura no caso.”***

---

<sup>3</sup> Resumo da Tese Reiteradamente Adotada em Resposta à Consulta [862974](#). Relator cons. Mauri Torres. Decisão monocrática publicada no DOC de 31/5/2012.

<sup>4</sup> Processo Administrativo [604816](#). Rel. cons. Antônio Carlos Andrada. Primeira Câmara. Deliberada na sessão do dia 18/9/2007.



Por fim, a título educativo e de orientação, cabe a menção de que, **caso o IPSEMB desejasse adquirir medicamentos para incorporar ao seu patrimônio, deveria utilizar-se da figura do Sistema de registro de preços**, até porque a Lei de Licitações regula esta hipótese expressamente nos incisos I a V e parágrafos do art. 15.

Por demais, **esse é o entendimento albergado por esta Corte de Contas sobre o assunto, consoante a resposta à Consulta de nº 492.702**, formulada pelo Superintendente Geral da FUNED, da relatoria do Conselheiro Fued Dib, por unanimidade, em Sessão Plenária do dia 21/10/98.

Diante do exposto **julgo irregular a contratação.**” (grifos nossos)

“**A Fundação Ezequiel Dias, como entidade pública estadual de pesquisa e análise científica, com autonomia administrativa e financeira, tem como fonte de recursos, além daqueles orçamentariamente previstos, outros oriundos das esferas federal e estadual, repassados através de convênios. A demanda contínua de material e de medicamentos necessários àquela Fundação, no exercício diário das relevantes atividades da entidade, faz-nos crer que o melhor sistema para a aquisição de material, gêneros e equipamentos de uso comum da FUNED é o do Registro de Preços, modalidade prevista e regulada no artigo 15, incisos I a V, da Lei 8.666/93.**”

**Impõe-se a modernização do processo de compras pela Administração e recomenda-se o Registro de Preços como forma de agilizar as compras públicas e de possibilitar a aquisição parcelada dos bens de que o Poder Público necessita, a preços previamente selecionados, mediante a modalidade especial de concorrência.**

(...)

No tocante às **vantagens do Sistema de Registro de Preços**, destacamos: - a **economia procedimental**, mediante a realização de **uma única licitação**, evitando-se, assim, a repetição, ao longo do ano, de licitações, nas mais diversas modalidades, demandando inúmeros procedimentos; - **prazo de validade das propostas por até doze meses**, ocorrendo o reajustamento dos preços registrados, de conformidade com as disposições do edital e do ato regulamentar, enquanto que nas licitações rotineiras, as propostas valem por, no máximo, 60 dias; - **desnecessidade de fixação da quantidade física a ser contratada**, que pode ser diferente da real necessidade das atividades e projetos em curso, uma vez que no sistema de registro, o Poder Público, se o quiser, estabelece **previamente as quantidades mínimas e máximas que poderão ser compradas**, conferindo, assim, maior nível de reserva para o suprimento de materiais e serviços.

Finalmente, cumpre registrar que **a aplicabilidade do Registro de Preços é notável quanto a bens uniformes e padronizados**, entendidos como tais aqueles **cujo preço seja o único elemento de comparação, como é o caso de medicamentos**, em que deverão ser observados para a escolha os componentes das fórmulas e não os laboratórios fornecedores, os quais, como se sabe, apresentam os mais variados preços. Cabe anotar, também, que **os produtos medicamentosos exigem seguro e eficiente controle dos seus estoques no almoxarifado, principalmente quanto a estocagem mínima razoável, demanda, distribuição, prazo de validade, segurança, etc. Estes relevantes e indispensáveis procedimentos de controle são difíceis de ser administrados no processo de compra tradicional, em que a Administração se torna responsável pela aquisição dos quantitativos previstos no Edital**, dentro de um determinado cronograma de aquisição, armazenando, não raro, um estoque desnecessário a curto prazo. **Por outro lado, o Registro de Preços permite à Administração adquirir de acordo com a exigência da demanda, exonerando-se, assim, do controle e guarda de estoques vultosos.**” (Grifos do Relator)



Ademais, colaciona-se trecho do parecer exarado em resposta à Consulta [1120108](#) (12/4/2023)<sup>5</sup>, no qual este Tribunal, ao discorrer sobre a adesão à ata de registro de preços, abordou questões relacionadas à regulamentação do referido instituto, incluindo o tratamento conferido pela Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:

