



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

**Processo n.:** 1144882  
**Natureza:** Consulta  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Santa Bárbara  
**Exercício:** 2023  
**Consulente:** Bráulio Lopes de Assis – Procurador-Geral do Município de Santa Bárbara

## I – DA CONSULTA

Tratam os autos de consulta enviada pelo Senhor Bráulio Lopes de Assis, Procurador-Geral do Município de Santa Bárbara, por meio do e-Consulta – Sistema de Consulta Eletrônica do Tribunal de Contas de Minas Gerais. O consulente submeteu à apreciação desta Corte de Contas os seguintes questionamentos (peça n. 6 do SGAP):

- 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?

Em 18/05/2023, a consulta foi autuada e, na mesma data, após distribuição, submetida à relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli (peça n. 7 do SGAP).

O Conselheiro Relator encaminhou os autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para a elaboração de relatório técnico, com fulcro no § 2º, do art. 210-B do Regimento Interno do Tribunal de Contas (peça n. 8 do SGAP).

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, por sua vez, manifestou-se nos autos, concluindo que “(...) os questionamentos propostos pelo consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foram objeto de deliberação desta Corte de Contas” (peça n. 9 do SGAP).



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

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à Unidade Técnica para a elaboração de relatório técnico.

## **II – DA MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA**

Antes de se proceder à análise da matéria relativa aos questionamentos do consulente, deve-se pontuar que na edição do Diário Oficial de Contas de 06 de junho de 2023, foi publicada a Portaria n. 50/PRES./2023, a qual instituiu grupo de trabalho que tem como objetivo proporcionar subsídios ao exame de consultas que versem sobre a Lei n. 14.133/2021. Confira-se a redação do artigo 1º da citada portaria:

Art. 1º Instituir grupo de trabalho para oferecer subsídios ao exame de consultas sobre questões relativas à Lei nº 14.133, de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quando solicitada pelo relator do processo a manifestação da unidade técnica.

Diante disso, o relatório da Unidade Técnica será produzido pelos membros do grupo de trabalho instituído pela Portaria n. 50/PRES./2023.

Feita essa consideração preliminar, passa-se à análise da matéria da consulta propriamente dita.

### **1) 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?**

Antes de tudo, é fundamental obter uma compreensão adequada sobre o sistema de registro de preços, a fim de distingui-lo do instituto do credenciamento. Nesse contexto, cumpre mencionar a definição apresentada pelo inciso XLV do art. 6º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021). Confira-se:

XLV - sistema de registro de preços: 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;



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

Vale registrar que tanto o sistema de registro de preços quanto o credenciamento foram previstos na Lei n. 14.133/2021 como espécies de procedimentos auxiliares das licitações e contratações. Veja-se:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

- I - credenciamento;
- II - pré-qualificação;
- III - procedimento de manifestação de interesse;
- IV - sistema de registro de preços;
- V - registro cadastral. (Grifos nossos)

Desse modo, tem-se que o sistema de registro de preços é um procedimento auxiliar utilizado pela Administração Pública com o objetivo de oferecer um catálogo de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

A propósito, destacam-se os ensinamentos de Joel de Menezes Niebuhr:

É importante destacar que registro de preços não é modalidade de licitação. As modalidades são as do artigo 28 da Lei n. 14.133/2021: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. O registro de preços não se confunde com elas. Para promover registro de preços é necessário, em regra, que se proceda à licitação, de acordo com as modalidades estabelecidas na Lei n. 14.133/2021.

A rigor, o registro de preços abrange três etapas fundamentais: licitação ou processo de contratação direta, ata de registro de preços e contrato. **Primeiro, lança-se a licitação ou processo de contratação direta que se constitui no processo de seleção do futuro fornecedor.** Concluída a licitação ou o processo de contratação direta, o vencedor dela é convocado para assinar a ata de registro de preços, documento unilateral em que ele assume perante a Administração a obrigação de prestar o objeto licitado de acordo com a necessidade dela, dentro do prazo de validade da ata de registro de preços, que é de, no máximo, um ano prorrogável por igual período, e dentro do quantitativo definido no edital de licitação. A Administração, até esse momento, não assume obrigação alguma para com o fornecedor. Depois de assinada a ata de registro de preços, se a Administração quiser, o fornecedor é convocado para firmar contrato, quantos forem necessários, de acordo com as necessidades e as demandas dela.