O administrativista Marçal Justen Filho conceitua o Sistema de Registro de Preços (SRP), nos seguintes termos:

O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 8.666/1993*. 18ª edição ver., atual. e ampl., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 307)

O § 3º do art. 15 da Lei n.º 8.666/1993 dispõe que o SRP “será regulamentado por decreto”. A referida regulamentação, no âmbito da União, ocorreu mediante a edição do Decreto n.º 7.892/2013, alterado pelo Decreto n.º 8.250/2014, e, no Estado de Minas Gerais, por meio do Decreto Estadual n.º 46.311/2013.

Na Lei n.º 14.133/2021, novel regramento nacional de Licitações e Contratos Administrativos, destinou-se, diferentemente da legislação anterior, seção específica para o SRP, que se encontra disciplinado de forma detalhada nos arts. 82 a 86.

De forma geral, as disposições contidas tanto nas legislações quanto nos regulamentos referenciados são bastante semelhantes, inclusive relativamente à classificação dos partícipes do procedimento, quais sejam:

- **Órgão Gerenciador** - órgão ou entidade da administração pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente. De acordo com o disposto na Lei n.º 14.133/2021, o órgão gerenciador também será responsável por realizar o procedimento público de intenção de registro de preços a fim de possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.
- **Órgão Participante** - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a ata de registro de preços. Conforme se extrai da Lei n.º 14.133/2021, o órgão participante é aquele que, atendendo à intenção de registro de preços realizada pelo Órgão Gerenciador, decide participar da ata de registro de preços.
- **Órgão não participante** - o órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos determinados requisitos formais, faz adesão à ata de registro de preços.

Pois bem! A adesão à ata de registro de preços como órgão não participante, comumente chamado de “carona”, foi deliberada nesta Corte de Contas na sessão plenária de 8/10/2008. Na oportunidade, o Tribunal Pleno, ao apreciar a Consulta n.º [757.978](#), de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, fixou prejulgamento de tese no sentido de que “é lícita a utilização por autarquia municipal do sistema de registro de preços da prefeitura, desde que se obedeça à legislação de regência, notadamente a lei municipal, se houver, e, ainda, aos procedimentos relacionados na fundamentação [...]”.

[...]

<sup>5</sup> Consulta [1120108](#). Rel. cons. subs. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 12/4/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 4/5/2023.



Analogamente à tese supracitada, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes leciona que o “carona” é aquele que, embora não tenha promovido o SRP, nem tenha participado dele em momento próprio, beneficia-se dele, na hipótese de preenchimento dos seguintes requisitos: **a)** comprovação da vantagem do uso da ata de registro de preços; **b)** manifestação do interesse junto ao órgão gerenciador; **c)** consulta ao órgão gerenciador sobre a sua participação; **d)** interesse do fornecedor em atender ao pedido; e **e)** ausência de prejuízo quanto às obrigações anteriormente assumidas pelo fornecedor com os órgãos participantes e gerenciador.

Impende destacar, ainda, que, no art. 86 da Lei n.º 14.133/2021, formalizou-se a figura do “carona”, que embora amplamente aceita ainda era bastante controversa:

**Art. 86.** O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

[...]

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no *caput* deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

Conforme já mencionado alhures, o sistema de registro de preços, sob a égide da Lei n.º 8.666/1993, foi regulamentado pelo Decreto Federal n.º 7.892/2013. No art. 16 do referido Decreto, dispôs-se que:

**Art. 16.** A existência de preços registrados **não obriga a administração a contratar**, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.

Da leitura desse artigo, extrai-se que a vinculação do órgão ou entidade a uma ata de registro de preços não o obriga a contratar o objeto com o vencedor do procedimento licitatório, podendo optar pela realização de nova licitação para contratação de seu objeto de interesse. Nesse diapasão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que:

O objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação. O fato de existir o registro de preços não obriga a Administração Pública a utilizá-lo em todas as contratações; se preferir, poderá utilizar outros meios previstos na Lei de Licitações, hipótese em que será assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições com outros possíveis interessados (art. 15, § 4º, da Lei n.º 8.666/93). (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª edição, São Paulo: Atlas S.A, 2014. p. 444)

Frise-se, todavia, que, na hipótese de realização de novo procedimento licitatório em que as condições propostas para prestação do objeto sejam iguais àquelas estabelecidas pelo vencedor da ata de registro de preços, dar-se-á preferência ao segundo, consoante preceituado no susodito art. 16.

Assim, se considerarmos que o órgão não está obrigado a contratar o objeto por meio da ata registrada, sendo-lhe facultada a contratação por meio de procedimento licitatório superveniente, indubitavelmente poderia ser-lhe facultada a contratação desse objeto por meio de adesão à outra ata mais favorável.



Por óbvio, tal vantajosidade deverá ser cabalmente demonstrada, não comportando exceções. É dizer, a adesão só será permitida nos casos em que as condições oferecidas sejam verdadeiramente mais atrativas àquelas anteriormente pactuadas, a fim de se atender ao interesse público. Se porventura as condições oferecidas forem equivalentes, o ente deverá contratar por meio da ata de registro de preços previamente celebrada, em cumprimento ao disposto na parte final do art. 16 do Decreto Federal n.º 7.892/2013.

Dessarte, à luz da Lei n.º 8.666/1993 e do aludido Decreto Federal, conclui-se que inexistente óbice à celebração de contrato decorrente de adesão à ata de registro de preços, ainda que existente outra ata de registro de preços celebrada pelo próprio ente.

É de salutar importância destacar, ademais, que no art. 83 da Nova Lei de Licitações e Contratos preceitua-se que a “existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada”.

Já no art. 82, VIII, da Lei n.º 14.133/2021, preceitua-se que o edital de licitação deverá dispor acerca da “vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital”.

No que tange à interpretação do artigo supramencionado, Marçal Justen Filho aponta que o texto legal obstaculizaria a vinculação de um órgão licitante a mais de uma ata de registro de preços concomitantemente, *in litteris*:

A finalidade buscada pelo dispositivo consiste em proibir que a entidade ou órgão sobrevivam mediante a prática da “carona”, promovendo contratações fundadas em diferentes SRPs. **Essa determinação se aplica tanto aos participantes originais como àqueles que não o sejam.**

Portanto, cada entidade ou órgão **está limitado a participar de um único SRP**, relativamente a cada objeto. (grifei) (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p.1168)

Noutra vertente, Joel de Menezes Niebuhr propõe interpretação diversa ao dispositivo, compreendendo que tal vedação se aplica apenas à simultaneidade enquanto órgão gerenciador ou participante, não extensível, pois, ao “carona”:

O inciso VIII do *caput* do artigo 82 da Lei n. 14.133/2021 veda a “participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital”.

O dispositivo supracitado não proíbe que determinado órgão possua ata de registro de preços vigente, na qualidade de gerenciador ou participante, e adira a uma outra ata de registro de preços com o mesmo objeto. **Ocorre que a participação não se confunde com a adesão. O participante, como dito, promove juntamente com o órgão gerenciador a licitação, sendo que a ata de registro de preços é firmada ao seu favor. O aderente apenas contrata com base em ata de registro de preços de que não participa. Logo, a adesão à ata de registro de preços por parte de órgão ou entidade que participe de uma outra ata de registro de preços com o mesmo objeto não é proibida pelo inciso VIII do *caput* do artigo 82 da Lei n. 14.133/2021.**

Relembre-se que o artigo 83 da Lei n. 14.133/2021 não obriga que a Administração contrate com base na ata de registro de preços. Logo, é permitido a órgão ou entidade administrativa preferir não contratar com base na ata de que participa e, se for o caso, promover nova licitação ou até mesmo aderir à ata de terceiro. É preciso, no entanto, que haja justificativa para aderir à ata de registro de preços, o que se robustece nas hipóteses em que o órgão ou entidade que pretende a adesão participa de ata de registro de preços com o mesmo objeto. Embora possa haver outras justificativas, a mais frequente e legítima é que a ata que se pretende aderir apresenta condições mais



vantajosas do que a ata do próprio órgão ou entidade, sendo que o fornecedor desta não concordou em reduzir o seu preço. (destaquei) (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 41-42)

Com efeito, a leitura do art. 82, VIII, em sua literalidade, permite a interpretação formulada pelo administrativista Joel de Menezes Niebuhr, visto que a expressão “participante” tem intelecção própria na novel legislação e no âmbito do Sistema de Registro de Preços. Não se está a invocar, portanto, o sentido semântico da palavra – “que ou aquele que participa” -, mas sim o conceito técnico-jurídico inserto no art. 6º, XLVIII, da Lei n.º 14.133/2021, segundo o qual são órgãos ou entidades participantes aqueles que “participam dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços.”