Logo, o registro de preços é o conjunto que abrange essas três etapas: seleção, ata de registro de preços e contrato. Trata-se de instrumento para que a Administração gerencie as suas demandas, na medida em que a contratação ocorre de acordo com elas.

Há outras especificidades tocantes ao registro de preços. Sem embargo, pode-se afirmar que, em linha geral, esses são os seus traços mais marcantes. Em razão deles, propõe-se o seguinte conceito para o registro de preços: **instrumento por meio do qual o selecionado em processo de licitação ou contratação direta assina ata de registro de preços, comprometendo-se a**



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

**oferecer o objeto licitado de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade e do prazo prefixados no edital.** (Grifos nossos). (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Editora: Fórum: Belo Horizonte, 5ª ed., 2022. p. 868/869)

Constata-se que o sistema de registro de preços se inicia com a licitação ou contratação direta, por meio da qual é formalizada uma ata, na qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, junto à Administração para contratações futuras, assumindo o vencedor o compromisso de fornecer o produto, prestar o serviço ou realizar as obras, nas condições fixadas na proposta que se sagrou vencedora.

Segundo Marçal Justen Filho:

O SRP resulta de uma licitação. O particular formula uma proposta, obrigando-se a fornecer bens e serviços em condições predeterminadas. Essa proposta vincula o particular. Mas o resultado obtido também vincula o Poder Público. Não é gerada obrigação de contratar, mas o Poder Público está vinculado pelos termos do resultado da licitação. Deve respeitar as condições ali previstas e assume uma pluralidade de obrigações. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021* – São Paulo, 2021, p. 1160)

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14/133/2021) permite a utilização do sistema de registro de preços, na forma de regulamento, 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. De acordo com Cristiana Fortini e Tatiana Camarão, “esse procedimento não é novo, pois a Medida Provisória nº 951, editada para atender a situação pandêmica da COVID-19, já o havia previsto.”<sup>1</sup>

Para melhor compreensão, confira-se a redação da Nova Lei:

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.

---

<sup>1</sup> FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Volume 2. Editora: Fórum: Belo Horizonte, 2022, p. 242.



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

Ao discorrer sobre o uso do registro de preços por meio das hipóteses de contratação direta, Joel de Menezes Niebuhr assim se manifestou:

O registro de preços não repele as hipóteses de contratação direta, o que depende, evidentemente, das peculiaridades de cada caso. Suponha-se, por exemplo, fornecedor exclusivo, que a Administração contrate por meio da inexigibilidade de licitação prevista no inciso I do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021. Ora, se a demanda da Administração em relação ao objeto comercializado por este fornecedor exclusivo for frequente e o quantitativo demandado sofrer variações, não há qualquer óbice à formação de ata de registro de preços fundada na inexigibilidade de licitação. O mesmo raciocínio vale para as demais hipóteses de contratação direta, em que a Administração deve avaliar a conveniência e a oportunidade de valer-se de registro de preços. (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Editora: Fórum: Belo Horizonte, 5ª ed., 2022. p. 888)

O credenciamento, por sua vez, embora também seja um procedimento auxiliar das licitações e contratações, nos termos do art. 78 da Lei n. 14.133/2021, não se confunde com o registro de preços.

Segundo o inciso XLIII do artigo 6º da Lei n. 14.133/2021, define-se credenciamento como:

Art. 6º (...)  
XLIII – (...) 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; (...).

Ao dispor sobre a inexigibilidade de licitação, o art. 74 da Nova Lei faz referência direta ao procedimento de credenciamento, nos seguintes termos:

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;

As hipóteses de cabimento do credenciamento estão previstas nos incisos do *caput* do artigo 79 da Lei n. 14.133/2021, quais sejam:



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

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - 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

Percebe-se que as situações previstas na lei para utilização do credenciamento são: a paralela e não excludente; a com seleção a critério de terceiros; e a em mercados fluidos.