Depreende-se, pois, que a norma não faz menção aos órgãos e entidades não participantes, ou seja, àqueles que não tenham participado dos procedimentos iniciais da licitação e que, por isso, não integram a ata de registro de preços, mas que tenham aderido a ela posteriormente.

É consabido que a leitura do texto legal deve se dar de forma integrada. Assim, ao se combinar a exegese acima esposada com a redação do já mencionado art. 83, reputo, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, que não faria sentido que fosse oportunizada à Administração a realização de novo procedimento licitatório, vedando-lhe, em contrapartida, a adesão a outra ata mais favorável do que aquela previamente celebrada.

Nessa ordem de ideias, conclui-se que a teor do novo digesto licitatório, também não há óbice à celebração de contrato decorrente da adesão de órgão à ata de registro de preços diversa àquela por ele celebrada, ainda que haja identidade entre os objetos. (Grifos do Relator)

Sobre a utilização do credenciamento, cita-se, a título de informação, excerto da Consulta [812006](#) (30/3/2011)<sup>6</sup>, respondida em conformidade com a Lei 8.666/1993, *in verbis*:

No mérito respondo a consulta nos termos do bem lançado parecer do douto Auditor Licurgo Mourão, *in verbis*:

A despeito de não possuir consolidada previsão normativa, o credenciamento é amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência pátrias como hipótese especial de inexigibilidade de licitação. [...]

O referido instituto é aplicável aos casos em que a garantia do interesse público se efetiva por meio da contratação pela Administração Pública de todos os interessados no objeto licitado, desde que cumpram condições previamente estipuladas no instrumento convocatório. Nesse cenário, o credenciamento se configura em hipótese de inexigibilidade de certame licitatório por ser inviável a competição entre os interessados, já que não há uma relação de exclusão entre esses, pois todos os habilitados serão credenciados. Dessa forma, a respeito do conceito do credenciamento, Adilson Abreu Dallari<sup>7</sup> afirma que:

**Credenciamento** é 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** [...]. (Grifos nossos).

<sup>6</sup> Consulta [812006](#). Rel. cons. Elmo Braz. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 30/3/2011.

<sup>7</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Credenciamento. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 5, jan./fev./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 12 de jan. de 2010.



Ainda no que toca à definição do credenciamento, o então Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Jacoby Fernandes, em voto proferido no âmbito do processo 1.315/93 daquela Corte, asseverou o seguinte:

**Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do credenciamento, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando** para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento. (Grifos nossos).

Mister notar que essa peculiar modalidade de inexigibilidade do certame licitatório se insere no contexto da reforma gerencial da Administração Pública, visando à desburocratização do aparato estatal. Nessa esteira, Sônia Tanaka<sup>8</sup> aduz que:

**A vantagem do referido sistema é justamente essa: após a avaliação de toda a documentação encaminhada pelos interessados, estes restarão credenciados junto à Administração Pública, que poderá, a qualquer momento e independentemente de qualquer outro procedimento, contratá-los para a prestação dos serviços que se fizerem necessários,** observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório, inclusive o preço. (Grifos nossos).

Ao lado de outros institutos como a concessão, a permissão e a autorização, o credenciamento consiste em um mecanismo que viabiliza a atuação do Estado de modo mais dinâmico e eficiente. Sendo inegável a relevância pragmática desses institutos, importa destacar, consoante leciona Hely Lopes Meirelles<sup>9</sup>, que *a possibilidade de execução indireta depende, entretanto, da natureza do serviço, pois alguns existem que não admitem substituição do executor, como, p. ex., os de polícia, e para outros a própria outorga ou delegação proíbe o transpasse da execução.*

Destarte, há verdadeira terceirização do serviço público através do sistema de credenciamento. Portanto, cabe cautela em sua utilização, sob pena de se violar preceitos constitucionais, mormente no que toca à obrigatoriedade de prévio concurso público para investidura em cargos e empregos públicos, [...].