De início, já se verifica que enquanto o sistema de registro de preços é um instrumento auxiliar tanto para os casos de licitação, quanto para os casos de contratações diretas, o credenciamento é uma ferramenta voltada a auxiliar exclusivamente situações específicas de inexigibilidade de licitação.

Sobre tais hipóteses, este grupo já teve oportunidade de se manifestar nos autos da Consulta nº 1120202, tendo naquela oportunidade assim explicitado:

Verifica-se, portanto, que no artigo 79 da Lei nº 14.133/2021 o legislador previu expressamente as hipóteses de contratação que autorizam a utilização do credenciamento.

No inciso I, foram previstas as hipóteses de contratação paralela e não-excludente, caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas. Na visão do Professor Marçal Justen Filho, essa seria a hipótese teórica mais evidente de credenciamento, porém que dificilmente ocorre em termos práticos. Nesse caso, a Administração Pública se dispõe a contratar todos aqueles que ofertam o objeto desejado no mercado sob condições de contratação padrão. Suponha-se, por exemplo, que um número limitado de laboratórios brasileiros tenha a capacidade de produzir uma vacina específica de sumo interesse para a saúde da população e que a demanda pelo imunizante seja, inclusive, superior à capacidade de produção dos fornecedores. Diante dessa situação, a Administração Pública poderia optar por instituir um credenciamento de modo que todos os laboratórios que conseguissem produzir as vacinas cumprindo os requisitos previamente estabelecidos seriam contratados e viriam a ser remunerados por um preço único e uniforme previamente estabelecido pelo poder público. Todavia, como ressalta o Professor Marçal Justen Filho, dificilmente se vê essa hipótese ocorrendo na prática. O orçamento público é limitado, bem como, habitualmente, a oferta dos bens e serviços no mercado é superior à demanda apresentada pelos entes públicos, o que, obviamente, enseja a existência de relações de competição entre os agentes econômicos em torno dos contratos a serem firmados com a Administração Pública, impedindo, portanto, a adoção do credenciamento em decorrência da impossibilidade fática de se estabelecer contratações não-excludentes. Por oportuno, confirmam-se as lições do Professor Marçal Justen Filho acerca da hipótese de contratação em apreço:



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

A hipótese teórica mais evidente de credenciamento é contratação de número ilimitado de fornecedores. Essa hipótese é muito incomum, eis que a Administração dispõe de recursos financeiros delimitados e finitos. Como decorrência, a Administração deverá limitar as suas contratações à dimensão dos recursos disponíveis e à satisfação de necessidades existentes num determinado período.

Isso não significa admitir que existiria um universo ilimitado de sujeitos em condições de contratação. A efetiva contratação depende do preenchimento de requisitos mínimos pelos interessados. Tal implica a delimitação do universo de sujeitos em condições de contratação. Portanto, é fundamental que a Administração imponha condições mínimas de cadastramento que lhe assegurem a obtenção de prestações dotadas da qualidade adequada. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 – São Paulo, 2021, p. 1131)

O inciso II do artigo 79 da Lei nº 14.133/2021 previu as hipóteses de contratação em que a seleção dos contratados ocorre a partir de critérios estabelecidos por terceiros, ou seja, ao largo da esfera de atuação da própria Administração Pública. Cumpre ressaltar que as hipóteses previstas nesse inciso são de larga aplicação prática. Com efeito, em diversos municípios espalhados pelo país observa-se que prestadores de serviços na área de saúde são credenciados para prestar atendimento à população, sendo remunerados com base em valores prefixados para cada tipo de procedimento executado. Verifica-se que nesses casos a Administração Pública apenas credencia os eventuais interessados a prestarem os serviços e verifica se estão habilitados para tanto. A escolha quanto ao prestador compete à população que pode optar por ir em um ou outro serviço a partir de critérios que fogem ao controle do poder público. Confira-se a lição do Professor Joel de Menezes Niebuhr a respeito:

O inciso II reconhece o credenciamento nas hipóteses em que a seleção do credenciado dá-se por critérios de terceiros. [...] Ora, pelo menos em regra, a Administração credencia todos os interessados, sem relação de exclusão, nas situações em que a escolha de quais dos credenciados irá executar o objeto do credenciamento depende de critério de terceiro e não da própria Administração. Dizendo de outro modo: se o serviço for prestado diretamente a terceiro e a seleção couber a terceiro e não à Administração, não há relação de exclusão sob a perspectiva da Administração. (NIEBUHR, João Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 222)

Por fim, chega-se ao inciso III do artigo 79 da Lei nº 14.133/2021, o qual prevê as hipóteses de contratação em mercados fluidos, nos quais a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção por meio de procedimento licitatório. A previsão do inciso III se afigura como uma novidade, haja vista que, até então, não se cogitava a utilização do credenciamento de forma ampla para esses casos. Os doutrinadores têm citado como possíveis exemplos dessas hipóteses de contratação os eventuais credenciamentos envolvendo serviços de transporte de passageiros aéreo, rodoviário ou mesmo urbano, em que há uma intensa flutuação dos preços em breve espaço de tempo. (...)



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

Nota-se que as situações previstas nos incisos I e II, pressupõem que, preenchidos os requisitos necessários, todos aqueles interessados em contratar com a Administração Pública sejam efetivamente contratados, não havendo relação de exclusão. Nesse contexto, é inviável a competição entre os interessados, configurando a inexigibilidade de licitação.

O parágrafo único do art. 79 prescreve que os procedimentos de credenciamento devem ser regulamentados, observadas as seguintes regras:

Art. 79 (...)

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá **prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;**

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital. (Grifos nossos)

Depreende-se da leitura dos incisos supracitados, que tanto na hipótese do inciso I, quanto na hipótese do inciso II, o edital de chamamento já deve definir o valor da contratação, valor este que será aplicado em igualdade de condições a todos aqueles particulares interessados em contratar com a Administração Pública.

Observa-se que uma das características do credenciamento é o fato de que a própria Administração Pública que decide o preço que vai pagar, não havendo propostas de preços por parte dos interessados.

No âmbito do sistema de registro de preços, por outro lado, Rodrigo Augusto Lazzari Lahoz ensina que aqueles que “apresentarem a melhor proposta para cada item



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

firmam uma Ata de Registro de Preços junto à Administração Pública para o fornecimento sob demanda, conforme valores e quantidades registrados”.<sup>2</sup>

Seguindo essa linha de raciocínio, não se verifica a possibilidade de utilização simultânea dos dois procedimentos. Ora, no registro de preços são os fornecedores que escolhem o valor que estão dispostos a aceitar. Apenas aqueles que apresentarem a melhor proposta irão firmar uma ata junto à Administração, o que envolve a exclusão dos demais fornecedores, situação que caracteriza certo tipo de disputa. Ademais, o preço registrado em ata vinculará apenas aqueles fornecedores que a assinaram.

Por outro lado, no credenciamento, em regra, a Administração já deve fixar o valor do serviço no edital de chamamento, sendo a todos garantida a mesma remuneração por serviço prestado. Aliás, a ideia do credenciamento é que não haja competição entre os interessados. Nesse sentido, como já ressaltado anteriormente, os particulares interessados não oferecem propostas, cabendo a eles, caso queiram, credenciarem-se junto ao órgão ou entidade, para executar o objeto quando convocados, de acordo com as regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração.

Por fim, diferentemente do que ocorre no registro de preços, no credenciamento a Administração deve permitir o cadastramento permanente de novos interessados (condicionado ao preenchimento das exigências regulamentares).

Nas lições de Joel de Menezes Niebuhr:

O credenciamento é espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços ou executar certos tipos de objeto, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos. (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Editora: Fórum: Belo Horizonte, 5ª ed., 2022. p. 69/70)

No que se refere à hipótese prevista no inciso III do *caput* do art. 79, credenciamento para contratação em mercados fluidos, embora a Administração não

---

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes et al., *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Editora: Zênite. Curitiba, 2ª ed., 2021. p. 133.



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

defina o valor previamente, percebe-se que a própria variação dos preços de mercado revela a incompatibilidade de estabilização do preço em prazos longos. Afinal, foi por essa razão que o legislador estabeleceu que “na hipótese do inciso III do *caput* deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes **no momento da contratação**”. (inciso IV, Parágrafo único, art. 79 da Lei n. 14.133/2021).