Por fim, pertinente mencionar que o [Informativo de Jurisprudência n. 250 desta Corte](#) trouxe uma edição especial sobre a Lei de Licitações n. 14.133/2021 citando, inclusive, ementas e excertos de acórdãos sobre credenciamento e sistema de registro de preços.

## **2. No credenciamento é obrigatória a previsão de quantos bens/serviços poderão ser contratados? Caso obrigatória, a não utilização dos serviços inicialmente previstos traria direito à indenização para os eventuais credenciados?**

Após pesquisa realizada nos sistemas [TCJuris](#) e [MapJuris Consultas](#), nos [informativos de jurisprudência](#) e nos [enunciados de súmula](#), verificou-se que o questionamento proposto pelo consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foi objeto de deliberação desta Corte de Contas.

### **III. DA REFORMA OU REVOGAÇÃO DE TESE**

Em decorrência do caráter normativo insito às consultas, o parágrafo único do art. 210-A do

<sup>8</sup> TANAKA, Sônia Y. K. BLC, n. 1/5/2003, p. 336.

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 333.



[Regimento Interno](#) estabelece que “considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, devendo o parecer conter expressa remissão às consultas anteriores”, que tiverem seu entendimento reformado ou revogado, de forma a salvaguardar os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, corolários do Estado Democrático de Direito<sup>10</sup>.

Tal obrigatoriedade encontra respaldo na legislação pátria, como se depreende da [Lei n. 13.105/2015](#) (Código de Processo Civil) e da [Lei n. 13.655/2018](#) (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb).

O [Código de Processo Civil](#), em seu artigo 926, estabelece que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Nesse diapasão, os arts. 927, § 5º, e 979 do CPC estabelecem que:

[Art. 927](#). Os juízes e os tribunais observarão:

[...]

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

---

[Art. 979](#). A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.

§ 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterà, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário.

Desse modo, os tribunais de contas, assim como os tribunais que compõem o Poder Judiciário, devem zelar pela coerência das suas próprias decisões, superando-as, por óbvio, sempre que houver modificação de entendimento e não olvidando de tratar de forma expressa esta ocorrência.

Já a [Lindb](#), com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público, reforça o dever das autoridades públicas atuarem nesse sentido, conforme se deduz do disposto em seu [art. 30](#), que dispõe que as “*autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas*”. (Grifos nossos)

A segurança jurídica está intrinsecamente ligada à estabilidade, à previsibilidade das consequências jurídicas, à segurança de orientação e à realização do direito, cabendo ao poder público proteger a confiança do cidadão no tocante às consequências de suas ações e dos efeitos dos atos do Estado.

Sendo assim, caso alguma tese fixada em consulta anterior seja reformada ou revogada, **importante que tal revogação ou reforma conste expressamente no parecer exarado em resposta à presente**

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, o [art. 9º da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998](#), preceitua que “a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”.



**consulta**, a fim de se garantir a melhor orientação à consulente e demais jurisdicionados desta Corte<sup>11</sup>.

#### IV. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, verifica-se que este egrégio Tribunal de Contas **não possui deliberações em tese** que tenham enfrentado, **de forma direta e objetiva**, questionamentos **nos exatos termos** ora suscitados pela consulente.

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta [coordenadoria](#) não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre as questões suscitadas e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 31 de maio de 2023.

Cláudia de Carvalho Picinin  
Analista de Controle Externo – TC 1497-1

Gabriela de Moura e Castro Guerra  
Coordenadora – TC 3247-3

*(assinado digitalmente)*

---

<sup>11</sup> Na elaboração deste relatório foram mencionadas as consultas respondidas [1120108](#) (12/4/2023), [812006](#) (30/3/2011), [492702](#) (21/10/1998) e [757978](#) (8/10/2008), bem como o Resumo da Tese Reiteradamente Adotada em Resposta à Consulta [862974](#) (31/5/2012).