Confira-se a lição da Professora Cristiana Fortini e Tatiana Camarão a respeito:

(...) importante registrar que o Sistema de Registro de Preços não funciona bem no mercado volátil, que sofre com aumentos de preços constantes. Em verdade, é preciso ter em mente que esse procedimento auxiliar necessita ser implantado em um panorama econômico estável, com inflação controlada e para produtos sobre os quais não incidem aumentos frequentes de preço. (FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Volume 2. Editora: Fórum: Belo Horizonte, 2022, p. 213)

Ante o exposto, tendo em vista as especificidades do cabimento do credenciamento, esta Unidade Técnica entende pela impossibilidade da utilização concomitante entre os procedimentos de registro de preços e credenciamento.

**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?**

O credenciamento tem uma fase preparatória, na qual a Administração monta o processo e um edital de chamamento de interessados. No instrumento de convocação, a Administração já deve definir o objeto a ser contratado, as condições da futura contratação, os requisitos exigidos dos interessados em contratar com a Administração.

Ao discorrer sobre o procedimento de credenciamento, Rafael Sérgio Lima de Oliveira assim leciona:

O credenciamento passa por toda uma fase preparatória, na qual a Administração deve observar, no que couber, os requisitos do art. 72 da Nova Lei de Licitações.

A etapa externa do instituto se inicia com a publicação do edital de chamamento de interessados em sítio eletrônico oficial. (...)

O instrumento convocatório do credenciamento deve se manter à disposição do público para possibilitar o cadastro permanente de novos interessados. Fato é que no credenciamento não se admite uma limitação do número de credenciados. Um dos requisitos do credenciamento é a possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam as condições



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

exigidas, por isso é indispensável que a possibilidade de um novo pretendente se credenciar esteja aberta durante o lapso em que a Administração precisar do objeto a ser contratado pelo credenciamento.

No instrumento de convocação, a Administração já deve definir o objeto a ser contratado e fixar os padrões representativos das condições necessárias para o interessado ser credenciado (inclusive os critérios de habilitação previstos no art. 62 da NLLCA). Além desses elementos, o instrumento de convocação deve prever os preços que a Administração está disposta a pagar (art. 79, parágrafo único, III). Vale dizer que a fixação do preço no edital de credenciamento não é necessária no caso de o instituto ser utilizado para contratações *em mercados fluídos* (art. 79, caput, III), pois nesse caso o valor da contratação é baseado na cotação vigente no momento da contratação (art. 79, parágrafo único, IV). (FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Volume 2. Editora: Fórum: Belo Horizonte, 2022, p. 181)

O art. 72 da Nova Lei estabelece as diretrizes do processo de contratação de direta, nos seguintes termos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, **termo de referência**, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. (Grifos nossos)

Por sua vez, o inciso XXIII do art. 6º define o termo de referência como “documento necessário para a contratação de bens e serviços”, estabelecendo quais elementos descritivos deverá conter. Confira-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que **deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:**

a) **definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos**, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;



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

- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- (...)

Nota-se, portanto, que a regra geral é que no termo de referência contenha a “definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo (...)”. No entanto, ao dispor especificamente sobre o procedimento de credenciamento em seu art. 79, parágrafo único, a Lei n.14.133/2021 nada mencionou quanto à obrigatoriedade de previsão do quantitativo de bens e serviços a serem contratados, deixando consignado que o credenciamento ainda será objeto de regulamentação, notadamente quanto aos aspectos procedimentais de sua aplicação.

Observa-se que, a depender da hipótese do credenciamento, torna-se inviável estipular um número fixo de bens ou serviços que poderão ser contratados.

A título de exemplo, suponha-se que a Administração credencie todos os laboratórios interessados para realização de exames médicos à população por prazo indeterminado. Nessa hipótese, tem-se que a quantidade de serviços prestados dependerá da demanda da população, que, inclusive poderá requisitar mais um laboratório do que o outro, razão pela qual esta Unidade Técnica entende que não seria obrigatória a previsão da quantidade de bens/serviços a serem contratados, nesse caso.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que as hipóteses de credenciamento abrangem situações em que seria plenamente possível a estimativa de bens/serviços a serem adquiridos pela Administração.

Dessa feita, a conclusão possível que se chega é que não existe uma solução única e predefinida que se aplique a totalidade dos casos. Em outras palavras, a obrigatoriedade da previsão de serviços/bens a serem contratados pode variar de acordo com o tipo específico do processo de credenciamento, a ser analisado no caso concreto, o que se mostra inviável no bojo da análise abstrata que se realiza em sede de consulta.

Por fim, vale lembrar que o credenciamento não é um contrato. Trata-se de um cadastro que pode ou não ser demandado pela Administração. Nesse sentido, a não



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

utilização dos serviços inicialmente previstos não gera direito à indenização para os eventuais credenciados.

A título exemplificativo, cita-se o que dispõe o art. 9º do Decreto n. 18.240/2023, que regulamenta o credenciamento, procedimento auxiliar nas licitações e contratações, no município de Belo Horizonte:

Art. 9º O credenciamento não obriga a administração pública a contratar.

Isso posto, não há garantia ao particular no tocante à contratação, por consequência, não há que se falar em indenização aos particulares credenciados, na hipótese de não serem contratados.

**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?**

Considerando a inviabilidade de utilização conjunta dos procedimentos de registro de preços e do credenciamento, entende-se que a análise de tal questionamento restou prejudicada.

Após essa explanação acerca da matéria objeto da consulta em apreço, no tópico seguinte, esta unidade técnica, fundando-se nas razões expostas, responderá de forma objetiva aos questionamentos endereçados a este Tribunal de Contas pelo consulente.

**III - DA CONCLUSÃO – SUGESTÕES, RECOMENDAÇÕES OU PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Esta Unidade Técnica, a título de conclusão, apresenta as seguintes respostas aos questionamentos que foram realizados pelo Senhor Bráulio Lopes de Assis, Procurador-Geral do Município de Santa Bárbara:

**1) 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?**



Não. Tendo em vista que o registro de preços e o credenciamento, ambos procedimentos auxiliares das licitações e contratações, são procedimentos que possuem requisitos e especificidades diferentes, esta Unidade Técnica entende que, a depender do caso, ora será cabível a utilização do registro de preços, ora será cabível a utilização do credenciamento, sendo inviável a utilização concomitante dos dois procedimentos.

Isso porque, enquanto o registro de preços visa fornecer para a Administração um registro formal de preços somente dos fornecedores que apresentarem a melhor proposta, o credenciamento objetiva, em regra, possibilitar a participação do maior número de interessados, com base nas regras e valores fixados pela própria Administração. Trata-se, portanto, de procedimentos distintos, com hipóteses de cabimento também distintas.

**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?**

Em regra, é necessário que a Administração defina, no termo de referência, o objeto a ser contratado, o que inclui a descrição da sua natureza, a previsão dos quantitativos a serem contratados, o prazo do contrato e, quando for o caso, a possibilidade de sua prorrogação.

No entanto, tendo em vista que não existe um modelo único de credenciamento, esta Unidade Técnica entende que a análise quanto à obrigatoriedade de previsão dos quantitativos a serem contratados pode variar de acordo com o tipo específico do processo de credenciamento, a ser analisado no caso concreto, o que se mostra inviável no bojo da análise abstrata que se realiza em sede de consulta.

Por fim, tem-se que a previsão dos quantitativos de bens e serviços no edital de chamamento não gera direito à indenização para os eventuais credenciados caso tal quantidade não seja efetivamente contratada, uma vez que o credenciamento corresponde a um cadastro que pode ou não ser demandado pela Administração.



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

**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?**

Considerando a inviabilidade de utilização conjunta dos procedimentos de registro de preços e de credenciamento, entende-se que a análise de tal questionamento restou prejudicada.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 12 de junho de 2023.

Aline Lopes Leão  
Analista de Controle Externo  
Matrícula 3375-5

André Santos Viana  
Analista de Controle Externo  
Matrícula 3195-7

Miguel do Carmo Silveira  
Analista de Controle Externo  
Matrícula 3212-1

Rebeca Lara Fonseca da Silva  
Analista de Controle Externo  
Matrícula 3210-4